

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**PROYECTO DE TESIS: NACIONALIZACION Y PRIVATIZACION  
DURANTE EL PERIODO  
1988-1994**

**DIRECTOR DE TESIS: PROF. MANUEL QUIJANO**

**NOMBRE DEL ALUMNO: ACEVES MARTINEZ GABRIEL**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 1996.**



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.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I. El Estado y la Administración Pública.

|   | Página |
|---|--------|
| 1.1 Teoría del Estado.....                          | 1      |
| 1.1.1 El Esclavismo.....                            | 2      |
| 1.1.2 El Despotismo Oriental .....                  | 3      |
| 1.1.3 La CiudadEstado.....                          | 4      |
| 1.1.4 El Feudalismo.....                            | 5      |
| 1.1.5 El Capitalismo.....                           | 7      |
| 1.1.6 Definición del Estado.....                    | 8      |
| 1.1.7 Estructura del Estado.....                    | 10     |
| 1.1.7.1 El Pueblo.....                              | 10     |
| 1.1.7.2 El Territorio.....                          | 11     |
| 1.1.7.3 La Soberanía.....                           | 11     |
| 1.1.7.4 El Gobierno.....                            | 12     |
| 1.1.8 Los Objetivos y las Funciones de Estado.....  | 14     |
| 1.1.9 El Estado Mexicano.....                       | 16     |
| 1.1.10 El Gobierno y la Administración Pública..... | 17     |

## **CAPITULO II. La Administración Pública Mexicana.**

|  | Página |
|--|--------|
| 2.1 La Administración Pública Mexicana.....  | 20     |
| 2.2 La Administración Pública Paraestatal.....   | 24     |
| 2.3 Marco Jurídico de las Entidades Paraestatal.....                                   | 28     |
| 2.4 Antecedentes de la Empresa Pública.....  | 30     |
| 2.5 La Administración Pública del Presidente Miguel de la Madrid(1982-1988).....       | 41     |
| 2.6 La Administración Pública del Presidente Carlos Salinas deGortari (1988-1994)..... | 47     |
| 2.7 La Razón de Ser de la Empresa Pública.....   | 57     |

## **CAPITULO III. Teoría de la Nacionalización**

|  |    |
|--|----|
| 3.1 Concepto de Soberanía.....                     | 60 |
| 3.2 Antagonismo entre lo Público y lo Privado..... | 63 |
| 3.3 La Nacionalización.....                        | 66 |
| 3.3.1 Expropiación.....                            | 75 |
| 3.3.2 Estatización.....                            | 82 |
| 3.3.3 Confiscación.....                            | 84 |
| 3.3.4 Socialización.....                           | 86 |
| 3.3.5 Cogestión.....                               | 89 |

## CAPITULO IV. Teoría de la Privatización.

|  | Página |
|--|--------|
| 4.1 El Liberalismo Social.....           | 91     |
| 4.2 El Neoliberalismo.....               | 100    |
| 4.3 Concepto de Privatización.....       | 110    |
| 4.3.1 La Modernización.....              | 110    |
| 4.3.2 La Privatización.....              | 112    |
| 4.3.2.1 La Privatización en México.....  | 123    |
| 4.4 El Proceso de Desincorporación.....  | 126    |
| 4.4.1 Otras Formas de Desincorporar..... | 148    |
| 4.4.1.1 LaLiquidación.....               | 148    |
| 4.4.1.2 La Fusión.....                   | 152    |
| 4.4.1.3 LaTransferencia.....             | 154    |
| 4.4.1.4 La Venta.....                    | 156    |
| 4.4.1.5 La Concesión.....                | 165    |
| 4.4.1.6 La Reprivatización.....          | 170    |

## **CAPITULO V. Aplicación en Ambas Teorías: El Caso Mexicano**

Aplicación en la Empresa Pública Nacionalizada el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

|   | Página |
|---|--------|
| 5.1 Antecedentes.....                                     | 171    |
| 5.1.1 Participación Política de Petróleos Mexicanos.....  | 180    |
| 5.1.2 Participación Económica de Petroleos Mexicanos..... | 183    |
| 5.1.3 Participación Social de Petroleos Mexicanos.....    | 185    |

Aplicación en la Empresa Pública Privatizada el caso de Teléfonos de México (TELMEX).

|   |     |
|---|-----|
| 5.2 Antecedentes.....                                     | 184 |
| 5.2.1 Participación Política de Teléfonos de México.....  | 197 |
| 5.2.2 Participación Económica de Teléfonos de México..... | 201 |
| 5.2.3 Participación Social de Teléfonos de México.....    | 204 |

## **CAPITULO VI: Conclusiones y Recomendaciones**

**Bibliografía.**

**Hemerografía.**

# ***INTRODUCCIÓN***

La inquietud que dio origen a la presente investigación surgió al percibir que en la historia de la administración pública en México las bases políticas, económicas, jurídicas, administrativas y sociales para mantener, conservar, garantizar la paz y estabilidad en el país se tienen mediante el desarrollo en la producción de bienes y la prestación de servicios nacionales.

Esto es, en la década de los años 20 y 30, durante las administraciones de los Generales Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, el maximato (Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez, Ruiz Cortines) y el general Lázaro Cárdenas, las bases para la reconstrucción político-económica de la nación fueron cimentadas en la creación de instituciones nacionales conforme al derecho positivo.

Después, al correr el régimen del presidente Miguel Alemán se puso en práctica la política económica de sustitución de importaciones a través del incremento en la producción de bienes y servicios públicos de carácter nacional, pues durante el periodo de la posguerra la economía del país tenía que participar y competir con mayor dinamismo a nivel internacional, situación que explica el por qué de la expansión del sector industrial en los años 40.

A su vez, la iniciativa privada alcanzó una presencia mayor en las actividades económicas bajo el modelo de economía mixta, ya que el gobierno promovió y fomentó la industrialización de los diferentes sectores productivos conforme a las directrices de las economías occidentales estipuladas en la cumbre internacional de Breton Woods en Estados Unidos (1944).

Así, con el afán de seguir los designios de estas economías, se incrementó el número de las entidades paraestatales para fomentar, promover, proteger, asegurar y producir bienes y servicios con el fin, además de cubrir y satisfacer las necesidades básicas de la población, principalmente salud, educación, vivienda, abasto y empleo. Además, se hizo valer la idea de que las empresas públicas son del pueblo y para el pueblo, pues derivaron de una postura político-ideológica de bienestar social, mediante la intervención del gobierno en la economía.

Esta fue una situación que empezó a estar en “entre dicho” a partir de la década de los 70, con la crisis de la deuda de los países subdesarrollados, consecuencia del proceso inflacionario y recesivo ocurrido en los países industrializados a la par de la crisis energética del petróleo.

Durante la administración del presidente José López Portillo, el modelo económico nacionalista implantado en los años 20 empezó a dar muestras de deterioro e ineficiencia, y se reflejó en devaluaciones, fuga de capitales, inflación, desconfianza y especulación. Adversidades que hicieron que el país recurriera al crédito externo incrementando la deuda, con la agravante de la firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) fueron puestas en práctica una serie de políticas económicas definidas como Modernización Administrativa, la cual eliminaba en definitiva el modelo de desarrollo nacionalista impuesto desde 1924, para así integrarnos a las economías globalizadoras que comenzaban a gestarse en el planeta.

Por medio de estas políticas se pretendía concurrir con mayor presencia a los mercados internacionales, sin olvidar - supuestamente -, las demandas y requerimientos de la población, la cual comenzaba a ver la disminución de su poder adquisitivo así como las oportunidades de empleo. Entonces se puso en marcha el proceso de desincorporación del sector paraestatal. Sin embargo, éste se dió en forma un tanto desordenada y su crecimiento en muchas ocasiones no respondía a planes definidos y congruentes en todas las situaciones .

Ya en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el sector paraestatal se debilitó definitivamente pues se renunció a ciertas áreas productivas prioritarias y estratégicas para que fuesen administradas por los sectores privado y social, nacional y extranjero, los cuales debían tener una mayor capacidad de atender las ramas económicas que dejaban de pertenecer al gobierno.

De los años 20 hasta 1982 los gobiernos ejercitaron una ideología de índole nacionalista, y, por el otro lado, el modelo de economía denominado neoliberal fue puesto en práctica en medio de un pragmatismo desmedido que sólo generó desequilibrio en los diferentes ámbitos de la sociedad mexicana. En tal virtud, la hipótesis que se habrá de demostrar en este documento es que el sector paraestatal mexicano ha sido el elemento fundamental en la consolidación del nacionalismo. De la anterior se desprenden, además, las siguientes hipótesis secundarias:

La nacionalización de los sectores que se contemplan en la Constitución Política de 1917 (energéticos y comunicaciones) ha permitido el desenvolvimiento político-administrativo, económico y social del país.

El sector paraestatal ha constituido un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales.



La empresa pública ha fortalecido la rectoría del Estado en la vida económica, y dan apoyo directo a la política económica y social.

# **CAPITULO 1**

## **EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **1.1 TEORÍA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

En este primer capítulo desarrollaré el origen, significado, estructura y funciones del Estado con el fin de determinar y comprender su papel actual como forma de organización política, económica y jurídica de la vida de los pueblos donde convergen una serie de elementos y situaciones tanto ideológicas, culturales y religiosas entre otras, para dar sustento y legitimidad a sus diferentes manifestaciones.

El desarrollo del Estado inició desde que el hombre dejó de ser nómada para convertirse en sedentario. La agricultura y la caza fueron las actividades básicas de los primeros grupos humanos establecidos en una región geográfica determinada, estas dieron nacimiento a los pueblos como organización social, de la que surgió la división social del trabajo que generó los diferentes estratos sociales.

Con el paso del tiempo se crearon las primeras ciudades en las cuales algunos individuos concentraban el poder político, económico, religioso, comercial y agrícola, entre otros . Por ello, la importancia del estudio de las instituciones y doctrinas políticas eje de los sistemas políticos que han regido a través de aparatos administrativos en los diferentes momentos de formación y transformación de los Estados. De aquí la obligatoriedad de las instituciones políticas de dar respuesta a las diversas demandas colectivas, las cuales cambian junto con las sociedades en el transcurso del tiempo.

Con la evolución de los pueblos primitivos y con el desarrollo de la agricultura, la cacería y la división social del trabajo surgio la disolución de la propiedad colectiva y nació la propiedad privada de los medios de producción que originó los diferentes estratos sociales, en un proceso histórico y evolutivo que va de la creación de la familia a la constitución del Estado.

## **1.1 MODO DE PRODUCCIÓN ESCLAVISTA**

La comunidad primitiva (salvaje y bárbara) constituyó la primera organización social: la familia, que más adelante daría origen a la sociedad. En la comunidad primitiva la producción era para el consumo inmediato de sus miembros bajo una relación de parentesco en donde el hombre se asoció entre sí por la necesidad de lograr objetivos comunes, como la sobrevivencia interna (sustentación) y la externa (la defensa) del ataque de otros pueblos. La agricultura fue la actividad predominante que proporcionó el desarrollo material de los pueblos. Después surgió el comercio mediante el trueque, la artesanía y la manufactura, lo que generó el surgimiento de los primeros propietarios así como una nueva relación entre los individuos del grupo.

Fue la invención decisiva de los imperios griego y romano, fueron los primeros en hacer de la esclavitud algo absoluto en su forma dominante en su extensión, transformándola así en un instrumento secundario sistemático. Es importante subrayar que la esclavitud ya había existido en formas diferentes durante toda la antigüedad en el Oriente. La Grecia Clásica los esclavos fueron utilizados por primera vez y de forma habitual en la artesanía, industria y la agricultura en una escala superior a la doméstica..<sup>1</sup>

Durante la antigüedad el trabajo del esclavo predominó de modo sistemático como fue con el pueblo helénico y romano que sí se caracterizaron por una civilización en la ciudad-estado de esclavitud.

El poderío militar estaba quizá mucho más ligado al crecimiento económico que en ningún otro modo de producción anterior o posterior, debido a que la principal fuente del trabajo esclavo era normalmente la captura de prisioneros de guerra.<sup>2</sup> En este modo de producción la ciudad predominó sobre el campo de forma radical. La esclavitud surgió en el sector rural, los esclavos eran privados de sus derechos sociales para convertirse al mismo tiempo en el comercio urbano más intenso.

Con la caída del imperio ateniense (griego) a partir de la guerra del Peloponeso en el siglo IV a.c. las ciudades griegas decayeron en poderío y finalmente fueron conquistados por los romanos. La civilización griega fue la primera en conceptualizar la libertad en cuanto a condiciones y derechos preconcebidos.

Esto nos invita a pensar que para que un determinado pueblo progrese necesita de otro pueblo o pueblos para satisfacer sus necesidades y requerimientos y contar con los medios materiales y económicos para alcanzar un desarrollo en los diferentes niveles de la sociedad, éstos pueden ser tecnológicos, intelectuales, industriales, comerciales, o de salud.

<sup>1</sup> Anderson,Perry. Transición de la Antigüedad al Feudalismo.Mexico.Ed. Siglo XXI,1988. PP10-20.

<sup>2</sup> Op.cit Anderson,Perry p 25.

## ***I.1.2 DESPOTISMO ORIENTAL O HIDRÁULICO***

El despotismo oriental surgió entre los siglos XI y XII en el próximo oriente ( India y China), el cual funcionó bajo el sistema hidráulico, es decir, la construcción de presas, canales y caminos de navegación así como la racionalización en el uso y distribución del agua por parte del gobierno, ésta era una comunidad administrativa por naturaleza bajo una autoridad política despótica.

El Estado hidráulico fue un estado genuinamente administrador, evita que las fuerzas no gubernamentales de la sociedad cristalicen en cuerpos independientes suficientemente fuertes para contra resar y controlar la maquina política. La aparición del despotismo hidráulico probablemente sufrió la rivalidad de los jefes de poderosos clases o de grupos religiosos deseosos de conservar su autonomía tradicional. En otros, los caudillos semindependientes pudieron haber tratado de evitar que los amos del aparato hidráulico consiguieran un control total.<sup>3</sup>

Las fuerzas gubernamentales que detentaban el poder de las grandes construcciones hidráulicas las cuales eran conservadas para fines de riego y comunicación se centraban en el control de las mismas. Este modo de producción fucionó bajo una burocracia que logró conservar sus recursos debido a la alta organización así como a la acumulación de datos. Por lo tanto, la administración hidráulica se centró en la forma de cómo y cuándo distribuir e inundar las localidades con el líquido preciado así como los sembradíos.

El gobierno fue el eje y administrador de todos sus recursos, pues él era el propietario mayor de los medios hidráulicos y tenía claro los objetivos internos y externos de la comunidad para mantener el control pacífico o coercitivamente, rasgo característico de los actuales Estados, debido a que los aspectos mayores de la sociedad hidráulica se entrelazaban en un sistema dinámico vigorosamente funcional e institucional, de carácter agroadministrativo y agroburocrático.

La propiedad privada en la sociedad hidráulica determinó las limitaciones de la propiedad privada no burocrática y burocrática, dominada por un estado burocrático despótico que dirigía y controlaba los recursos con gran eficacia.

<sup>3</sup> Wittfogel, Karl. Despotismo Oriental. Madrid. Ed. Guadarrama, 1967 pp 70-78.

## ***I.1.3 LA CIUDAD - ESTADO***

El nacimiento de la ciudad-estado ocurrió durante el Imperio Ateniense, en éste las ciudades cobraron gran auge, pero es con la República Romana donde se da pleno establecimiento de ésta a través de guerra con las ciudades rivales, anexión de tierras, sometimiento de los aliados, subyugación de esclavos y fundación de colonias; ejemplo tomado de la experiencia griega o, más bien, como acto de continuidad la República Romana conservó el poder político aristocrático que estuvo dominado por el senado bajo el control de clases patricios que provenían de la gens.

Los gens, agrupación de familias particulares cuyos miembros sabían descender de un antepasado común, tenía su culto familiar, su sepultura común, su jefe y al lado de la agrupación familiar fundada e la naturaleza, un elemento artificial adventicio, construido por un conjunto de hombres sofocados bajo su dependencia y su protección, los clientes. Las aldeas romanas primitivas podían, por consiguiente, según su importancia, comprender de quince a treinta de esas gens cuyos jefes los padres- construían, por derecho de nacimiento el Consejo de ancianos o senado. 4

Los órganos de la República Romana se dividieron en tres: el rey, las asambleas del pueblo y el senado. El rey concentraba en sus manos en virtud del imperium, la totalidad del poder ejecutivo en sus cuatro formas: militar, civil, judicial y religioso.

La asamblea del pueblo (que comprendía a todos los ciudadanos de Roma elegían dos cónsules, cargos ejecutivos del estado monopolizados hasta el año 366 a.c. por los patricios. El senado era vitalicio y estuvo constituido por patricios hasta el año 172 a.c. cuando los plebeyos que llegaban a ser cónsules pasaban al senado automáticamente y daban un equilibrio al sistema político aristocrático que postergó su caída como en el caso griego.

El sistema legal romano se preocupó esencialmente de regular las relaciones informales de contrato e intercambio entre ciudadanos privados. Su orientación fundamental se basaba en transacciones económicas, compras, ventas, alquiler, arrendamiento, herencia, fianza y en sus concomitantes de tipo familiar, matrimonial o testamentarios.5

El derecho romano fue el creador del concepto de propiedad privada sin restricciones ya que anteriormente ésta era relativa. El derecho romano no puso limitación a la propiedad privada ya no sólo como posesión de bienes, sino como título legal y absoluto sobre ellos.

4 Homo, Leo. Las Instituciones Políticas Romanas. México. Ed. Uteha, 1972. pp 1-11.5  
5 Op. cit Anderson, Perry. pp 147-148

Con la muerte de Julio César terminó la República Romana y con Augusto es con quién se renovaron los poderes, 22-19 a.c. para dar paso a varios emperadores de Augusto hasta Nerón, de Trajano a Marco Aurelio y así hasta la unificación del Imperio. Con el paso

del tiempo, a finales del siglo IV de nuestra era el imperio comenzó a declinar por dificultades políticas y económicas, así como por la polarización de la sociedad, en especial el de occidente; al imperio lo fracturaron fuerzas internas de las diferentes clases sociales y las invaciones germánicas que azotaron el occidente del imperio que con el paso del tiempo llevó a la mezcla de ambas culturas.

Una de las señales más llamativas en el siglo VI fue la de sistemas anroponímicos y toponímicos completamente nuevos que combinaban elementos lingüísticos germánicos y romanos en unidades organizadas situadas entre la Galicia y Germania. 6 De esta fusión de dos culturas nacería un nuevo modo de producción: el feudalismo.

### **1.1.4 EL FEUDALISMO.**

La fusión o colisión de dos modos de producción diferentes (primitivo y antiguo) produjo el orden feudal que se extendió por Europa, su origen fue el resultado de dos sociedades antecedentes que gestaron el sistema de vasallaje éste fue la base del nuevo modo de producción donde son grandes fincas autosuficientes eran cultivadas por campesinos dependientes que entregaban a su señor terrateniente productos en especie.7

Con el Imperio de Carlomagno en Francia en el año 800 da comienzo el nuevo concepto de Estado, el cual, además de lograr una gran expansión territorial, se preocupó por mejorar la administración, la cultura, por acceder a una homogenización monetaria y por renovar la filosofía, la literatura, la educación así como por impulsar la creación de misiones religiosas.

La Iglesia, fue el principal y frágil acueducto a través del cual las reservas culturales del mundo clásico pasaron al nuevo universo de la Europa feudal, cuya cultura se había hecho clerical.8

Durante el imperio carolingio los vasallos directos del emperador se convirtieron en una clase terrateniente local, estos eran el centro del ejército para las campañas extranjeras. Este sistema se extendió y los príncipes bajo el yugo del emperador contaban con sus vasallos los cuales tenían a salvo sus propiedades al cobijo de aquellos, así apareció el feudo; este estaba constituido por clérigos, nobles y campesinos, estos últimos durante el imperio carolingio pasaron a la condición de servidumbre generalizada, acelerándose el progreso de los dos siglos siguientes.

6 Ibidem p 130

7 Ibidem pp 149-151.

8 Huberman, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre. Mex. Ed. Nuestro Tiempo, 1990 p204.

#### ***De la parcelación de la tierra surgen tres características del feudalismo:***

1. La división feudal de soberanías en zonas particularistas con fronteras superpuestas, y sin ningún centro de competencia universal, siempre permitía la existencia de entidades corporativas ajenas en sus intersticios;

2. La parcelación de soberanías produjo en Europa occidental el fenómeno de la ciudad mediaeval. Una vez más, la génesis de la producción mercantil urbana no debe situarse dentro del feudalismo como tal, por que evidentemente es anterior a él.
3. El monarca era un soberano feudal de sus vasallos, a quienes estaba ligado por vínculos recíprocos de fidelidad y no un soberano supremo por encima de sus súbditos; sus recursos económicos recibían casi exclusivamente en sus dominios personales como señor y sus llamadas a los vasallos tenían una naturaleza esencialmente militar.<sup>9</sup>

El feudalismo aparece en el siglo IX y madura en los siglo XII y XIII. En este se desarrolló una civilización que trato de alcanzar el excedente agrícola; esto se logró con la fusión económico-política a través de lo militar, pues hubo un gran avance teológico, filosofico y arquitectonico el cual se concentro en avances materiales.

Fue un modo de producción dominado por la tierra y por la economía natural, en el que ni el trabajo ni los productos del trabajo eran mercancías. El productor inmediato - el campesino - estaba unido a los medio de producción - la tierra - por una relación social específica. La propiedad agrícola estaba controlada privadamente por una clase de señores feudales, que extraían un plusproducto del campesino por medio de relaciones de compulsión político-legales.<sup>10</sup>

A principios del siglo XIV el feudalismo entró en decadencia, ésta se debió a varios factores: la peste negra, el descenso de la población, el abandono de los campos, la escasez de metales, la rebelion de campesinos por los impuestos, así como la pugna de clases por la posesión de la tierra. El agotamiento del modo de producción feudal también contribuyó el que los campesinos lograron su libertad y el usufructo de la tierra. Así, ésta fue comprada, vendida o cambiada libremente lo que marcó el fin del feudalismo a través de tres procesos históricos importantes: La Reforma Protestante, La Revolución Inglesa del siglo XVII y la Revolución Francesa del siglo XVIII donde los campesinos encontraron el apoyo de la burguesía (escritores, maestros, abogados, médicos, comerciantes, banqueros, fabricantes.) ésta vio la oportunidad de derrocar el viejo sistema de producción que limitaba los nuevos ideales y doctrinas políticas y económicas para dar paso al capitalismo industrial antecesor del capitalismo comercial y banquero.

<sup>9</sup> Op.cit. Huberman, Leo pp 216-217.

<sup>10</sup> Ibidem p 220

### **1.1.5 EL CAPITALISMO**

El capitalismo es el sistema de producción que ha prevalecido a lo largo de los últimos dos siglos, éste ha tenido tres momentos importantes: el capitalismo comercial, el capitalismo bancario y el capitalismo industrial.

Fue en Inglaterra donde el capitalismo se desarrollo primero, donde sus origenes son más claros. Las limitaciones y rentas abusivas del siglo XVI echaron a muchos campesinos de las tierra a los

caminos, donde se convirtieron en mendigos, vagabundos o ladrones. Fué entonces cuando se creó una clase trabajadora sin propiedades.

Las limitaciones aparecieron otra vez en el siglo XVII y primera parte del XIX, pero mucho más extensa y, así, el ejército de infortunados sin tierra que tenían que vender su fuerza de trabajo por jornales<sup>11</sup>

A partir del feudalismo se recrudeció la explotación de la fuerza de trabajo, esto ocurrió al despojar la tierra a sus dueños, lo que llevó a un modo de producción más tecnificado, pero tan voraz como su antecesor; los gobiernos temerosos de revueltas violentas provocadas por el hambre y la injusticia tomaron medidas legales con leyes coercitivas y prohibitivas promulgadas por los terratenientes.

Con la aparición de las factorías y las máquinas los trabajadores perdieron el empleo pues el uso de las máquinas suplió su fuerza de trabajo, sufriendo así un doble golpe primero por parte del campo y luego por la industria.

Al adaptarse la maquinaria al vapor 1776, vino un importante cambio el método de la producción, porque el advenimiento de las máquinas de vapor significó el auge del sistema de fábricas en gran escala. El sistema manufacturero, con su eficiente organización y división del trabajo en gran escala, representó un tremendo aumento en la producción. Los artículos salían de las manufacturas en grandes cantidades, este incremento fue debido en parte al capital que se había comprado "fuerza de trabajo" y en parte a una mayor demanda del consumidor. La acumulación de capital, que vino del comercio, más la primitiva existencia de una clase trabajadora desposeída, marcó el principio del capitalismo industrial.<sup>12</sup>

El nacimiento del capitalismo en sus diferentes etapas (comercial, bancaria e industrial) fortaleció a la clase burguesa y posteriormente creó una clase media a través de su participación en las tareas gubernamentales, el uso del dinero como mercancía, el establecimiento del estado de derecho así como los avances científicos y tecnológicos que han permitido el desarrollo y progreso de la raza humana de manera civilizada.

<sup>11</sup> Ibidem p 204.

<sup>12</sup> Ibidem pp 13-217

La teoría política ha aportado muchas definiciones sobre lo que es el Estado. Algunos conciben al Estado como el aparato gubernamental otros, como la suma de los elementos sociales y hay los que lo interpretan como estado social y no sólo como de derecho. Así definiríamos al Estado como el conjunto de elementos políticos, económicos, ideológicos, culturales, y religiosos, esferas sociales interdependientes, es decir, que si una experimenta un cambio parcial o radical en especial la económica o política las otras son afectadas directa o indirectamente.



Estos fenómenos más las estructuras sociales determinan la situación de los ciudadanos y las instituciones políticas al interior del Estado, por lo que el Estado no se ve sólo se percibe a través de la actividad social en sus diferentes ámbitos.

### **1.1.6 DEFINICION DE ESTADO**

La evolución del Estado se ha presentado de diferentes maneras y puede ser analizado a través de varios puntos de vista, por ejemplo los sistemas productivos donde el aparato militar, administrativo y económico ha sido la base del mismo. Es decir, que las instituciones políticas y el cúmulo de doctrinas que detentan gestaron al Estado desde sus inicios. Con el paso del tiempo nacieron y se perfeccionaron nuevas ramas del pensar como: El Derecho público y privado, la economía, la sociología, la administración pública y privada, la estadística entre otras, estas estudian y definen al Estado como una organización social compleja en donde cada una de estas son elementos constitutivos del mismo.

Por lo que podría decir, las formas de producción determinan la situación del Estado y de las instituciones políticas, las cuales manifiestan una ideología clara y heterogénea del comportamiento general de la sociedad mediante valores y normas establecidas en función de los elementos estatales (políticos, económicos, religiosos, ideológicos y culturales) lo que facilita la integración del mismo. En otras palabras, el Estado es la organización política de la sociedad

De lo anterior interpretó que las instituciones políticas son el medio por el cual el Estado responde a las demandas colectivas que transforman el ámbito social, para bien: si se dan respuestas rápidas y congruentes; y para mal: si son contradictorias; así, vemos que debe haber correspondencia entre demanda y respuesta, pues de este binomio depende la permanencia o decadencia de las instituciones políticas junto con sus filosofías, como la historia nos lo ha hecho saber.

Estado es la organización de un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un grupo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común.<sup>13</sup> Cabe mencionar lo importante del territorio de un espacio preciso, pues en éste el gobierno (cuerpo de servidores públicos) a través de una organización (un orden) que sustente la función jurídica (leyes y normas), como finalidad primera y última, proporcionar y hacer llegar los mínimos de bienestar a la población en conjunto, acto de soberanía que al lograr los planes y programas de corte estatal da legitimidad y legalidad al aparato gubernamental.

El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio, pero el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa.<sup>14</sup>

Para dar continuidad al proyecto estatal que tiene como fin el mantenerse y conservarse así mismo, mediante el orden al interior de sus instituciones. El Estado es quien dirige, controla y coacciona a la sociedad en conjunto, a través del aparato gubernamental que funciona y actúa en el ámbito político, económico, jurídico, administrativo.

Esta conservación y mantenimiento del Estado por él mismo se logra gracias a la reproducción de las diferentes fuerzas productivas, como: la fuerza de trabajo física, la intelectual, el desarrollo científico y tecnológico, la educación, el deporte, la salud para todos los pobladores, pilar y eje de desarrollo en los diferentes campos y actividades que constituyen al propio Estado.

El Estado es la organización de la comunidad en estratos sociales, esta depende de la situación y posición política, económica o intelectual de los individuos al interior de la misma comunidad, estos elementos le dan oportunidad de tener movilidad social determinando su rol individual con mayor facilidad, pues si se carece de ellos lo más probable es que ese ser pertenezca a la masa social.

Dado que el Estado vive en constante lucha de clases, el papel del gobierno es básico para mantener el equilibrio y la estabilidad social, ya que es el mediador entre las diferencias de clase, así el gobierno es el aparato de coacción donde un sector de la población ejerce el poder sobre el resto manteniendo el régimen político, que decide sobre el desarrollo político, económico, ideológico e industrial es la manera de como el Estado se perpetúa como el ente opresor en su totalidad a través de los cuerpos policiales y el ejército, para dar paso a la sociedad libre bajo el régimen positivo sustentado por los factores reales de poder.

13 Op.cit Basave, Agustín p 121.

14 Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Ed. Fontamara, 1986 p 85.

### **1.1.7 ESTRUCTURA DEL ESTADO.**

El Estado está constituido y estructurado por cuatro elementos básicos:  
El Pueblo, El Territorio, La Soberanía y El Gobierno.

#### **1.1.7.1 EL PUEBLO**

El pueblo no sólo es el elemento primero al Estado, sino que es la propia organización, es decir, la suma de los ciudadanos sin orden y sin moral y física no constituirían un pueblo.

El pueblo es como una especie de cuerpo místico construido por hombres unidos por especial voluntad o común consentimiento en vínculo de sociedad para ayudarse mutuamente en orden a u

fin político.<sup>15</sup> Por lo tanto, los seres humanos se han unificado por un interés común y personal: tener mayor posibilidad de sobrevivir a los embates del clima y a los ataques de otros pueblos.

En tal situación surgen los primeros pueblos y comunidades que con el paso del tiempo vivirán bajo el Estado de Derecho y las leyes. Con la evolución los pueblos comenzaron a tomar en cuenta sus valores y características propias, lo que dio origen a los Estados-Nacionales actuales; tema que se abordara de manera breve a continuación.

El tema de la identidad nacional no es nuevo ya que ha sido motivo de estudio de varios pensadores e ideólogos, por lo que la cuestión de la identidad nacional surge de la preocupación constante de los hombres por saber y sentirse parte de una Nación, al tener una pertenencia y un origen que permita aceptar lo ajeno sin imposición y al mismo tiempo, no negar su pasado ni su historia.

La identidad de una persona, de un grupo, de una nación o de una región es siempre algo concreto, algo particular (aunque por supuesto siempre ha de satisfacer criterios morales). De nuestra identidad hablamos siempre que decimos quienes somos y quienes queremos ser.<sup>16</sup>

Así la identidad nacional no sólo se refiere a nuestro pasado histórico, sino de lo que se pretende llegar a ser bajo líneas de acción comunes para lograr ese futuro. Para Max Weber el concepto de nación nos refiere al poder político y lo nacional -- si en realidad es algo unitario -- es un tipo especial de phatos que, en un grupo humano unido por una comunidad de lenguaje, de religión, de costumbres o de destino, se vincula a la idea de una organización política propia, ya existente o a la que se aspira.

<sup>15</sup> Ibidem p 158

<sup>16</sup> Habermas, Jürgen. Identidades Nacionales y Postnacionales. España. Ed. Tecnos, 1989. p114-115  
Vease Weber, Max. Economía y Sociedad. México. Ed. Siglo XXI, 1984 p 327.

Por lo tanto, la identidad nacional y el nacionalismo han sido el medio de defensa de un pueblo hacia otro ajeno, manteniendo la idea de pertenencia al grupo del cual forma parte es decir, los individuos a través del nacionalismo se unen en contra de las amenazas externas lo que conlleva a la identidad que organiza la vida cotidiana de un pueblo; despertando el sentimiento de pertenencia que a su vez, rescata su pasado histórico, símbolos y mitos que permiten asumir esa identidad nacional.

En forma de conclusión, la identidad nacional y el nacionalismo surgen de la necesidad de fortalecer y consolidar las bases del Estado bajo un proyecto común de nación, el cual incorpora en términos de igualdad a todas las clases y grupos sociales identificados entre sí, a través de un elemento común que, al mismo tiempo los diferencia de otros; este elemento común es la cultura nacional factor preponderante dentro del pensamiento político bajo un desarrollo específico de sus raíces sociales, en sus diferentes ámbitos de competencia.

Nación es el conjunto constituido por hombres que se acomodan a las mismas costumbres y se hallan dotados de cualidades morales que los diferencia de otros grupos de igual naturaleza.

Factores que contribuyen a formar una Nación:

- Naturales (territorio, raza, idioma o lengua).
- Históricos (tradiciones, costumbres, religión, leyes).
- Psicológicos (consciencia de pertenencia o moral).

### **1.1.7.2 TERRITORIO**

El territorio es la porción de tierra donde un pueblo se establece y este mismo, como elemento que forma a la nación.

Territorio se convierte en el límite de validez especial del derecho de Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. En una situación geográfica en donde prevalece la posesión exclusiva y permanente de los habitantes sobre un territorio por medio de sus instituciones políticas.<sup>17</sup>

Ningún Estado existiría sin la posesión y permanencia en una zona geográfica bien definida, pues es en ésta donde se desarrollan las actividades políticas, económicas y sociales bajo el derecho positivo .

<sup>17</sup> Ibidem p 149.

### **1.1.7.3. LA SOBERANÍA**

La soberanía es el derecho del pueblo así como de los gobernantes, ésta se encuentra en la organización total de la sociedad para poder realizar y cumplir con los ideales nacionales. Cada parte de esta organización cuenta con una participación soberana, con respecto a la actuación y papel al interior del Estado, pues éste es soberanía en sí mismo.

Por soberanía se entiende, que es la voluntad política suprema de un pueblo, creadora de los principios jurídicos. Es la facultad otorgada por el Estado es la capacidad de sus instituciones para crear, fijar y ejecutar el derecho positivo.<sup>18</sup> Soberanía es el poder de decisión que confiere el pueblo al Estado para guiar y determinar su destino bajo el Estado de Derecho. El gobierno es el aparato que regula la función pública dentro del marco de legalidad, y que debe aportar al conjunto de individuos los medios de subsistencia para garantizar el progreso como elemento de soberanía.

La raíz etimológica del término soberanía en la lengua francesa (suzerain), alude a un poder que comparativamente se hace independiente de todos los poderes, a una superioridad superlativa, a una preeminencia jerárquica.<sup>19</sup> Es decir, la soberanía es el poder máximo al interior de un Estado, donde ninguna institución o persona puede poseer en sí misma. Soberanía es el poder que reside en la comunidad para participar en las decisiones nacionales. Donde hay intereses comunes gestándose vínculos sociales que han permitido el establecimiento de la misma, donde la voluntad general es el motor y pivote de las funciones estatales para lograr el bien común a través de las instituciones políticas, económicas e ideológicas, dicho de otra forma, los gobernantes deben ejercer la voluntad general que es inalienable siendo transferible el poder más no la voluntad.

#### **1.1.7.4 GOBIERNO**

El gobierno es el aparato y el medio del Estado para coordinar y programar las líneas de acción al interior como al exterior del mismo modo, ello para alcanzar objetivos locales, regionales, estatales o nacionales.

El gobierno actúa y funciona bajo los estatutos constitucionales que son de diversa índole. Una constitución es la Ley fundamental de un Estado en ella se contempla, las ordenanzas y preceptos con que el propio Estado se gobierna. En ella se determina la forma de gobierno así como de las instituciones y órganos del poder público y se establecen los derechos, obligaciones y libertades de los ciudadanos. La soberanía es el eje rector de la actividad al interior y al exterior bajo el Estado de Derecho, y éste impera en los niveles de la sociedad para garantizar el bien común: mitigar el conflicto social y mitigar la escasez dentro de la legalidad y legitimidad como preceptos constitucionales.

18 Arnaiz, Aurora. Soberanía y Potestad. México. Ed. UNAM, 1971 p 40.

19 Ibidem p 136

El gobierno es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.<sup>20</sup> El gobierno actúa como mediador entre los diferentes intereses de las clases sociales, trabaja para el Estado y cumple una serie de funciones y trabajos de infraestructura que facilitan la continuidad y el movimiento al interior de la sociedad, lo que conserva y reproduce al mismo Estado, dentro del Estado de Derecho.

Para Lassalle lo que es en esencia la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que rigen ese país. Lo que él llama factores reales de poder son: Ejército, banqueros, comerciantes, terratenientes y en general la clase que pertenece a la burguesía, quienes ejercen presión sobre los gobernantes para lograr los beneficios como grupo de poder.

Lassalle identifica dos clases de Constituciones:

1. La Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad.
2. La Constitución escrita a la que da el nombre de la hoja de papel.<sup>21</sup>

La Constitución es la ley suprema de los estados y naciones en ella se establecen las condiciones legales tanto de las instituciones políticas como de los individuos al interior de la sociedad, la Constitución protege y confiere respeto a la vida, la libertad y la propiedad de manera óptima a través de mecanismos jurídico-administrativos que tienen como fin mantener el orden y el progreso de la sociedad de manera legítima y democrática.

Los factores reales de poder ejercen presión sobre el gobierno para satisfacer sus demandas y necesidades. La constitución manifiesta las garantías individuales y sociales de los ciudadanos y la organización del aparato gubernamental el cual ejecuta y legisla leyes para lograr un mejor uso y provechamiento de los recursos y medios con que cuenta el Estado para así elevar los niveles de productividad y vida de la población en conjunto

El Estado es la unidad de las clases o fracciones dominantes. La burguesía incapaz de realizar su unidad en un partido, fraccionada por rivalidades intestinas, enfrascada en lucha con las clases dominadas, no se unifica si no en el Estado. El Estado capitalista, entonces, no hace sino organizar y ejercer el poder de las clases dominantes.

El Estado está relacionado con las clases dominantes, cuyo poder político organiza y ejerce por medio de sus instituciones.<sup>22</sup>

20 Rousseau, Juan. El Contrato Social. México. Ed. UNAM, 1984 p 74.

21 Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?, México. Ed. Porrúa, 1980, p 61

22 Op.cit Guerrero, Omar. p 63.

Así, el Gobierno es como lo define Jean Bodin. Este no es más que el Instrumento - modus operandi - al servicio del fin del Estado - justicia y, en tal sentido, debe subordinarse a la realización de ésta.<sup>23</sup>

El gobierno ejecuta funciones de índole diversa como lograr el orden de propiedad al regular el comercio y las tarifas, estabilizar la moneda, suprimir los oponentes al sistema (vía policía, milicia y judicial), crear un sistema tributario el sistema tributario para la acumulación, y socializar los costos de capital, al intervenir en zonas productivas de la sociedad para garantizar su reproducción, intervención manifiesta en estructura e infraestructura por medio de bienes y servicios, que al regularlos cuenta con el suministro para la educación, la salud, la investigación, abasto, comunicaciones y transporte, adiestramiento de la fuerza de trabajo.

Todo ello como estrategia para equilibrar las diferencias sociales, políticas y económicas dentro del proceso de acumulación capitalista, en un marco estable, de armonía y concordia donde el gobierno da garantías para el desempleo, la enfermedad, la vejez, entre otros fenómenos sociales, tratando de armonizar la sociedad al cubrir y definir los gastos sociales .

### **1.1.8 FUNCIONES Y OBJETIVOS DE ESTADO**

Las funciones que realiza el Estado en la actividad son de una gran diversidad y una extensa gama de actividades que engloban a la sociedad en su conjunto. Una de las funciones de mayor peso de los estados es la acumulación de capital, para garantizar dicha acumulación los gobiernos asumen claras actividades de planeación y proyección a través de sus administraciones.

Si falla la administración gubernamental, se quedará la zaga de las exigencias programáticas que ha impuesto así mismo. El castigo a este fracaso es el retiro de la legitimidad.<sup>24</sup> Esto es, de los problemas políticos, económicos, jurídicos y sociales con que se enfrentan las instituciones de gobierno, que no satisfacen los programas dan lugar a un estado de ingobernabilidad, por ello las medidas políticas son destinadas al control y mejoramiento de aquellos, por ejemplo: el manejo de la recesión, control de precios y salarios, infraestructura y servicios públicos que permiten la credibilidad en el gobierno para mantener el estado de derecho como su propio fin.

La función estatal se divide en tres grandes actividades: Legislativa, Administrativa y Judicial.

Respecto a las atribuciones referidas a la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de regulación, pues ésta se realiza por normas generales de derecho. Es decir, a través del derecho positivo que legitima la función social por medio del derecho público y privado que da legalidad a las propias instituciones para cumplir cabalmente con sus derechos y obligaciones.

23 Consultese Bodin, Jean Los Seis Libros de la República. España. Ed. Tecnos, 1985 p 24

24 Keane, John, La Vida Pública y el Capitalismo Tardío, México, Ed. Alianza, 1992 p 207

La base legislativa se encuentra en el poder legislativo o parlamento que aprueba o reprueba los mecanismos para la función pública, privada y social mediante la expedición de leyes, normas, decretos y otras disposiciones con las que legitima su razón de ser.

Los órganos de gobierno establecen la forma y situación jurídica de los particulares mediante el control y supervisión de la competencia entre los agentes sociales para fomentar, limitar y vigilar por medio del régimen de derecho.

La función administrativa interviene muy poco en esta categoría, sin embargo, pueden señalarse varios casos en que ésta es notable:

- a) En primer término las funciones administrativas que presta el servicio del registro civil dan validez, publicidad y certidumbre a esas relaciones familiares.
- b) Del mismo modo, los registros de propiedad y comercio, cuyas atribuciones son también administrativas, constituyen medios adecuados para dar estabilidad a las relaciones privadas.
- c) El servicio notarial obligatorio, constituye otra de las formas en que la función administrativa interviene como motivo de las atribuciones correspondientes. De otra manera, una vez establecidos los sistemas y mecanismos legales los procesos administrativos intervienen para garantizar las actividades sociales mediante controles e incentivos de los actos de alcance concreto e individual, por ejemplo una subvención, en el cobro de impuesto y en actos de beneficencia. En marcándose siempre dentro del derecho positivo para mantener el orden en los diferentes procesos y lograr la

igualdad entre los agentes y las relaciones que interactúan entre sí, como sería entre los obreros y el patrón y la sociedad civil y el gobierno.<sup>25</sup>

La función jurisdiccional constituye otro de los medios con que el Estado ejercita sus atribuciones de reglamentación en las actividades públicas y privadas las cuales son susceptibles de ser penalizadas, en caso de romper, alterar o dar lugar a conflictos donde el orden se fracture.

Así la función del poder judicial es castigar y reprimir toda acción que pretenda alterar el orden preestablecido al interior de la sociedad.

Estas son algunas de las actividades que realiza el Estado por medio de sus instrumentos y el gobierno, es el encargado de mantener el orden y la estabilidad al interior de sus fronteras, así como mantener la soberanía y el respeto de los otros Estados y naciones.

<sup>25</sup> Vease Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa, 1985 pp 26-30



### **1.1.8.1 EL ESTADO MEXICANO**

El Estado mexicano surge después del movimiento de Independencia de 1810 pues como se recordará, México estuvo bajo el dominio del imperio español del siglo XVI y XVIII.

Es desde el Siglo XIX cuando se puede hablar de un Estado Mexicano como nación libre y soberana con mayor precisión, a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, en la cual se establecieron los derechos, obligaciones, libertades y los procesos políticos, económicos, administrativos y jurídicos bajo el Estado de Derecho como parte de la vida nacional, los cuales permanecen vigentes hasta nuestros días.

Herman Heller dice que El Estado no es posible sin la actividad conscientemente dirigida a un fin de cierto hombre dentro de él.<sup>26</sup>

Con relación a esta afirmación los Constituyentes de 1824 y 1857 son ejemplo de ello y, por otro lado, son quienes marcaron la pauta para el nacimiento y el fortalecimiento del actual Estado Mexicano. Con la Revolución de 1910 culminó el proceso de constitución y definición del Estado. Es decir, con la Constitución de 1917 se estableció dentro de la legalidad y legitimidad la orientación y potestad que el Estado debería conservar y fomentar, para alcanzar el bien común, y para acelerar el proceso social, el cual se había retrasado debido a la destrucción y devastación tras el movimiento armado.

La preservación del Estado ha sido una necesidad imprescindible para el logro del país, ésta se ha dado a través de la Administración Pública que ha permitido un crecimiento estable y congruente intelectual, físico, moral, material, psicológico y religioso para la vida de los mexicanos, que ha permitido un progreso en algunas áreas sociales, bajo un clima de orden y estabilidad a pesar de la interminable lucha por el poder entre las clases sociales.

El Estado mexicano se organiza por un sistema de planeación democrática el cual se sustenta en el artículo 26 constitucional y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que rige el trabajo del aparato administrativo gubernamental en él se contempla la justicia agraria por medio de la tenencia de la tierra que puede ser ejidal, comunal o pequeña propiedad.

El Estado tiene la facultad de prestar servicios públicos como abasto de alimentos, agua, drenaje, parques y jardines, panteones, pavimentación entre otras, tal como lo establece el artículo 115 constitucional (párrafo tercero); según dicho artículo se pueden concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio de la Federación, siempre y cuando éstos no sean de carácter estratégico .

26 Heller, Herman. Teoría del Estado. México. Ed. FCE, 1985 p 219

Asimismo el Estado, vigila y controla las actividades prioritarias, esto es, aquellas cuyo uso de acuerdo con las circunstancias resulte más conveniente fomentar bajo las modalidades que dicte el interés público y el beneficio general.

La Constitución del 17 además posibilita el incremento del poderio del estado por doble vía, a saber, como Estado relativo al derecho público y como Estado relativo al derecho privado, es decir, por la primera condición el estado ejerce su poder y por tanto expropia o confisca, impone tributo y cargas públicas con el fin de someter a los ciudadanos a su dominio.

Por la segunda, el Estado incrementa su patrimonio por medio de la creación o la adquisición de que puede ser propietario como cualquier particular y por tanto intervenir donde lo juzgue conveniente. Por medio de la primera vía estableció monopolios, hoy conocidos como áreas estratégicas de la intervención económica del Estado; usando la segunda con base en la libertad de industria el Estado se sumó a ella y como empresario estableció organismos de interés público.<sup>27</sup>

El Estado mexicano dentro del Estado de Derecho ha sido interventor y rector de los procesos económicos a través de su sector paraestatal, éste interviene en varias actividades productivas lo que ha permitido un progreso estable; la nacionalización ha sido un factor de suma importancia en varios sectores estratégicos. Es decir, ésta como institución ha permitido el control y dirección de los recursos naturales, así como de los servicios básicos para elevar el nivel de vida de la población; lo anterior a partir del Constituyente del 17.

El Estado se ha fortificado y mejorado y sus órganos e instituciones públicas han alcanzado cierta evolución para la reproducción de las diferentes fuerzas productivas y, estas a su vez, han logrado desarrollo material, moral, físico e intelectual en los diferentes estratos sociales, a pesar de que la prestación de bienes y servicios no se ha hecho de manera extensiva para todos los pobladores, como lo establece el artículo 115 constitucional.

## **1.2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA**

La administración pública, como se ha visto hasta este momento, instrumento y medio del Estado para lograr y alcanzar los fines de índole nacional tienen como receptor de sus servicios a toda la población y como objetivo garantizar la igualdad, justicia, el abasto y el bien común para evitar conflictos sociales, esto mediante programas de carácter social con recursos del Estado regidos por la Constitución como ley suprema.

El bien común se entiende como orden público, general y de justicia en la sociedad, la idea es, que los pobladores reciban y cuenten con los servicios de bienestar (educación, abasto, trabajo, salud, agua potable, drenaje, vivienda) como lo establecen los planes y programas de las diferentes instituciones y órganos de gobierno.

La administración pública se puede interpretar a partir de dos interrogantes: ¿Qué se hace? y ¿Cómo se hace?. es la planeación y organización de un organismo social con recursos materiales, financieros, tecnológicos y administrativos, con información básica para alcanzar los objetivos establecidos dentro de los programas y planes de gobierno en sus diferentes niveles.

Es una Institución del Estado, como centro de poder participa en la organización y el ejercicio del poder de las clases dominantes. Como tal, la administración pública es la administración del Estado, organización pública de las clases dominantes y por tanto una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista.

Pero, también como institución estatal, la administración pública al contribuir a la unidad de la sociedad, tutela y sirve a las clases doiminadas; tutela y servicio que en el capitalismo, no tienen como función sino la de reproducir las relaciones de producción. El capitalismo produce capitalismo.<sup>28</sup>

La administración pública es un instrumento del Estado organizado y planeado por la clase dominante. El aparato administrativo sirve para la reproducción de las fuerzas productivas que sostienen y dan vida al sistema capitalista. Las relaciones productivas que han contribuido a un desarrollo y a un progreso en muchas áreas de la sociedad a través de las diferentes instituciones políticas.

Por lo tanto, la Administración Pública es la herramienta y el instrumento de todo gobierno para organizar, planear, preveer, coordinar y ejecutar planes y programas políticos, económicos y sociales con el fin de garantizar el bienestar y la seguridad de todos y cada uno de los ciudadanos.

## CAPITULO II

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Como ya se dijo el Estado Mexicano dentro del derecho positivo ha sido el interventor y rector de los procesos económicos a través de su sector paraestatal, el cual produce varias de las actividades sociales, lo que ha permitido un progreso estable; siendo la nacionalización un factor de suma importancia en los sectores estratégicos ya que esta es una institución política y jurídica que ha permitido el control y dirección de los recursos naturales y de los servicios básicos para lograr un mejor nivel de vida para la población, lo anterior a partir del constituyente de 1917 en donde se han fortificado y mejorado tanto los órganos como las instituciones políticas que han alcanzado un alto grado de evolución para conllevar a la reproducción de las diferentes fuerzas productivas, que a su vez, han logrado un desarrollo material, moral, físico e intelectual en los diferentes estatus sociales, a pesar que no se ha dado una prestación de bienes y servicios de forma equitativa y extensiva para las clases populares.

El nacimiento de la administración pública mexicana surgió con la creación de los cuatro despachos de Estado Guerra y Marina, Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, Hacienda, Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio en 1821. Más adelante con la Reforma de 1859 el Estado desamortizó los bienes eclesiásticos y asumió el papel de impartir educación pública, gratuita y laica.

Otros aspectos de la Reforma fueron: la supresión de las alcabalas, de pasaportes interestatales, también estableció el registro civil, otorgó libertad de cultos, libertad de trabajo, libertad de pensamiento e imprenta; el gobierno administró salud y asistencia pública, y se estableció la división de los poderes entre otras reformas que transformaron a la sociedad en su conjunto como parte integral del liberalismo mexicano. Una de las ideas dominantes era la de abolir la forma de organización básica de la sociedad, a saber la organización corporativa, creando en su lugar la unidad civil de la nación, es decir, crear a la nación misma.<sup>30</sup>

Un aspecto importante de la Reforma fue la centralización que permitió un control total sobre la administración interior, muchas de cuyas funciones se encontraban en manos de la Iglesia. El Estado comenzó a regular e intervenir en la vida civil en sus diferentes ámbitos y obtuvo el control sobre los recursos materiales y humanos con los que contaba para determinar el alcance de los objetivos estatales.

Durante la dictadura del General Porfirio Díaz se experimentó un aumento en la productividad agrícola, comercial e industrial; así como de las instituciones gubernamentales.

Como la integración física del país gracias a la red ferroviaria, en 1876 contaba con 630 Km y en 1910 con 19,280 Km. Con el crecimiento del mercado interno y externo, la agricultura aumentaba al 4% anual entre 1892-1907; la industria crecía al 6.4% entre 1892-1910, en el ramo del petróleo de 8 mil barriles en 1900-1901, paso a 8.1 millones de barriles en 1910-1911. También se invirtió en obras portuarias en Veracruz, Tampico, Manzanillo, Salina Cruz, Puerto México y otros.

Uno de los mayores orgullos del régimen Porfiriano lo representaba su manejo de las finanzas públicas; pues las reservas acumuladas durante sus últimos años fue de 74 millones que confirma el excelente estado de las finanzas; entonces se hicieron gastos importantes: 5,500 millones de pesos destinados a conseguir el dominio mayoritario de lo que llegó a ser el sistema de los Ferrocarriles Nacionales, casi 25 millones en obras portuarias, la construcción del Palacio de Bellas Artes, y del manicomio La Castaneda, y algo más de 13 millones en la construcción de nuevos edificios oficiales o reparación de algunos ya existentes. 31

El régimen de Porfirio Díaz apoyó e incrementó la productividad nacional en sus diferentes áreas de la economía, miró por los intereses nacionales al intentar nacionalizar el petróleo y consiguiéndolo con las vías ferreas, siendo sectores estratégicos para el país.

De este modo podemos ver como el general Porfirio Díaz fortaleció y expandió los sectores económicos, algunos de los cuales siguen vigentes hasta la fecha. Sin embargo, los avances económicos experimentados no se extendieron a las mayorías pues no hay que olvidar la represión en la que se vivía, que culminó en el estallido de la Revolución de 1910.

Durante el movimiento revolucionario de 1910 la sociedad mexicana sufrió toda una serie de transformaciones políticas, económicas e ideológicas que se cristalizarían y canalizarían hasta el Constituyente de 1917. La Carta Magna fue el reflejo de los ideales y necesidades a satisfacer una vez terminado el régimen dictatorial así como la guerra intestina por el poder.

Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se establecieron las bases del estado de derecho que tenía como fin la separación del gobierno y la sociedad civil para garantizar la legalidad y legitimidad de los procesos políticos, económicos, jurídicos y administrativos que conforman a la sociedad en su conjunto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está constituida por cuatro partes: dogmática, orgánica, social y económica. La parte dogmática decreta las leyes y normas que dan libertad y garantías individuales a los mexicanos.

La parte orgánica establece los lineamientos y formas de organización del gobierno, sus áreas de competencia, así como los procedimientos que incluyen el modo de elección de los servidores públicos.

La parte social dictamina los derechos a la propiedad en cualquier modalidad: pública, privada y social, contempladas por la constitución para garantizar tal derecho. En la parte económica se establece que el gobierno debe intervenir en la dirección y rectoría de la economía nacional, sin perder de vista la importancia de la participación del sector privado y social para alcanzarlos objetivos locales, regionales, estatales o nacionales todo ello como preceptos constitucionales.

La Constitución de 1917 fortificó el estado de derecho pues la Revolución fue movimiento social que tenía como fin la justicia, la redistribución de riqueza y la igualdad entre los mexicanos, para permitir un desarrollo en los diferentes ámbitos de la sociedad. Lo anterior, bajo el sistema de economía mixta donde participaran los tres sectores sociales (público, privado y social), sin que uno excluya a los otros, garantizando la coexistencia de estos que están sujetos al interés de la nación, y siempre bajo el principio de la legalidad.

Las principales características del sistema de economía mixta son:

- a) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
- b) Creación de un sector público estratégico.
- c) Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
- d) Áreas económicas planificadas o publicitadas.
- e) Áreas económicas concurrenciales o privatizadas.
- f) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- g) Liberación parcial del comercio exterior.
- h) Protección estatal de sectores atrasados.
- i) Servicios públicos en salud, seguridad social, etc.
- j) Libertad individual empresarial.<sup>32</sup>

Los artículos constitucionales de mayor incidencia en la economía son los siguientes: 25, 26, 27 y 28, pues en ellos descansan las facultades de rectoría estatal en materia económica. El Estado planea, conduce, coordina, orienta, regula, fomenta e impulsa el desarrollo nacional a través de las diferentes actividades productivas, que tienen como fin el interés general para el fortalecimiento de la soberanía nacional, en el marco del estado de derecho.

Sin embargo, esta conducción y rectoría por parte del gobierno, se transformó en 1983 con las reformas de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, en estos el gobierno disminuye su participación en áreas productivas de carácter prioritario y cede al sector privado y social el desarrollo de las mismas; dicho cambio se debió a la crisis de 1982 que ocasionó grandes desequilibrios de orden económico y político lo que se reflejó en el aumento de la pobreza y la desigualdad social fenómenos que se analizarán más adelante.

El sector público es el aparato administrativo que fue creado con base en el estado de derecho para ejecutar las decisiones de gobierno, para satisfacer y garantizar con eficacia las demandas sociales.

32 Witker, Jorge Derecho Económico Mexico. Ed. Harla 1985 p 27-28

El sector público está conformado por dos instancias la Administración Pública Federal Central y la Administración Pública Federal Paraestatal, tal como lo establece la Constitución Política en su artículo 90, así como la ley orgánica de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.<sup>33</sup>

Las formas de organización de la Administración Pública se dan en cuatro formas:

La centralización, la desconcentración, la descentralización y las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Por último, el sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.<sup>34</sup>

La Administración Pública Central está constituida por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; las cuales concretan funciones públicas, es decir, las actividades administrativas encomendadas por el poder ejecutivo, que el gobierno estudia, planea, programa y ejecuta

Para cumplir con estas funciones el gobierno central está conformado por diecisiete Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, éstas ejecutan atribuciones específicas que le confiere el marco jurídico correspondiente.

33 Op.cit Constitución Política p76-77.

34 Op.cit Fraga, Gabino. p165

## **2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.**

La administración pública paraestatal está conformada por entidades públicas de diferente índole. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se clasifican dentro del sector paraestatal las siguientes entidades: empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y finanzas, y los fideicomisos comerciales, industriales, agrícolas, de servicios, financieras entre otras (art. 3 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Los organismos descentralizados deben ser creados con base en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o decretos del Ejecutivo Federal, que les atribuye personalidad jurídica propia, con la característica de que su patrimonio se constituye con fondos provenientes del gobierno. En cuanto a las empresas de participación estatal están creadas con base en la legislación mercantil, su patrimonio proviene del gobierno y de la iniciativa privada (así existen empresas de participación mayoritarias y minoritarias); los organismos mayoritarios tienen la característica de que el Gobierno Federal tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de administración, junta directiva y organismos, o vetar los acuerdos del órgano directivo correspondiente.<sup>35</sup>

El sector paraestatal responde a la implantación de una serie de criterios políticos y económicos con el objeto de satisfacer las necesidades sociales, a través de la planeación, programación y presupuestación. Donde el desarrollo y evolución del sector responde a la creación racional, muchas de las empresas públicas fueron creadas momentáneamente de acuerdo a las situaciones y requerimientos del momento. Así el funcionamiento de la entidad pública en conjunto con la administración central se explica en función de su importancia que ha tenido el gobierno en la vida económica, política y social como vía y eje de los objetivos de desarrollo nacional para la elevación del bienestar social en sus diferentes ámbitos.

El control del sector paraestatal de manera sectorizada surgió durante el régimen del presidente José López Portillo (1976-1982); a través de la sectorización se lograron avances importantes pues el agrupamiento de las empresas por sectores o ramas de actividad, ya sean bienes o servicios permiten optimizar la condición administrativa. Esta coordinación la realizan los coordinadores de sector, es decir, las distintas secretarías de Estado a las cuales se les asignó un determinado grupo de empresas y organismos según la naturaleza de cada sector.

Esta modificación replanteó de facto el papel del Estado como empresario público, colocándolo ya no como un ente relativamente pasivo captor de empresas problema, sino como uno activo, decidido a utilizar en forma racional, coordinada y planeada la fuerza y dinamismo del sector paraestatal, conceptualizándolo como un conjunto integrado funcionalmente al sector central y a sus propósitos nacionales.<sup>36</sup>

35 Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1994

36 Acle, Alfredo. La Empresa Pública. México. Ed. INAP, 1992 p 41



Con la administración del presidente José López Portillo también se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto con el fin de planear a nivel nacional para aumentar la productividad en las diferentes ramas económicas. La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en la instancia del sector central que fungía como el eje de la planeación, presupuestación y seguimiento de la planeación a nivel nacional con el fin de lograr un desarrollo integral del país.

Todo el esfuerzo de la sectorización y del Sistema Nacional de Planeación como estrategia del gobierno quedó integrado por tres niveles:

a) Nivel Macroeconómico corresponde por su naturaleza a las secretarías, cuya función básica es la orientación y apoyo global como: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El alcance de sus planes y actividades es a escala nacional y debe nutrirse fundamentalmente de los planes sectoriales, ajustando estos a las posibilidades reales de la economía en términos de financiamiento, ya sea con recursos propios o crediticios, del exterior o del interior del país.

b) Nivel Sectorial está coordinado por las llamadas cabezas de sector. Su función igual que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de carácter integrador. Sin embargo, a diferencia de esta, comprenden un solo sector, por ejemplo, industrial, comercial, de comunicaciones, etc, dentro del cual deberán asignar prioridades de acuerdo con sus objetivos particulares.

c) Nivel Empresa corresponde a la empresa misma, quien atendiendo a un nivel macroeconómico y siguiendo los objetivos planteados a nivel nacional y sectorial, normará sus actividades y orientará sus programas de gastos e inversiones.<sup>37</sup>

El Sistema Nacional de Planeación tiene como finalidad un mayor control de los recursos y programas en sus tres niveles arriba mencionados para poder planear el presupuesto nacional de acuerdo con las necesidades y prioridades de cada uno de los sectores, éstos tienen que proyectar su capital corriente de inversión, así como su deuda para determinar la asignación de recursos financieros a las empresas, las cuales tienen que cumplir con los objetivos y metas de cada sector.

Por lo tanto, la sectorización de la Administración Pública Federal a partir de 1976, ha sido el acto político y jurídico-administrativo con que cuenta el Presidente de la República para determinar los agrupamientos de las entidades públicas, bajo la coordinación y el apoyo de las diferentes secretarías de Estado.

En el año de 1982 el sector paraestatal contaba con 1155 empresas, las cuales obedecían a las necesidades de explotar recursos naturales, bienes o servicios exclusivos como lo establece el artículo 27 de la Constitución. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zocalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyen depositos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos<sup>38</sup>

Por ello, el gobierno explota recursos a través de paraestatales como: Petroleos Mexicanos( PEMEX), Comision Federal de Electricidad (CFE), áreas estratégicas para el desarrollo integral del país. La CFE genera, transmite y distribuye, de la energía eléctrica básica para los procesos productivos de la sociedad.

PEMEX; A través de su superávit ha fortalecido otras actividades productivas como el crecimiento y creación de empleos, el suministro de combustibles industriales, acciones en pro de la ecología, participación más activa en los mercados internacionales entre otras. Estas actividades exclusivas del gobierno, tienen como objetivo maximizar los recursos y contribuir a las finanzas públicas.

Los servicios públicos como Ferronales y el Sistema de Transporte Colectivo - Metro - son importantes en el transportes de mercancías y de pasajeros. Sin embargo, por un lado, Ferronales cuenta con una infraestructura obsoleta y es un lastre para el gasto público, por el otro, el Sistema de Transporte Colectivo Metro a pesar de ser subsidiado es básico para hacer posible los diferentes procesos productivos al transportar a tiempo a millones de obreros, empleados y estudiantes acto que da continuidad al progreso y al mismo tiempo permite el descongestionamiento vial y la reducción de la contaminación ambiental.

Para regular ciertos procesos económicos se creó CONASUPO, entidad gubernamental que tiene como objeto asegurar el abasto de alimentos en condiciones de calidad y precio, en especial a los grupos de más bajos ingresos, a través de regular la producción, almacenamiento, distribución y comercialización sin permitir la participación de intermediarios que encarezcan los productos.

.También se creó FONATUR; el objetivo de éste es promover la inversión privada que desarrolle la infraestructura turística del país y propicie el crecimiento económico (regional y nacional) mediante el aumento del turismo nacional y extranjero que contribuya a la creación de empleo, así como a la captación de divisas y fortalezca la imagen y cultura de la nación.

Esta amalgama de organismos descentralizados y empresas públicas, ha sido eje y pilar del desarrollo social es; decir, ha sido parte fundamental del dinamismo y la equidad del crecimiento económico del país, ha fortalecido la soberanía nacional así como los procesos políticos, sociales y culturales y ha fortificado el proyecto de nación dentro del sistema de planeacion democrática

38 Op.cit. Constitucion Política. p 23

A través de la Administración Pública Paraestatal el estado mexicano ha promovido y garantizado la movilidad y estabilidad social y ha logrado mitigar el conflicto social también fomenta la participación de los sectores social y privado con miras a una mayor productividad nacional, por medio del abasto de bienes y servicios en las diferentes ramas productivas, pues ha modernizado su infraestructura así como sus estructuras en materia de producción y distribución, situación que ha fortalecido las instituciones de corte social (salud, educación, vivienda, empleo, abasto).

Recordemos que la importancia de la empresa pública en los países en vías de desarrollo como México, es la respuesta por parte del gobierno a los profundos problemas del desarrollo; siendo la empresa pública la herramienta para lograr objetivos económicos y sociales. Por lo que se ha pretendido :

- Que la empresa paraestatal puede tomar decisiones de largo plazo basándose en costos y beneficios sociales.
- Apoya e incrementa la participación nacional en empresas industriales estratégicas así como la presencia de inversión multinacional y/o en conjunto con el gobierno.
- A través de la empresa pública el gobierno puede canalizar recursos a proyectos de infraestructura e industriales básicos para el desarrollo nacional.
- También las empresas públicas se dedican a producir y distribuir para los sectores menos privilegiados, bienes básicos a bajos precios.\*

Con tales datos podemos ver el alcance, papel e importancia del sector paraestatal en México, como instrumento de crecimiento económico así mismo, percibimos la intervención del Estado en materia político-social, pues cabe recordar que la empresa pública como instrumento del gobierno, tiene como objetivo mantener el equilibrio político-económico de los sectores públicos (social y privado) siendo una cuestión de primer orden.

Hoy por hoy, la posición del sector paraestatal ha sido de gran valor, desde la conservación y fortalecimiento de la soberanía hasta la reproducción de las instituciones políticas, lo que ha permitido - en gran medida - un desenvolvimiento estable para la sociedad en conjunto; sin embargo, no hay que olvidar los claro-oscuros, característica particular de su proceso histórico. Pues dicho bienestar no se ha manifestado para el grueso de la población, debido esto a una serie de factores políticos y económicos (internos como externos), que no han dado la oportunidad de concluir con las políticas económicas de corte nacional y popular para alcanzar el bien común y general.

\* Véase Ortiz, Edgar. Empresa Pública problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe. México, Ed. CIDE, 1988. p 167

## **2.3 MARCO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

El marco jurídico del sector paraestatal se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ésta establece que en el artículo 90 las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; es decir, que la Constitución determina el modo de trabajo y la coordinación entre la Administración Pública Central y la Administración Pública Paraestatal, así como la relación política-jurídica entre ambos sectores, con el fin de cumplir con el proyecto nacional y con los objetivos establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y El Sistema de Planeación Democrática, en el marco de la legalidad y el respeto.

Las entidades públicas son regidas por lineamientos tanto generales como particulares. Dicha legislación está definida por el Derecho Positivo Mexicano, lo cual significa que se rigen por las leyes emanadas de la Constitución.

En México el Poder Legislativo, compuesto por la Cámara de Diputados y Senadores, es quien está facultado para estudiar, analizar y aprobar los procedimientos para la elaboración de las leyes, dicho proyecto de ley requiere de la aprobación de ambas Cámaras, así el artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Así también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales entre otras leyes, decretos, códigos, reglamentos, acuerdos entre otras disposiciones dan cuerpo a la actividad político-administrativa, económica y jurídica del sector público.

Los procedimientos y formas de trabajo son dirigidos y coordinados por cada una de las disposiciones dentro del marco de la legalidad, Así, la administración pública paraestatal cuenta con elementos político-Jurídicos, administrativos, económicos y de información para un mejor seguimiento en cada una de las fases de los diferentes procesos administrativos; estipulándose las obligaciones y responsabilidades de cada empresa.

Los elementos jurídico-administrativos son la base de las entidades públicas que legitiman la existencia del sector paraestatal y las funciones a través de las que satisface sus objetivos y metas sectoriales y nacionales. Por tal motivo, el marco jurídico tiene como fin

establecer la legalidad de la función pública y la metodología de los procesos políticos, económicos, jurídicos y administrativos en sus diferentes ámbitos de competencia.

Además de las leyes constitucionales, existen las leyes orgánicas y las leyes reglamentarias, las cuales legislan ciertas actividades o a un sector específico.<sup>39</sup>

Las leyes que rigen a las entidades públicas tienen que ser aprobadas por el Poder Legislativo, aquellas tienen base y se establecen en la propia Constitución. La formulación de estas leyes ha proporcionado la recuperación de recursos naturales o actividades estratégicas para el desarrollo e independencia económica del país, un caso claro es la ley de expropiación que faculta al Presidente de la República a considerar de utilidad pública y bienestar social para la nación algún servicio o recurso natural.

Una ley orgánica sería la ley orgánica de la administración pública federal (D.O 29 de diciembre de 1976) creada para formar un solo cuerpo, es decir, para establecer y definir las funciones de cada institución para evitar la duplicidad de aquellas así como definir las responsabilidades de cada secretaría de Estado, para que de esta forma exista una mejor coordinación del sector paraestatal y ello se traduzca en mejores resultados.

Las leyes reglamentarias son los lineamientos establecidos para cada institución u organismo gubernamental, se podría decir que es el segundo nivel de una ley la cual se ejecuta en forma más particular; por ejemplo, la LOAPF es una ley general para toda la administración pública federal, la LFPA es una ley que establece los lineamientos y metodologías exclusivas para el sector paraestatal, mientras que el Reglamento Interno de una Secretaría se constituye por las directrices específicas y particulares del funcionamiento de esa institución, dependiendo esto de su naturaleza, tal como el Reglamento del Código Fiscal, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, entre otros reglamentos que varían según la actividad y status de cada órgano público.

Por lo tanto, el marco jurídico del sector paraestatal es guía y forma de los procesos administrativos y jurídicos el cual marca la pauta y el camino a seguir de los planes y programas establecidos en cada sector. Las leyes, los reglamentos, códigos y demás disposiciones indican la metodología ¿del qué y del cómo? desempeñarán su trabajo las diferentes esferas públicas, así mismo establece las sanciones y penas a las que están sujetos los funcionarios públicos, en caso de incurrir en alguna falta o en el incumplimiento de las disposiciones correspondientes. También el marco jurídico dispone el buen uso y aprovechamiento de los recursos financieros, materiales, tecnológicos, de información y humanos, que facilitan la observancia de los derechos y obligaciones de la burocracia en su conjunto, en el marco de la legalidad.

39 Caso, Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración, y Empresa Pública. México. Ed. INAP, 1988 p 79.

Para concluir, estas medidas legales actúan para alcanzar la eficiencia y eficacia de los medios y recursos con que cuenta el Estado mexicano, para cristalizar los objetivos y metas sectoriales, (regionales o nacionales) con resultados satisfactorios para la sociedad dentro del estado de derecho. Todo ello, con el unico fin de prestar y proporcionar bienes y servicios de calidad, para lograr el progreso y bienestar común de los mexicanos como precepto constitucional.

## **2.4 ANTECEDENTES DE LA ENTIDAD PÚBLICA**

Las entidades públicas y la agrupación de ellas son conocidas como sector paraestatal, éste ha evolucionado e incorporado una serie de empresas publicas de diferente indole, desde empresas extractivas, industriales, de distribución, textiles y de transportes entre otras actividades han participado para el progreso del pais en las diferentes esferas de la sociedad.

La empresa pública es una entidad economica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interes publico, social y general.<sup>40</sup>

Las empresas públicas son empresas que, ha semejanza de las empresas comerciales, producen bienes y servicios para su venta a un precio que debe cubrir aproximadamente su precio de costo, pero que son propiedad del Estado o se ubican bajo su control.<sup>41</sup>

Una empresa pública es una entidad organizacional productiva que se ocupa de actividades de carácter mercantil (o de megocios) y comercializa (en el mercado) por lomenos una parte de su producción que es propiedad en un 50% o más.<sup>42</sup>

Las empresas públicas han sido una de las herramientas con mayor efectividad por parte del gobierno, pues éstas contribuyen en casi todos los ámbitos de la sociedad, intervienen en materia de salud, educación, transporte, abasto, comunicaciones, trabajo y otras funciones que son base para el desarrollo integral de un país.

40 Ruiz,Francisco.Control Juridiccional de la Empresa Publica.Mexico.Ed. UNAM,1979 p 15.

41 Castillo,Alfredo. OCDE, 1989.

42 Bareinstein,Jorge. La Gestion de Empresas Publicas. Mexico.Ed. Diana,1986. p 43.

La historia de México relata como dentro de la organización del virreinato, durante la Colonia, se crean los organismos precursores de la Empresa Estatal. Tal es el caso del estanco del Tabaco o Real Renta del Tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la Corona. De esta manera el Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar la economía de la Metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica.<sup>43</sup>

Otros ejemplos de empresas públicas son la Casa de Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones se establecieron en 1780.

Con la culminación del Movimiento de Independencia en 1821 la intervención del poder público en la actividad económica, y en las décadas siguientes en que el país hacía esfuerzos por afirmar su soberanía como nación, adoptó modalidades diversas para responder a las nuevas necesidades impuestas por la época, dando paso a la creación de los cuatro despachos de Estado anteriormente comentados.

En 1830 se crea el Banco de Avío, con el objeto de desarrollar la industria textil, la cría de gusanos de seda y la elaboración de esta, así con el establecimiento de fábricas de papel. Posteriormente en 1837, se fundó el Banco de Amortizaciones de la Moneda de Cobre para solucionar diversos problemas que habían suscitado las emisiones previas de monedas de ese metal.

Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, mediante el Decreto del 22 de abril de 1853, en que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de todos los ramos mercantiles e industriales.<sup>44</sup>

A partir de 1917 la intervención del gobierno en la vida económica, política y social del país ha venido aumentando, dado su papel promotor del desarrollo nacional. Con la expedición de la Constitución Política se determinó la orientación y rumbo que el Estado asumiría por medio de un proyecto nacional, en el cual, él mismo, debía controlar y dirigir o en su defecto, rescatar los recursos naturales, la producción de bienes y servicios, a través de la nacionalización como precepto constitucional en apoyo al estado de derecho así como a la soberanía nacional.

Durante la década de los años 20 y 30 se creó un número importante de empresas públicas en diferentes ramos de bienes y servicios. Los presidentes General Álvaro Obregón, General Plutarco Elías Calles, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y el general Lázaro Cárdenas cimentaron las bases para la reconstrucción política, económica y social de las instituciones del Estado. Para esto fortificaron el derecho positivo, ausente durante los años del movimiento armado de la Revolución.

43 Villareal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Mex. Ed. Diana, 1988 p 4.

44 Carrillo, Alejandro y García, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México Ed. Porrúa, 1987. pp 38-40.

Con el triunfo del movimiento revolucionario y la Constitución del 1917 se fundamentó el papel del gobierno para alcanzar el desarrollo nacional, es decir, el gobierno surgió como ente articulador del crecimiento económico dadas las circunstancias de escasez y dispersión de las actividades productivas, con el objeto de mitigar el conflicto y el abasto social a través de la producción y prestación de bienes y servicios públicos abastecidos por las entidades públicas pilar del progreso y la estabilidad social que impulsó la reforma agraria, la nacionalización y la creación de empresas estratégicas como el petróleo, la generación de energía eléctrica, el Banco de México, Ferronales, entre otras.

La creación de las empresas e instituciones tuvo por objeto garantizar la soberanía nacional para lograr y alcanzar una sociedad más igualitaria. En la infraestructura económica y financiera fundaron, principalmente el Banco de México (1925), el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1925), Nacional Financiera (1933), Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933) con el fin de resolver el caos, enriquecer y el pobre sistema bancario y fomentar la industria nacional e infraestructura de los servicios públicos.

En cuanto a servicios se crearon las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos (1925) con la idea de integrar físicamente al territorio nacional. Durante la década de los años 30 y 40 se expandió la prestación de servicios sociales a través de la Dirección de Pensiones Civiles (1933), Almacenes Nacionales de Depósito (1934), Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (hoy, CONASUPO 1937).

El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938), La Comisión Federal de Electricidad (1937), el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942), así como la expropiación de los Ferrocarriles (1937) y la expropiación de la industria petrolera (1938). De 1920 a 1940 el gobierno contaba con 36 empresas paraestatales.

Es importante destacar que durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, se promulgo el Plan Sexenal de Gobierno mediante el precepto jurídico que otorga el artículo 27 de la Constitución. El Plan Sexenal exigía establecer un control y una dirección gubernamental cada vez mayores en la vida económica del país. Cardenas proporciono tal control por medio de una abundante legislación en materia de finanzas, y debe subrayarse que fue él, y no el Congreso, el que promulgo casi toda esta legislación, puesto que tuvo facultades extraordinarias durante los recesos de 1935 y 1937.

El Plan Sexenal de Cardenas se habia venido conformando desde el gobierno de Abelardo Rodríguez, y con el consejo de Calles, que consistia esencialmente en el establecimiento en México de un programa de gobierno que expresara las metas nacionales en materia de desarrollo económico y social, así como aumentar el periodo presidencial de 4 a 6 años de gobierno. El Plan Sexenal abarco las materias siguientes: agricultura y fomento, trabajo económico nacional, salubridad pública, comunicaciones y obras publicas, educación, gobierno, ejercito, relaciones exteriores, hacienda y credito publico y fomento comunal.<sup>45</sup>



Durante el sexenio de Lázaro Cardenas surgió la instrumentación de planes de gobierno mediante de la creación de una serie de empresas publicas y otros órganos gubernamentales por lo que el Estado tuvo mayor capacidad de alcance de la dirección e intervención de la vida de la sociedad mexicana para alcanzar el desarrollo económico y social. Esto por medio de la intervención estatal en la producción de bienes y servicios, de empresas nacionales y en especial en el sector estratégico y prioritario.

La expansión industrial del sector público se dio en la década de los años 40 y continuó con la misma fuerza hasta los años 50. Esta expansión inicio con la creación de empresas como Altos Hornos de México (1942), Gusanos y Fertilizantes de México (1943), Diesel Nacional (1951), Constructura de Carros de Ferrocarril (1952), el Grupo Somex ( 1955 ) entre otras empresas que además de prestar bienes y servicios apoyan la actividad del sector privado para alcanzar la industrialización.

Un antecedente de importancia en la materia fue la Primera Ley para el Control de la administración del presidente Miguel Alemán por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (lo que hoy es la Ley Federal de Entidades Paraestatales 1947). Este ordenamiento jurídico contiene la primera definición legal de lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en el contexto de la Administración Pública Mexicana.

Para efectos de esta ley son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que además satisfaga algunos de los requisitos siguientes:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitucion del capital, de aportaciones de bienes, concesiones o derecho, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto de funciones propias impliquen una atribucion tecnica especializadapara la adecuada prestacion de un servicio publico o social, explotacion de recursosnaturales o de la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Para efectos de esta ley, son empresas de participacion estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva o designar gerente, presidente o director o vetar losacuerdos que la Asamblea de Accionista~ el Consejo de Administracion o la Junta Direc-tiva adopten,cualquiera que sea el origen de sus recursos.
- b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o mas del capital o acciones.
- c) Que en la constitucion de su capital se hagan figurar acciones de serie especial quesolo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d) Que por una disposición de carácter general disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.<sup>46</sup>

Con esta nueva ley el gobierno tuvo la oportunidad de organizar con planeación una serie de entidades para dar, como respuesta a las demandas de una población en crecimiento que requería de un mayor número de bienes y servicios públicos; así el gobierno se dio a la tarea de proporcionarlos de acuerdo a las necesidades político-sociales del momento, donde la promoción del desarrollo se plasmará a través de políticas de bienestar social; por lo anterior, la administración pública paraestatal absorbió empresas no estratégicas ni prioritarias provocando con el paso del tiempo un sobredimensionamiento del sector, pues de 1941 a 1954 contaba ya con 144 entidades paraestatales, es decir la participación del gobierno en la vida económica determinó el crecimiento del sector paraestatal

En el período de posguerra dada la situación mundial la economía del país tenía que participar y competir con mayor dinamismo a nivel internacional; tal situación conllevó a la expansión del sector industrial durante los años cuarenta, expansión favorecida con la política de sustitución de importaciones que permitió una mayor inversión en otros sectores de la economía; esto aumentó el número de servicios públicos, en especial en Comunicaciones y Transportes creándose el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941), Hospital Infantil de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y Altos Hornos (1942), Instituto Nacional de Cardiología, Gusanos y Fertilizantes de México (1943), SosaTexcoco (1944), Ayotla Textil y Banco Nacional Monte de Piedad (1946), Industria Petroquímica Nacional (1949), Diesel Nacional (1951), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952).

Para dar cumplimiento a la Ley de Control de 1947, el 27 de junio de 1953 se expidió un acuerdo donde se disponía que las secretarías de Estado, el D.D.F, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su Programa de Inversiones relativo al sexenio 1953-1958, e informar oportunamente de los cambios que se operaran en el citado programa.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 introdujo en la administración pública una reforma sustancial: La creación de la Secretaría de la Presidencia, por lo cual, se tomó como núcleo constitutivo, la organización y funciones de la antigua Comisión de Inversiones, según se advierte en las facultades que le fueron conferidas.

46 Ibidem. p 54-60

La nueva Ley de Secretarías de 1958 transformó a la anterior Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la cual se le encomendaron, entre otras funciones, las de: Controlar y vigilar financiera y administrativa la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, entre otras funciones.

El control administrativo de las empresas públicas excluidas las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con base en el decreto del 13 de marzo de 1959 en el que se crea para esos efectos una Junta de Gobierno, presidida por el titular de ese ramo.<sup>47</sup>

Con estas disposiciones jurídicas que estableció el Gobierno Federal se dio un paso trascendental, para una mejor organización y distribución de las funciones públicas, tanto en el nivel central como paraestatal, sin perder de vista la conservación de la soberanía nacional así como el sostenimiento del Estado de Derecho, para garantizar el buen uso y aprovechamiento de los recursos naturales, materiales como financieros para obtener mejores resultados en las diferentes esferas de la sociedad.

En este período las inversiones se hicieron en las áreas de energéticos, pues en 1958 el gobierno se hizo cargo de la petroquímica básica, dirigiendo la política económica al logro de la industrialización del país, para garantizar el abasto de productos y servicios como energía eléctrica y el acero como bienes básicos de esos años. También

Se crearon el Instituto Mexicano del Café, El ISSSTE (1960), Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Comisión 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). Por tal motivo de 1955 a 1970 el Sector Paraestatal contaba con 272 empresas.

El 28 de enero de 1959 se creó el Comité de Importaciones del Sector Público, ante la necesidad de ejercer un control sobre las importaciones que realizaban las empresas públicas, teniendo en cuenta el alto nivel alcanzado por este concepto.

Por acuerdo presidencial, del 19 de noviembre de 1959, se dispuso que los organismos y empresas públicas presentaran ante la Secretaría de la Presidencia las modificaciones que se introducirían en sus programas de inversión al año siguiente debían realizarse antes del 31 de agosto de cada año.

También en 1959 se expidió el reglamento presidencial que creó el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito, cuyos miembros eran representantes del Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, al cual se le encomendó la elaboración de estudios y normas, así como la promoción de medidas tendientes a regular a las instituciones de crédito, y en especial, las nacionales.<sup>48</sup>

47 Ibidem pp 65-68

48 Ibidem pp 70-80

Debido al costo así como a la cantidad y diversidad de mercancías requeridas por el sector paraestatal, con estas disposiciones se intentó fomentar el aprovechamiento racional de los recursos nacionales. Por otro lado, las modificaciones de los programas de inversión se debieron principalmente, para tener un mayor control sobre el capital de inversión y asegurar el buen funcionamiento de los planes sectoriales y, por ende, lograr una mejor infraestructura tanto de bienes como de servicios a nivel nacional.

El acuerdo del 7 de julio de 1961 facultó a la Secretaría de la Presidencia para promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, así como fijar los procedimientos que normen la acción conjunta de la Administración Pública Federal.

En 1961 se retomó el artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación, en el cual se establecieron las obligaciones que contraerán los organismos y empresas públicas, tanto en moneda nacional como extranjera, debían quedar inscritas en un registro que para tales efectos se abriría. Asimismo, este artículo estableció normas sobre el control y autorización de las mismas.<sup>49</sup>

Este acuerdo facultó al gobierno para mejorar su funcionamiento en sus diferentes niveles así como los procedimientos para determinar su efectividad financiera y de organización, en el caso del registro de las obligaciones del sector paraestatal, es decir, tener un control y una vigilancia de los recursos o deudas del sector y saber en qué momento son superávitarios o deficitarios.

El primero de marzo de 1962 se expidió un acuerdo constituyendo la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo, cuya tarea más importante fue la formulación del Plan de Acción Inmediata 1962 -1964.

En 1964 se tomó la decisión de incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1965 veinte de las más importantes entidades públicas, con el fin de poder tener debidamente regulados sus ingresos y gastos. Las empresas públicas incorporadas fueron: PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, FERRONALES, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, IMSS, ISSSTE, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, CONASUPO, Industria Eléctrica Mexicana, Compañía Eléctrica de Chapala, Compañía Eléctrica de Morelia, Compañía Eléctrica de Manzanillo, Compañía Eléctrica Guzmán, Compañía Hidroeléctrica Occidental, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, Ferrocarriles Unidos de Yucatán, Aeronaves de México.<sup>50</sup>

Con la creación de la Comisión Intersecretarial se pretendía la elaboración y proyección de programas de desarrollo económico y social, tanto a corto como a largo plazo, lo que daría un mejor control de la Administración Pública, a través de programas y planes de forma oportuna como uno de los propósitos centrales de su creación. En respuesta a dicha medida, se integraron veinte de las empresas y organismos públicos de mayor importancia al Presupuesto de Egresos de la Federación para dar continuidad al proceso de regulación y vigilancia, tanto de gastos como de ingresos.

49 Ibidem p 85.

50 Ibidem pp 90-110

En diciembre de 1965, una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, modificó sustancialmente las disposiciones contenidas en la primera ley de 1947, a fin de adecuarla a las nuevas funciones otorgadas a la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional.<sup>51</sup>

Con esta ley se realizarían las funciones de control y coordinación por parte del Ejecutivo Federal, a través de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional. Con tal control se esperaba una mejor organización así como el aprovechamiento de los recursos destinados al sector paraestatal con el fin de lograr buenos resultados, es decir, balanzas superavitarias o en su defecto servicios y bienes de calidad para dar continuidad a los proyectos sectoriales y nacionales.

En 1971 la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, a la cual se le encargó la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976). Como parte del esfuerzo de reforma administrativa el 11 de marzo de 1971 se publicó un acuerdo, por medio del cual se ordenó el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, designando a la Secretaría de la Presidencia como órgano central de asesoría y de generación de lineamientos para las unidades de programación de la Administración Pública Federal.<sup>52</sup>

Con el acuerdo de marzo de 1971 se pretendió una mayor participación de los sectores públicos en forma compartida y no de forma impositiva o autoritaria, la Secretaría de la Presidencia fue la institución encargada de asesorar y crear las políticas para las diferentes unidades administrativas, con el fin de programar las actividades de la Administración Pública Federal.

El Presidente Luis Echeverría autorizó en 1975 el inicio de los estudios que permitirían la implantación del presupuesto por programas y actividades, en sustitución del presupuesto tradicional. Estos trabajos hicieron posible que, en ese año, el presupuesto de egresos para el año 1976 se elaborara ya con base en una estructura programática en la que se definían los objetivos, metas, acciones, alternativas de ejecución, y se señalaban responsables de funciones precisas y se cuantificaba el gasto por programas.<sup>53</sup>

El presupuesto por programas marcó una nueva era para la Administración Pública, ya que el presupuesto de la Federación tendría un mayor control y prioridades establecidas en los programas de mayor alcance o los requerimientos del momento. También facilitó y mejoró los proyectos institucionales, así como los paraestatales, permitiendo un abanico con mayores posibilidades y opciones, para cubrir y cumplir con los planes de corte nacional.

51 Ibidem pp112-117

52 Ibidem p 122

53 Ibidem p 128

Otra ventaja que ofrece el presupuesto por programas es la inyección de recursos de forma periódica, sin tener que lastimar las arcas de la Federación ; así, los recursos financieros tienen mayor movilidad y rendimientos en un momento determinado , si se definen las prioridades y necesidades de cada sector para dar continuidad al proceso de reproducción , del país dentro de los lineamientos de la legalidad como parte del proyecto nacional.

Como complemento a los esfuerzos de programación y coordinación global de las actividades de la Administración Pública, durante el sexenio 1970-1976 se establecieron una serie de comisiones sectoriales y subsectoriales entre las que destacan las siguientes:

- La Comisión Nacional de la Industria Azucarera (15/12/1970).
- La Comisión Coordinadora de la Industria Siderurgica (1º /06/1972).
- La Comisión Nacional de Energeticos (27/02/1973).
- La Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Publico (1975).
- Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodon (21/01/1975).<sup>54</sup>

Para hacer frente a la problemática social se crearon fideicomisos para dar fomento a la producción, en especial al sector agrícola. Otro problema de esos años fue la expansión del sector paraestatal de manera no planeada, es decir, éste absorbió empresas privadas con problemas financieros e ineficiencia productiva, por lo que el gobierno tuvo que rescatarlas para evitar el desempleo y la caída de la productividad.

Con tal política se descuidó el sector estratégico y prioritario, el resto del sector paraestatal creció desmedidamente. Cabe señalar que esta medida no fue exclusiva de los países en vía de desarrollo, sino también de los desarrollados es decir, como política económica del modelo de bienestar.

En esta década se crearon empresas como: 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 Estudio 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) y Instituto Nacional de Ciencias Penales (1976).

Durante los años 70 aparecieron diversos fenómenos económicos como Inflación, supresión de la inversión y bajo crecimiento, todos ellos debido a las circunstancias dadas del ámbito económico internacional. A partir de la crisis petrolera de 1976 el gobierno mexicano tuvo que acceder a las presiones del gobierno norteamericano y de los órganos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para aceptar créditos de estos, ya que Estados Unidos necesitaba el petróleo de México en virtud del embargo petrolero árabe. El gobierno del presidente Echeverría se opuso a tal presión a finales de su régimen lo que ocasionó devaluación y desestabilización gubernamental; fuga de capital, dolarización y especulación financiera, siendo esto el inicio de la crisis actual.

Cuando el presidente Echeverría intentó retomar el modelo nacionalista con mayor redistribución del ingreso, desarrollo social y empleo, ello se tradujo en un mayor endeudamiento externo (19,349 millones de dólares sin incluir la deuda privada), así como en el desequilibrio de los productos mexicanos en el comercio exterior.

La Reforma Administrativa del expresidente López Portillo (1976-1982) estaba sustentada en su base jurídica del Sistema Nacional de Planeación, constituido éste por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF 29/12/1976), buscaba fundamentar y encauzar una de las reformas más radicales y profundas que se hayan planteado al aparato administrativo del Estado Mexicano, con la idea de adaptarlo a las exigencias del desarrollo político, económico y social.

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (31/12/1976), actualizaba la concepción y el manejo del gasto público federal cuyas bases habían establecido en la década de los años 30 y vinculaba definitivamente la planeación y la programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del presupuesto.

Contemplaba también la modernización de los sistemas de información existentes, a fin de que pudieran apoyar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Finalmente la Ley General de Deuda Pública (31/12/76), buscaba optimizar el uso de los recursos financieros que capta la Administración Pública Federal a través del crédito, tanto interno como externo, así como captar la información necesaria para vigilar, en todo momento la situación crediticia del país.

Uno de los aspectos más característicos del programa de Reforma Administrativa 1976-1982 fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, con la determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su instrumentación.<sup>55</sup>

55 Ibidem p 135-144

Con esta reforma la estructura de la Administración Pública Federal cambió de modo significativo, ya que este modelo incorporó al sector paraestatal de forma integral, es decir, que las empresas públicas ya no serían reguladas bajo una serie de disposiciones diversas y dispersas que dificultaban su coordinación y operación con cada uno de los sectores a los que pertenecerían hasta ese momento.

Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció los niveles de financiamiento y gasto público, dio a conocer el nivel de gasto y los ingresos estimables para los organismos y las empresas del sector paraestatal, con la finalidad de que la Secretaría de Hacienda vea la posibilidad de cómo obtener los recursos requeridos, una vez considerados los ingresos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal en conjunto.

Una de las modificaciones más significativas de la Ley Orgánica de 1976, fue la de introducir una mayor claridad en las relaciones que deben existir entre las dependencias directas del ejecutivo Federal y las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal, por ello se facultó al Presidente de la República para la constitución de los sectores administrativos

Un sector administrativo es una convención de análisis programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio el cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia global. Por ello, se expidió un primer Acuerdo de sectorización el 13 de enero de 1977, en el que se establecían a los Coordinadores de cada Sector.<sup>56</sup>

Por otra parte, la introducción de la Ley de Responsabilidad en el gasto público constituyó una de las medidas más importantes del sector paraestatal, debido a que fortaleció la propia sectorización. Esta ley es un proceso participativo, corresponsable y gradual del gasto público federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como las dependencias coordinadoras de cada sector y al mismo tiempo, la propia empresa pública que tiene como finalidad racionalizar y eficientizar el proceso presupuestal, para mejorar el desarrollo de los programas ejercitar mejor y de forma oportuna el gasto público para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en cada sector; para así dar claridad y precisión al gasto público en sus diferentes niveles.

Durante el gobierno del presidente José López Portillo el modelo nacionalista empezó a quedar a tras con la política de expansión petrolera que conllevó a una crisis más aguda, es decir: En 1977 hubo una gran recesión, el producto interno bruto decreció en menos 5.6% como resultado de la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en 1977, que exigía una austeridad sumamente severa.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Ibidem pp 150-157.

<sup>57</sup> Ortiz, Arturo El Fracaso Neoliberal en México. México. Ed. Nuestro Tiempo. 1989 pp 43-44.



Entre 1978-1980 se experimentó un crecimiento económico gracias a la expansión petrolera, pero en 1981 sobrevino la caída del precio internacional del petróleo, por lo que en 1982 se presentó una recesión con un crecimiento de 0.5% del PIB, mientras que un año antes hubo un crecimiento del 7.9% con respecto al PIB. Como consecuencia de esto se manifestaron devaluaciones, fuga de capital, desconfianza y especulación por lo que a mediados del mes de agosto del mismo año, el Banco de México declaró que sus reservas se encontraban en cero y que el país era insolvente para cubrir sus compromisos con el exterior.

Esto obligó a recurrir al crédito externo, y con ello incrementó su deuda, vía Convenio de Facilidad Ampliada, segunda parte de la Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional, y que tiene como propósito ajustar la economía con base en una serie de lineamientos globales de política económica; el FMI es así como apoya créditos urgentes para hacer frente a las emergencias económicas.

Ante la fuga de capitales el presidente López Portillo nacionalizó la Banca y estableció el control de cambios el 1º de septiembre de 1982. Con tal acción se incrementaron 56 Instituciones Bancarias así como las empresas que de ellas dependían, llegando a un total de 1155 empresas paraestatales.

Con la situación económica y la composición tan grande y heterogénea del sector paraestatal se experimentaron problemas como: rezago tecnológico y productivo, duplicidad de funciones, asignación de recursos vía subsidios, falta de coordinación en las instituciones, entre otros problemas que llevaron al desequilibrio económico, es decir, mayor deuda externa (65,419 millones de dólares no incluyendo la deuda privada), estancamiento, inflación, caída del precio del petróleo, generando medidas para frenar la crisis

Por lo tanto, entre 1970-1982 el sector paraestatal se incrementó de 272 empresas a finales de la década de los años setenta a 1155.

## ***2.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID.***

Durante la administración (1982-1988), el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta abarcaba los tres niveles del gobierno central: las secretarías de orientación y apoyo global, las secretarías y el D.D.F, coordinadores de sector, y las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector, teniendo un número variable. Tal reforma contiene tres aspectos sobresalientes:

- a) Adecuar la presente administración a los retos planteados de un Estado moderno que asume la función rectora y de promoción del desarrollo.

- b) Dar respuesta concreta a las demandas populares, y
- c) Lograr que la acción pública actué con eficacia y agilidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 surgió de la promulgación de la Ley de Planeación (5/01/83), ésta establece la obligación de ordenar jerárquicamente los planes en torno a un plan nacional que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo nacional de mediano plazo sean regionales, especiales, estatales o municipales.

Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales, refuerza la rectoría del estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social. 58

El Plan tenía como propósito fundamental mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que, bajo principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social, requiriéndose de:

- a) Fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno. y
- b) Fortalecer a la sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre las familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

Todo ello, para alcanzar cuatro objetivos fundamentales:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento, e
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social..59

Así la participación directa del Estado en la producción dentro del régimen de economía mixta ha sido el instrumento del desarrollo general del país. Sin embargo, siguen existiendo áreas dentro del sector paraestatal que, debido a cambios tecnológicos y organizacionales han modificado el patrón de la demanda interna como externa.

El papel rector atribuido al gobierno dentro de una economía mixta se define a partir de la existencia de tres sectores: Privado, Social y Público. Después de las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 28 se ha hecho explícito el concepto de economía mixta así como la rectoría económica del estado a través de actividades estratégicas (artículo 28) y prioritarias.

Estas últimas se definieron en el informe de ejecución 1985 del Plan Nacional de Desarrollo, delimitadas en cuatro actividades:

58 Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 Presidencia de la República p176.  
59 Presidencia de la República Criterios de Política Económica 1985.

1. Bienes de Capital: maquinaria y equipo agrícola, maquinas-herramientas, equipo ferroviario, naval, de fundición, de maquinado y equipo rotativo.
2. Insumos fundamentales: fertilizantes, siderurgia, productos petroquímicos, algunos minerales.
3. Bienes para el consumo básico, que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades de la población: azúcar, productos farmaceuticos y textiles básicos.
4. Industria de punta tecnológica: biotecnología y la electrónica industrial.

Es así como se planteó la administración pública, instrumento de política que implementa líneas generales de acción para alcanzar ocho objetivos:

1. Fortalecer el caracter mixto de la economia a través de la consolidación de su intervención en áreas estrategicas y prioritarias y no de un crecimiento indiscriminado de sus actividades por los criterios y lineamientos que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.
2. Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en actividades de producción básica que no sean cubiertas de manera suficiente por la iniciativa privada.
3. Apoyar la integración del aparato productivo promoviendo la integración vertical y horizontal de la planta productiva.
4. Reestructurar y modernizar la empresa pública buscando su integración en subsectores de actividad evitando la dispersión de esfuerzos.
5. Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios estratégicos necesarios a través de su participación directa e indirecta para reducir los efectos negativos, producidos por la desigualdad del ingreso.
6. Promover el desarrollo regional del país a través de la descentralización de sus actividades productivas y de distribución.
7. Contribuir al financiamiento del desarrollo generando ahorro corriente e ingresos de divisas.
8. Adoptar mecanismos que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.<sup>60</sup>

Por lo que ha requerido de profundas reestructuraciones en su modo de operación para así poder alcanzar los objetivos para las que fueron creadas las empresas publicas. Un ejemplo de ello fue la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (14/05/1986), cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, mediante la adecuación de los medios por parte del gobierno a los fines a través de delimitar el marco jurídico, conforme al interés general de cada entidad; precisando que los organismos, descentralizados tendrán por objeto la realización de actividades en las áreas estratégicas o prioritarias, o la prestación de servicios públicos o sociales, así como la asistencia o seguridad social (artículo 14), y las empresas mayoritarias del gobierno federal o una o más entidades paraestatales deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 65.

60 Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 Presidencia de la Republica p 179.

La Ley dispone que los organismos descentralizados se organizaran conforme a las leyes o decretos de su creación, que estableceran, a partir de la vigencia de la nueva Ley, elementos obligatorios de su organización que la propia Ley señala. Las empresas de participación estatal mayoritaria, que deban tener por objeto las áreas prioritarias según la ley, deban sujetarse a los términos que en ella se consignan, sin perjuicio de lo expuesto en la legislación aplicable; los consejos administrativos se integraran de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se opongan con sujeción a la ley; y además de las facultades específicas que se otorguen en los estatutos o legislación de la materia tendrán, en lo que resulten compatibles, las facultades que les otorgue la ley.<sup>61</sup>

Los motivos de la ley son simplificar tanto la administración como la gestión, mediante el propio gobierno, definiendo la aplicación de las leyes vigentes en los diferentes requisitos que se desea reducir, siendo éstos aplicables dentro de la propia norma, es decir, determinar el límite entre el conflicto de la legislación administrativa como interés público con el buen uso de los recursos de las empresas públicas dentro del derecho privado.

Durante el gobierno del licenciado Miguel de la Madrid se inició el proceso de desincorporación del sector paraestatal a través de la Modernización del Aparato Administrativo eliminando, el modelo de desarrollo nacionalista impuesto por el expresidente Gral. Lázaro Cárdenas para integrarnos a las economías globalizadoras que comenzaban a formarse en el planeta. Por medio de esta política se pretendía concurrir a los mercados para tener mayor presencia a nivel internacional, sin olvidar las demandas y requerimientos de la sociedad que comenzaba a sufrir la disminución del poder adquisitivo así como las oportunidades de empleo.

Con la crisis de 1982 el país entró en una situación compleja en especial del orden económico que generó pobreza y desigualdad social en un alto grado. A partir de 1983 la economía mexicana realizó una reforma económica con el fin de detener la inflación, recuperar el crecimiento y disminuir la pobreza extrema, que entre 1984 y 1989 aumentó de 11.4 a 14.1%, es decir, en 1989 había 14.9 millones de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza extrema, con lo que el índice anual se incrementó en 6.3% anual.

Para lograr lo anterior, el gobierno implantó el modelo neoliberal mediante la desincorporación del sector paraestatal, pues aquél no podía asumir completamente las tareas económicas; entonces el sector privado asumió, conforme al modelo monetarista (neoliberal), parte de la misión del sector paraestatal y terminó así con la política proteccionista y expansionista del Estado y dio otro tipo de impulso a las áreas estratégicas y prioritarias que en manos del Estado se habían vuelto ineficaces para cubrir el déficit de servicios como agua potable, salud, educación, justicia, vivienda, empleo, reactivación del campo, alimentación, medio ambiente, ciencia y tecnología.

Gran parte del sector paraestatal se desincorporó hacia la iniciativa privada y el sector social como se verá en el capítulo IV.

61 Ley Federal de las Entidades Paraestatales 1993

Las empresas públicas han sido uno de los instrumentos de mayor efectividad con que ha contado el Estado mexicano para lograr los objetivos económicos y sociales, manifestándose aciertos y errores en forma equilibrada en la balanza del desarrollo del país. Sin embargo, es necesario reconocer de que el sector paraestatal creció a lo largo del tiempo en forma desordenada, pues en muchas ocasiones no respondió a planes definidos y congruentes en todas las situaciones.

El Estado promovió una gran diversidad de empresas que retuvo innecesariamente bajo su control absorbiendo empresas privadas fallidas, bajo el argumento de proteger el empleo que en muchas ocasiones tal argumento fue fallido pues, se llevaron a cabo proyectos inviables que con el paso del tiempo se convirtieron en lastre para el gobierno. Ya que la multiplicación excesiva de las empresas públicas debilitó al Estado al desequilibrarlo financieramente y al limitar su capacidad de atender sus responsabilidades primordiales y prioritarias.<sup>62</sup>

La administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado reconoció la necesidad de depurar el sector paraestatal con fin de modernizarlo, fortificarlo y reestructurarlo, consolidando de esta manera la capacidad y obligación de la rectoría económica del Estado; con esto se fortalecería la capacidad de la administración pública Federal en áreas estratégicas e irrenunciables, así como las prioritarias, desechando el peso y lastre del sector público el cual se había convertido en un ente de desequilibrio financiero y, en consecuencia los desajustes y fallas de gran parte del aparato gubernamental que no cubría y cumplía cabalmente con los objetivos de corte nacional. Conforme a la Ley de Planeación en sus artículos 22 y 23 los programas sectoriales del PND diseñados por principios generales se creó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (julio 1984).

El Pronafice define la participación de la empresa pública y los otros agentes en una política que constituye un marco de referencia básico y un paso hacia la clarificación de las áreas de especialización de cada agente económico para el logro de una pauta de cooperación y complementariedad más que de competencia entre los mismos, la experiencia que se vaya adquiriendo permitirá ir definiendo cada vez con mayor claridad el patrón de especialización en el proceso de industrialización.<sup>63</sup>

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se lograron avances importantes a pesar del desequilibrio que experimentaba el gobierno, éstos son: Se concertó con los sectores productivos del país, surgiendo el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) el 23 de diciembre de 1987 que pretendía corregir los efectos del crack bursátil, la devaluación de noviembre y la inflación prevaleciente.

62 El Financiero Diario 23 de diciembre de 1988.

63 Villareal Rene El Monetarismo p 58.

Este pacto consistió en los siguientes aspectos:

Detener la carrera de los precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concentración y hacer un esfuerzo para coordinarlos la estrategia del pacto ataca a la inflación en dos frentes: Primero, con una corrección adicional de las cuentas del gobierno y segundo, armonizando los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria.

Lo anterior con el apoyo y participación de cada uno de los sectores, el programa tiene dos fases en el tiempo. La primera es una fase de corrección con costos inflacionarios inevitables y la segunda, es una fase de desinflación concertada y sostenida. Las medidas de política económica deben asegurar el cabal cumplimiento de la primera fase, la de corrección, para evitar presiones inflacionarias en la segunda, la de desinflación.

El programa es integral y por tanto, requiere de la coordinación estricta de los distintos instrumentos de política económica, las finanzas públicas abran de corregirse para que el gasto del gobierno no exceda a sus ingresos; la política salarial y abasto las reglas del ajuste salarial aseguran que a partir de marzo, el poder adquisitivo del salario no se reduzca. Para asegurar el buen comportamiento de los precios del abasto regular de los productos básicos se utilizarán las tiendas oficiales y sindicales.<sup>64</sup>

Por lo tanto, el PSE sólo castigó los salarios con el fin de reducir la demanda para detener los precios, ejemplo de ello son las políticas económicas implantadas después del pacto: aumentar 15% los salarios y 80% las tarifas de luz, gasolina, teléfono, y detener el ritmo del deslizamiento del peso, medidas que deterioraron el poder adquisitivo de la clase trabajadora ya que los salarios perdieron un alto grado de la capacidad de compra.

El sector paraestatal sufrió una disminución grave con el proceso de desincorporación, pues de 1,155 empresas públicas se llegó a 412, a finales de su sexenio; también, cuando parecía que la deuda externa iba a fracturar al país, ésta se superó fortaleciendo las relaciones entre los sectores internos así como con los externos, dando por resultado un cambio económico y político con una orientación diferente, dejando de funcionar el Estado propietario, paternal y nacionalista.

Con la acumulación de la deuda externa (101 mil 784 millones de dólares, incluida la deuda privada), el salario mínimo real cayó en menos 48.1%, el PIB menos 1.3%, la inflación fue de 86%, el peso se deterioró en 1433%, la tasa de desempleo cayó en 16.6%, el valor percapita menos 19.1%, se transfirieron 57 mil 700 millones de dólares por pago de intereses\*; esto determinó la consolidación del modelo neoliberal al suscribirse la segunda carta de intención o convenio de facilidad ampliada con el FMI en noviembre de 1982.

64 PRONAFICE p 111.

\* Mercado de Valores 9 septiembre (enero-junio) 1995. e INEGI

Que consiste en:

1. Mejorar las finanzas públicas del estado, que contiene cinco puntos:
  - a) Reducir el déficit público en relación al PIB, de un 16.5% en 1982 a un 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984.
  - b) Revisar precios deficitarios y servicios que presta el estado.
  - c) Combatir la evasión fiscal.
  - d) Racionalizar el gasto público y
  - e) Reducir subsidios.
2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.
3. Flexibilización de la política de precios.
4. Flexibilización del control de cambios.
5. Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria.<sup>65</sup>

Con estos puntos se instrumentó el modelo neoliberal en México como política económica para poder ser sujeto al crédito internacional. Luego de este acuerdo siguió el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) 1983-1985 que determina las estrategias de acción para enfrentar la crisis mediante el combate a la inflación, a la inestabilidad cambiaria, escases de divisas, proteger el empleo y la planta productiva.

Este documento también contempla los lineamientos monetaristas; en particular, en las determinantes para disminuir la intervención del gobierno y para dar paso a la desincorporación del sector paraestatal y a la desregulación gubernamental, sustituyendo la libre empresa, libre competencia y el libre mercado.

A finales de 1986 surgió el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), definido por el Secretario del Tesoro Norteamericano James Baker con la finalidad de aumentar el crédito financiero a 20 mil millones de dólares a los países endeudados para que pudieran aumentar su productividad y pagar los intereses de la deuda.

El PAC, fue la continuación de los arreglos monetaristas con el FMI aunque ahora se realizaba directamente con el Tesoro Norteamericano. El gobierno Mexicano adoptó el plan para restaurar el crecimiento económico con recepción del apoyo externo para obtener estabilidad sujetando a estos financiamientos los precios del petróleo, los precios de las tarifas del sector público, la reducción del gasto público, el aumento a los impuestos e impulso a la reprivatización del sector paraestatal y políticas de atracción del capital extranjero del 100% y sin trabas, entre otras medidas. para obtener 11 mil millones de dólares para el período 1986-1988,

65 Op.cit Ortiz Arturo p54.

En conclusión, el modelo nacionalista de desarrollo como espíritu de la soberanía e independencia nacionales dio paso al modelo neoliberal, donde el gobierno abandonó la rectoría y función del progreso, para convertirse en un gobierno gendarme, coordinador y supervisor de la economía nacional; pues aquel fue presionado con el criterio de sobredimensionamiento del sector paraestatal, poco eficaz e ineficiente para alcanzar los objetivos y metas nacionales, esto debilitó la rectoría gubernamental en la vida económica, y dio lugar a las reformas constitucionales que determinarían la política no subsidiaria en las ramas prioritarias como parte de la ideología monetarista. Ahora se enfrentarían las fuerzas libres del mercado y la libre empresa. Lucha donde la ganancia y el plusvalor son lo importante, pues el gobierno desarrollará únicamente la función de servicio social así como bienes de infraestructura en una escala inferior, gracias al proceso de desincorporación de empresas viables y rentables, como se verá más adelante.

## **2.6 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI**

Durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari, referente al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se centró en la modernización económica, social, política, rasgos de continuidad con el régimen anterior.

El ámbito económico requería dos elementos 1) una producción sostenida y justa para superar la escasez de recursos de inversión y, 2) crecimiento para atender la solución de los demás problemas y rezagos que en muchas instancias empeoraron la crisis ya existente.

El reto era doble: superar la restricción aguda de recursos y la modernización en todos los aspectos a través de tres acuerdos nacionales que cumplieran con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:

- a) Ampliación de la vida democrática.
- b) Recuperación económica con estabilidad de precios, y
- c) Mejoramiento productivo del nivel de vida.

La estrategia del gobierno del presidente Salinas de Gortari se enfocó en la transformación y modernización nacionalista y popular pues para hacer frente a los problemas era necesario contar con el consentimiento, el convencimiento, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad, mediante la defensa de la soberanía nacional, con el objetivo de elevar la calidad de vida de los mexicanos.



En el ámbito del sector paraestatal la desregulación fue necesaria para elevar la productividad, mejorar los incentivos para la empresa pública, profundizar en la descentralización pues se eliminarían los obstáculos y prácticas obsoletas que impiden un mayor dinamismo de la empresa pública para mejorar la actividad de la misma, tanto al interior como al exterior del país.

Las empresas públicas recibirán el respaldo indispensable para que puedan cumplir con las tareas encomendadas. Se les dotará de una verdadera autonomía de gestión, a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno, tal y como lo plantea la Ley respectiva, al tiempo que asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera.

Redefinir la presencia del Estado no es sinónimo de privatizar, significa fortalecer a toda la sociedad civil. Por eso nuestro Estado moderno no privatiza las actividades económicas, más bien las incorpora al social así articula el que hacer de los particulares en la tarea nacional. El Estado no suplantara a la sociedad, pero tampoco quedara supeditado a un liberalismo ingenuo que limite su capacidad de respuesta y promoción.<sup>66</sup>

En consecuencia se puso mayor énfasis en las áreas estratégicas y prioritarias. Las actividades estratégicas son los sectores en los que el gobierno tiene participación y presencia exclusiva pues de su rendimiento, desarrollo y funcionamiento depende la soberanía nacional (tratándose de los recursos naturales no renovables, servicios públicos e infraestructura en materia económica como lo establece el artículo 28 Constitucional).

Las áreas prioritarias son aquellas que se refieren a las actividades de beneficio social como salud, vivienda, abasto, educación, entre otras; éstas surgen a la par con las necesidades del país, se modifican conforme al momento histórico, y no están claras ni específicamente planteadas en la Constitución.

El 13 de diciembre de 1988 el presidente Salinas dio a conocer su Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) continuación del PSE cuya política económica era propiciar las condiciones necesarias del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y con la Cuenca del Pacífico, modelo impuesto por el monetarismo imperialista.

El PECE propuso un ajuste al tipo de cambio de un peso diario de enero a junio de 1989, aumentó los precios de bienes y servicios públicos excluyendo gasolina y otros derivados del petróleo que tienen un impacto inflacionario, racionalizó la apertura comercial modificando los aranceles de importación, eliminó la regulación a particulares en materia de trámites e inversión y renegoció la deuda externa. Estas medidas se aplicaron con el objeto de lograr un préstamo por 7,500 millones de dólares, dar continuidad al proceso de desincorporación y agilizar la libre competencia en el mercado libre, a la libre empresa, fin neoliberal.

66 Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 Presidencia de la República pp89-91

Tales decisiones tuvieron consecuencias como: desequilibrio en las finanzas públicas por el pago del servicio de la deuda, el factor inflación-devaluación-déficit al no congelar el tope salarial ni el tipo de cambio, por lo que la administración pública central y paraestatal redujó sus presupuestos drásticamente lo que explica la aceleración del proceso de desincorporación a la iniciativa privada nacional y extranjera. Tras dichas medidas, el gobierno sólo obtuvo recursos para hacer frente a los requerimientos apremiantes, pues al descongelar las tarifas eléctricas gastos que serían absorbidos por las empresas lo cual no sucedió, afloraron tendencias inflacionarias que presionaron para que los salarios permanecieran congelados desde 1988 a mediados de 1989, incrementándolos 8% y ocasionando la ruptura del pacto al elevarse el precio del huevo, carne, azúcar y otros básicos, por lo que el salario continuo siendo castigado\*.

Por lo tanto, el PECE retomó las políticas fondistas y los candados económicos, ya que supuestamente el crédito externo, se extendió para crecer y pagar en detrimento del trabajador, de la soberanía nacional, pues el 60% del presupuesto de egresos de la Federación se asignó al pago de intereses de la deuda.

Así, el 12 de diciembre del mismo año (1989) el gobierno federal dio a conocer el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) instrumento para contrarrestar la pobreza extrema mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno y los grupos sociales, a través de acciones que consolidasen la capacidad productiva de las diferentes regiones del país, en especial hacia grupos sociales que carecen de ellas para mejorar las condiciones de vida y progreso de los mexicanos.

El PRONASOL fue creado como parte de la modernización administrativa, cuyo fin era fortalecer la función gubernamental, mejorar la productividad y el empleo, erradicar la pobreza extrema y proporcionar los servicios públicos básicos, primer paso para una justicia social digna, ya que durante la década de los años 70 y parte de los 80 del presupuesto total del sector público el 32% se destinaba al sector paraestatal, empresas que en muchas ocasiones eran ineficientes, por lo que el proceso de desincorporación tiene como objetivo canalizar esos recursos para mejorar las condiciones de vida de la población, quienes fueron afectados durante los años de crisis y reajuste.

El programa comienza con la creación de un Comité de Solidaridad en una determinada población o barrio, formado por las familias de esa comunidad. Este comité de acuerdo con las necesidades a cubrir presenta una propuesta y diseña, junto con las autoridades un esquema en el cual la materia prima para el proyecto, como ladrillos, cemento y madera para la restauración de una escuela o los cables y postes de luz necesarios para electrificar el poblado, son proporcionados generalmente por el gobierno, las cuestiones de ingeniería corren por cuenta de estudiantes universitarios y la fuerza de trabajo por los vecinos de la localidad.<sup>67</sup>

\* Vease Ortiz, Arturo. El Fracaso Neoliberal en México. México. Ed. Nuestro Tiempo, 1988.  
67 Aspe, Pedro El Camino Mexicano de la Transformación Económica. México. Ed. FCE, 1993 P107.

La infraestructura de bienes y servicios públicos corre por cuenta no sólo del gobierno sino, ahora también por la sociedad civil que además de pagar impuestos, si quiere ahora prestar voluntariamente su fuerza de trabajo para materializar servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, electrificación, escuelas, clínicas de salud entre otros, manifestando el gobierno su incapacidad para la prestación de los mismos, obligación y responsabilidad del mismo como lo establece el artículo 115 Constitucional.

El programa se clasifica en tres grupos principales :

- 1.- Solidaridad para el bienestar social que representa el 55% del gasto total del programa y que se refiere a escuelas, clínicas, drenaje, alcantarillado, electrificación y abasto.
- 2.- Solidaridad para la producción, este grupo derrama el 30% de los recursos que tiene como objetivo la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, vía Nacional Financiera en apoyo al agro, la artesanía y el comercio regional.
- 3.- Solidaridad para el desarrollo regional, este cuenta con el 15% restante de los recursos que se utilizan para caminos, puentes, carreteras y necesidades sociales de carácter municipal.

El PRONASOL se fundamenta en cuatro principios.

- 1.- El respeto a la voluntad y a las formas de organizaciones sociales de los beneficiarios de los programas.
- 2.- Las decisiones no se toman de manera unilateral por parte del gobierno, sino de acuerdo con las comunidades a las que se pretende beneficiar.
- 3.- La corresponsabilidad, lo cual implica que cada proyecto se basa en un acuerdo que establece la parte de los costos que deberá corresponder a cada una de las partes involucradas .
- 4.- a transparencia según la cual cada participante será plenamente informado y obtendrá una respuesta rápida a sus dudas sin interferencia burocrática.<sup>68</sup>

Dadas las reglas del compromiso entre gobierno y sociedad para elevar el nivel de vida de los ciudadanos a lo largo y ancho del país y desnudas las carencias y fallas públicas es mejor que la población económicamente activa que no tiene empleo participe en el mejoramiento de sus comunidades. Así, las áreas que reciben mayor participación son: alimentación, para impulsar la eficiencia en la producción de alimentos y el abasto de básicos a precios accesibles; la regularización de la tenencia de la tierra y vivienda en colonias populares, orientando el desarrollo urbano, rural y la integración de reservas territoriales vía créditos flexibles para la autoconstrucción .

La procuración de justicia parte del reconocimiento de las desventajas de ciertos grupos, en especial de indígenas a los que se les apoyará en la preservación del derecho y prácticas tradicionales propias; en cuanto a la seguridad pública se fomentará la vigilancia popular.

68 Op.cit Aspe, Pedro p 107

En el ámbito de la educación se ampliará la cobertura y se buscará elevar la calidad con mayor énfasis en las zonas rurales y urbanas populares; se impulsarán becas y apoyos como los desayunos escolares, se fomentará la educación bilingüe y bicultural en las áreas indígenas. En materia de agua potable y energía eléctrica se procurarán con mayor énfasis en las comunidades rurales aisladas y las colonias populares; se promoverán tecnologías de uso amplio y eficiente del agua y la electricidad para elevar la calidad de vida de los habitantes.

En el ramo agropecuario se buscará incrementar la producción con estímulos y apoyos mediante la participación social en obras de irrigación, reforestación, comunicaciones y el uso de mano de obra local. La industria se apoyará con inversiones recuperables, tanto en el campo como en las ciudades, así como la capacitación y entrenamiento del trabajo productivo.

En relación a la salud, se rehabilitarán centros de salud existentes, se organizará el suministro de medicamentos permanente y la administración de los servicios de salud para la comunidad entre otras. Las anteriores medidas tienen como fin modernizar y sacar del atraso a las zonas rurales y populares del país, política gubernamental que permite la integración de México al primer mundo, manera equilibrada y justa para quienes menos tienen en teoría, pues la realidad es totalmente diferente a lo esperado.

A pesar de que entre 1988 y 1993 el programa contó con un presupuesto de 3 billones de pesos al año (cifra que representa el 0.4% del PIB,) sólo 8 millones, 11 millones y 27 millones de mexicanos cuentan con servicios de agua potable, energía eléctrica y acceso a tiendas de productos baratos y básicos respectivamente. Pero si no tienen empleo o alguna fuente de ingresos, no pueden pagar las tarifas y precios de los mismos, por lo que permanecen en situaciones precarias o se suman a los 14 millones de pobres extremos en el país.

Esto quiere decir que el apoyo a la empresa pública, el respeto de la soberanía y el fortalecimiento de la sociedad civil solo quedó en promesas, ya que no se cumplió con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia económica, de igualdad y justicia social para los mexicanos, porque se benefició únicamente a la clase propietaria y se dejó en segundo plano los verdaderos intereses generales de la nación para alcanzar bienestar y estabilidad social.

Tras lo anterior se llegó al Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEP) el 25 de mayo de 1992 para dar continuidad a los pactos corporativos suscritos por el gobierno federal y las organizaciones obreras oficiales como: el Congreso del Trabajo, la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Regional Obrera Mexicana, la CROC, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, los sindicatos de ferrocarrileros, mineros, electricistas, telefonistas, petroleros, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social con las organizaciones patronales más importantes como el CCE. Tal acuerdo consiste en obligar a los trabajadores mexicanos a elevar la productividad del trabajo y la calidad de los productos mediante políticas implementadas por las empresas y los sindicatos pro-patronales que están de acuerdo con la modernización capitalista, modernización de la cual dependerá el futuro del movimiento sindical y de la clase obrera.

El ANEP establece los siguientes puntos de consenso.

1- Concebir la productividad más allá de la mera relación insumo-producto, lo que implica aceptar que las empresas públicas y privadas, las organizaciones obreras y el llamado sector social participen activamente en las innovaciones y en los avances tecnológicos. Aunque no se establece de que manera cómo y en qué sentido se dará esa participación de las organizaciones obreras y de otras entidades constitutivas del sector social, como las cooperativas y los sindicatos.

2- Para incrementar la productividad y la calidad no basta utilizar solamente la fuerza de trabajo y la tecnología, también planear y organizar la producción y las relaciones laborales, el desempeño, la motivación y la participación de los trabajadores, la disposición de recursos humanos suficientes y altamente calificados así como recursos financieros, la actualización de la administración y una eficiente vinculación con proveedores y consumidores, adaptación a los cambios tecnológicos y a las condiciones en que actúan la empresa y las organizaciones sindicales.<sup>69</sup>

Así el incremento de la productividad y la calidad es un compromiso colectivo que requiere transparencia en la distribución de los beneficios y condiciones económicas para su desempeño; este acuerdo fue resultado de las presiones ejercidas por: el sector empresarial patronal, la tecnocracia política y los organismos financieros internacionales; coerción constitutiva de la modernización del Estado, vía desregulación, desreglamentación laboral y flexibilidad del trabajo, lo que se traduce en una mayor explotación del obrero y cambios estructurales profundos dentro del sindicalismo, debidos a la modernización del trabajo. Esto produjo subcontratación, desreglamentación, revisión del contrato colectivo de trabajo, reconversión industrial, despidos, subempleo y reajuste de personal, entre otras violaciones laborales, donde se incrementó la libertad de introducir políticas de corte patronal sin presentar ningún obstáculo o barrera a éstas.

El ANEP contiene las siguientes líneas de acción:

1. Modernización de las estructuras organizativas de las empresas, del sindicato y del propio gobierno con el fin de adecuarse a los avances tecnológicos y las fluctuaciones de los precios.
2. La superación y el desarrollo de la administración para la formación, actualización y el desarrollo de los administradores para actuar en una economía abierta.
3. El énfasis en el desarrollo de los recursos humanos a nivel de capacitación, de las condiciones del lugar de trabajo, de la motivación, estímulo y bienestar del trabajador y en su remuneración para promover la superación, la satisfacción de sus necesidades y el mejoramiento de su participación dentro de los procesos productivos.
4. El fortalecimiento de las relaciones laborales a través de una nueva cultura de la calidad y la productividad para estrechar las relaciones entre el obrero y el patrón, superando el conflicto vía diálogo y concertación en cada centro de trabajo.
5. La modernización, el mejoramiento de la tecnología y la investigación y desarrollo que se desprenden del PND que estimula para promover una cultura tecnológica desde la educación básica para adaptar tecnologías competitivas.

<sup>69</sup> Véase Prensa Nacional 27 de mayo de 1992.

6- Propiciar un entorno macroeconómico y social que estimule el desarrollo de la productividad y la calidad, vía promoción de la estabilidad macroeconómica de los precios, la recuperación de los salarios y el fomento a la inversión productiva.

Pese a enmarcarse dentro del modelo de economía mixta parte del proceso económico establecido en la propia Constitución, que incluye al sector privado como pivote del progreso, con la política de privatización del sexenio 1988-1994 cuyos orígenes se remontan a 1983 se rompió con el espíritu nacionalista. Es decir, el modelo de desarrollo implantado en los años 30 dejó de ser guía del desarrollo y del progreso nacional y fue exterminado por este régimen de Carlos Salinas.

Esta vocación exterminadora se llevó a cabo con gran intensidad y voracidad, donde el lucro y el plusvalor fueron lo importante, y dejaron de lado el desarrollo social, circunstancia que propicio el ensanchamiento en la desigualdad e injusticia social entre los pobladores del país.

De este modo vemos que la nacionalización instrumento de equidad e igualdad para los mexicanos y conservadora de los recursos naturales, pilar y garantía de progreso del país, se debilita ante la presencia masiva de la iniciativa privada nacional y extranjera, la cual en un momento dado, no responde a las necesidades y requerimientos de la población de manera congruente, pues los bienes y servicios privatizados tienen como fin la ganancia, no importa que dejen de satisfacer y cubrir las necesidades de las mayorías.

El proceso de desincorporación de las entidades paraestatales se convirtió en la política económica que reforma el sistema fiscal y financiero, así como el medio de renegociación de la deuda, apertura comercial y desregulación como parte del redimensionamiento del Estado o reforma del Estado. Con ella el gobierno fomenta, provee y estimula a la iniciativa privada para que participe de manera directa en el bienestar social y el gobierno se dedique a una administración eficiente de sus funciones para gobernar mejor, todo ello de acuerdo a la doctrina liberal clásica retomada por los monetaristas de la Escuela de Chicago y Milton Friedman, como se verá en el capítulo IV.

Con la privatización de gran parte del sector paraestatal el gobierno no resolverá el problema, tan sólo funcionará normalmente sin que las ganancias tengan como fin incrementar bienes o servicios públicos (impuestos) para que lo reciban y disfruten quienes lo requieran, vía empresas que no eran lastre para él. Constituye un error contable elemental creer que la privatización fortalece las finanzas del sector público, lo que hace es conferir impulso temporal a la liquidez. Por lo tanto, no tiene sentido preparar la venta de una industria a fin de maximizar los ingresos.<sup>70</sup>

La desincorporación de las denominadas empresas lastre que ya no tenían razón de ser, fue necesaria pues consumían recursos que se requerían en otras áreas; sin embargo, algunas de ellas se pudieron modernizar o cambiar de giro para ser productivas; se estima que el gobierno participaba en 63 de las 73 ramas de actividad económica en 1982 (clásificadas por el INEGI).

Lamentablemente las políticas de desincorporación dictadas por el gobierno de Salinas de Gortari provenían del exterior (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) principalmente, éstas se tuvieron que llevar a cabo por intereses más que nada particulares, (tanto internos como externos) que dejaban de lado el interés nacional; lo que deriva al respecto de ello se desarrollará en el transcurso de esta investigación.

Los objetivos perseguidos por el programa de desincorporación de empresas estatales fueron: Fortalecer las finanzas públicas, canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias, eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social, ni del económico, promover la productividad de la economía transfiriendo parte de esta tarea al sector privado, disminuyendo el tamaño de su estructura, mejorar la eficiencia del sector público ya que no se necesita un gobierno que administre más, sino uno que continúe gobernando mejor.

De las 1,155 empresas públicas en 1982, la cifra en 1993 era de 213 empresas públicas (51 en proceso de desincorporación) en la nómina gubernamental: 82 organismos descentralizados, 99 empresas de participación estatal mayoritaria y 32 fideicomisos públicos.

La gran mayoría de las empresas vendidas tuvo como comprador al sector privado (228), mientras que el sector social (sindicatos y uniones campesinas adquirió (23) e inversionistas extranjeros participaron con capital en (16), solo en 8 con el 100% de las acciones; el total de ingresos para el gobierno federal en el periodo 1989 -1993, ascendió a N\$64,894.3 millones de nuevos pesos.<sup>71</sup>

La desincorporación de empresas del sector paraestatal tenía como objetivo el equilibrio financiero del gobierno federal, para dar mayor atención a las áreas estratégicas y prioritarias; el resto del sector podría venderlo a la iniciativa privada o en su defecto transferir, fusionar o liquidar. Como inicio del proceso hubo despidos y recorte de personal, las empresas que trabajaban con números negros sólo reportan una mínima parte de las ganancias al fisco, a través de los impuestos, se concesionaron actividades prioritarias que con el pago de impuestos no cubrirían el monto de ingresos como si el gobierno controlara tal actividad, deteriorando la reproducción de bienes y servicios.

70. Op.Cit. Casar, Maria y Peres, Wilson p179

71 Rogozinski, Jacques La Privatización de la Empresa Pública. México. Ed FCE ,1993 P76

Durante el sexenio Salinista, se pronosticó una inflación del 4% a fines de éste, mediante la implantación del proceso de desincorporación aunado al modelo neoliberal. Sin embargo, con la premura y velocidad con que el gobierno realizó el proceso de desincorporación ni cristalizaron los objetivos ni los resultados esperados en materia económica fueron satisfactorios, mucho menos en materia de bienestar social.

Con relación a lo anterior veamos los resultados y efectos experimentados en el primer trimestre del sexenio 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo algunos de ellos son:

Durante el primer trimestre del año (1995), ocho ramas industriales registraron un balance preliminar negativo debido a la crisis económica y la profundización de la política económica restrictiva, lo que se manifestó en una caída de ventas y producción interna.

La industria restaurantera experimentó una caída de ventas en promedio del 30%, la comercialización del sector textil descendió 30%; en los primeros 90 días del año la construcción de obras y vivienda disminuyó 40 y 80% respectivamente, debido, principalmente a la cancelación del crédito bancario.

La industria siderúrgica también experimentó una baja en sus ventas del 60%, durante enero las ventas de las noventa empresas afiliadas a la Asociación Mexicana de Distribuidores de Maquinaria fueron prácticamente nulas en el primer trimestre de 1995, mientras que durante todo 1994 comercializaron \$4,724 millones de dólares.<sup>72</sup>

Así, podemos afirmar que la devaluación del 20 de diciembre de 1994 es resultado de la crisis actual, la política neoliberal aplicada durante el sexenio 1988 -1994 no ha sido lo mejor para el país en sus diferentes ramas productivas, pues inclusive se ha visto afectada la clase propietaria de los medios de producción.

Durante el sexenio 1988-1994 se lograron avances: en materia comercial, y se logró la firma del TLC, hubo una mayor apertura a la democracia a través de la participación de la sociedad civil, los procesos de partidos políticos y elecciones, el PRONASOL obtuvo importantes resultados en la prestación de servicios sociales; pero la situación de retraso y pobreza extrema entre 1989-1992 a nivel nacional se revirtió pues para 1992 el 11.8% de los hogares vivía en situación de pobreza extrema, porcentaje equivalente a 13.6 millones, es decir, 2.1 millones de hogares que comprende 13.6 millones de personas se encontraban esa situación que se recrudecería aun más con la crisis actual; síntoma que la política aplicada por el presidente Salinas de Gortari realmente no tuvo el alcance esperado en materia de bienestar social.

Sin embargo, en materia económica sí hubo buenos resultados para el grupo hegemónico (político y económico). Por lo anterior el modelo neoliberal en México se tendría que reestructurar y redefinir profundamente, o sea, determinar qué sectores deben ser desincorporados, cuáles deben tener participación estatal y, en su caso, que áreas deben regresar al control estatal mediante de la nacionalización o alguna otra de sus formas.

72 El Financiero Diario 5 de abril de 1994



Si bien el neoliberalismo ha difundido la idea de que la modernidad erradica las prácticas corruptas de las burocracias, esto no ocurre así cuando, en el fondo, la modernización misma es un factor que ha agudizado la crisis financiera, productiva, industrial, comercial y laboral, cuya consecuencia ha sido contribuir a la desmoralización y desconfianza de la población hacia las instituciones políticas, generando una situación de ingobernabilidad e inestabilidad social.

Por lo tanto, el eje en la toma de decisiones esto es, la reconversión industrial, la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la reforma financiera, la reforma laboral, la renegociación de la deuda externa la reconfiguración sindical ha quedado bajo el control de grupos tecnócratas y camarillas burocráticas de la dirigencia obrera para imponer sus puntos de vista, de su partido, de la propia empresa y de las políticas patronales determinadas y dictaminadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, principalmente. Políticas encaminadas a garantizar la acumulación de capital, recursos naturales y la mano de obra barata. Sin fuerza política que pueda ir en contra de las determinaciones económicas de los países centrales en detrimento de los pueblos en vías de desarrollo.

Esto es algo importante para ser tomado en cuenta, pues la estabilidad del país ésta de por medio; ejemplo vivo es el movimiento del Ejército Zapatista (1<sup>o</sup>/01/1994), respuesta a la desigualdad e injusticia que vive el pueblo chiapaneco y, como éste muchas entidades mas; situación que invita a la reflexión sobre las decisiones de política económica determinadas por el regimen presente, que marcarán la pauta para alcanzar o no la estabilidad en los diferentes niveles y planos de la sociedad, dentro del régimen de derecho que garantice el progreso y desenvolvimiento de la nación en sus diferentes niveles.

## **2.7 LA RAZÓN DE SER DE LA EMPRESA PÚBLICA**

La razón de ser de las empresas públicas en México han tenido su origen desde la época de la Colonia hasta nuestros días. Con la Constitución Política de 1917 se establecen las bases jurídico-administrativas y económicas que confieren al gobierno rectoría de la economía, para ser eje y promotor del desarrollo nacional, dentro de sus diferentes ámbitos sociales a través del sistema de economía mixta.

A pesar de que la empresa pública surge de un fenómeno revolucionario, realmente nace y se desarrolla tras la expedición de la Constitución en 1917, la cual, sin embargo no proporcionó bases explícitas y suficientes para su creación, control y funcionamiento.

Si bien el Constituyente no incorporo una solución normativa expresa y generica para la creación de empresas públicas, si impuso al Estado muy amplias y complejas obligaciones de hacer de carácter social y económico e inclusive, de orden industrial y comercial, para atender necesidades colectivas y para hacer efectivas las garantías sociales que a lo largo de diversos artículos otorga a los gobernados mas desvalidos.<sup>73</sup>

Uno de los factores del nacimiento y razón de ser de la empresa pública se debe al origen interventor y rector que el Estado mexicano tiene en varias actividades de la vida socialmente productiva. La empresa pública nace desde dos perspectivas: una forma planeada y definida, y otra de forma no planeada y surgida del momento de las circunstancias imperantes.

La perspectiva de planeación surge de la necesidad de control de los sectores estratégicos para fomentar el progreso económico del país, en apoyo a los planes de gobierno. La nacionalización fue parte importante del sector paraestatal que proporcionó recuperación y control de bienes, servicios y recursos naturales que garanticen el desarrollo integral de la nación y sus habitantes.

Otras causas fueron cubrir las áreas de baja rentabilidad para la empresa privada regular y planificar en el contexto de la economía mixta; entre otras tantas funciones asignadas por la propia Constitución en materia de: educación, abasto, salud, impartición de justicia, transportes, trabajo, vivienda.

Por otro lado el nacimiento de empresas públicas de perspectiva no planeada para cubrir y satisfacer necesidades de la población en crecimiento, salvar empresas privadas de la quiebra financiera o el cierre de las mismas, evitar la caída de la producción conservar las fuentes de empleo y cubrir actividades relegadas por la iniciativa privada. Asimismo hubo empresas cuyo origen cumplen fines políticos en situaciones que las circunstancias lo ameritaron.

73 Ruiz, Francisco. Estudios Jurídicos de la Administración Pública en México. México. Ed. Limusa, 1981 p 181.

Sin embargo, a pesar del nacimiento y razón de varias empresas públicas, el propósito inicial del gobierno fue aumentar la eficiencia y eficacia de los sectores nacionales. Para acceder a una independencia económica y tecnológica, una la sustitución de importaciones, regulación del mercado, aumento a la infraestructura de bienes y servicios, entre otras muchas razones.

Por lo que cabe hacer dos aclaraciones; primero, que eficacia se refiere a la pertinencia de las decisiones para promover impactos benéficos en la sociedad, y aunque se puede utilizar indicadores cuantitativos, gran parte de la evaluación debe ser de carácter cualitativo.

Segundo, el concepto de eficiencia se refiere a la medición de resultados en cuanto a metas previstas y en función de los recursos desplegados. De ahí, que la eficiencia puede ser esencialmente medida cuantitativamente.\*

Otra razón de la empresa pública es ser consecuencia de la nacionalización de empresas privadas de capital local o foráneo mediante la expropiación. Esta es una medida de control de la nación para que éste se escape de las manos de los monopolios transnacionales, igual que la propia inversión en áreas estratégicas y prioritarias, la diversificación y expansión de los sectores en sus diferentes ramos productivos o, inclusive mediante el establecimiento de empresas mixtas en sectores donde la iniciativa privada no cuenta con recursos suficientes para desarrollar la industria. Como parte de esa realidad de control también se contempla la adquisición de estas empresas a través de la negociación para poder monopolizar el bien o servicio como lo establece el artículo 28 Constitucional.

Este establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las practicas monopolicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los terminos y condiciones que fijan las leyes. No constituiran monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto.<sup>74</sup>

La empresa pública ha sido fundamental para el desarrollo del país desde su creación, pues realiza actividades políticas, económicas, jurídicas y administrativas que enriquecen la función pública ellas estan encargadas de prestar, proporcionar y vender bienes y servicios a toda la comunidad en general, permitiendo el libre mercado para la continuidad de la actividad social. Los servicios prestados van desde las garantías individuales y nacionales la extracción de recursos naturales hasta la generación de servicios como la electricidad, agua potable, transportes, salud, educación, abasto entre otros, que son posibles gracias a los servidores públicos que trabajan por ellos y para ellos.

Todos los bienes y servicios tangibles e intangibles que presta el Estado son un medio para lograr el progreso, modernidad y la movilidad social en el país en sus diferentes ámbitos. La empresa publica junto con los demás órganos de gobierno ha permitido un desarrollo para la sociedad mexicana con mayor presencia a partir del Constituyente de 1917, y en especial a partir de los años 20.

\* Vease Op.cit. Ortiz Edgar. Empresa Pública y problemas actuales. p 172.

74 Op.cit Constitucion Politica de Mexico. pp 34-35.

La empresa pública en México cumple con su razón de ser si provee bienestar y justicia social, como consecuencia de su mediación entre el gobierno y la sociedad civil, apoyando la soberanía y los valores nacionales para mitigar el conflicto social en sus diferentes esferas y para dar continuidad a la reproducción de los procesos productivos y los sistemas sociales dentro del Estado de derecho.

Sin embargo, la empresa pública ha cumplido con su función de manera un tanto ineficaz, esto se debe al rezago que presenta el país en diversos niveles y ámbitos de la vida nacional, reflejo de factores políticos e intereses económicos (internos y externos) que no han permitido un desarrollo pleno e integral del sector paraestatal y, por ende, del país.

Los factores internos de mayor peso han sido la mala administración el desperdicio de recursos( materiales, financieros, tecnológicos, de información y humanos) sin olvidar la corrupción, causa de atraso en los procesos productivos a nivel nacional.

Los factores externos son varios, pero el de mayor presencia ha sido el conjunto de políticas impuestas por los organismos financieros internacionales pertenecientes al primer mundo, éstos determinan el camino y modo de hacer y llevar a cabo la función pública, el caso más concreto es la desincorporación del sector paraestatal que se analizará en el transcurso de esta investigación.

En conclusión, la razón de ser de la empresa pública se sustenta en su capacidad como motor y eje de gran cantidad de funciones dentro de la vida nacional, ya que se involucra en procesos extractivos, de distribución, almacenamiento, industrial, agrícolas, comercial; para lograr el progreso y desarrollo integral del país en los diferentes campos de acción como cultura, deporte, ciencia, tecnología, arte, para garantizar y cristalizar los objetivos y metas de los programas sociales y los planes nacionales, que se traduzcan en bienestar, justicia y equidad para los mexicanos, precepto constitucional y forma de vida dentro del Estado de derecho.

## CAPITULO III

### TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN.

#### 3.1 CONCEPTO DE SOBERANÍA

En este capítulo se estudiará el concepto de soberanía como parte esencial del Estado, punto donde converge una serie de factores y elementos que conforman la soberanía misma. Una vía de llegar a ésta es la nacionalización; institución político-jurídica que da sustento y garantiza la independencia y autonomía como atributos nacionales, dentro del Estado de derecho. Por medio de la concepción político-económica donde el gobierno se erige como rector y promotor de la vida política, económica y social del país, hasta el punto de impedir que los particulares posean o exploten ciertas actividades estratégicas, para ser él mismo quien administre estas empresas, en este caso a través del sector paraestatal y cumplir de este modo, con los planes de desarrollo nacional para satisfacer las necesidades y requerimientos de la población y lograr el bien general y el progreso de la sociedad, únicos propósitos del propio Estado dentro del marco de legalidad y legitimidad, fundamentos de la soberanía y el respeto al Estado de derecho.

El concepto de soberanía es histórico, proviene de la lucha de los señores francés frente al pontífice y a su gran servidor el emperador. En Francia, y ya en los albores del Estado moderno, fue decisivo, en favor de la incipiente nación francesa, el apoyo que el alto clero francés dio al Rey Felipe IV, "El Hermoso" (1268-1314), desobedeciéndola disposición de Bonifacio VIII (hacia 1217-1303) de que no pagas en impuestos al monarca.<sup>75</sup>

Este momento histórico fue de importancia pues marca el momento de independencia y autonomía de los diferentes reinos de Francia, quienes se opusieron a continuar con las demandas imposiciones del monarca, período donde la Iglesia se separa del imperio para dar paso a la soberanía de cada uno de ellos.

La Constitución Mexicana de 1917 estableció en su artículo 39 que La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>76</sup>

Dicho artículo establece que la soberanía es la participación del pueblo en conjunto en la toma de decisiones sobre su vida política y económica, expresión de las atribuciones del propio pueblo, donde la voluntad popular se delega a los representantes en el gobierno a través de elecciones populares.

<sup>75</sup> Arnaiz, Aurora. Soberanía y Potestad. Tomo I, México. Ed. UNAM, 1971 p.4.

<sup>76</sup> Op. cit Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.41.

La voluntad popular se conforma esencialmente de cuatro elementos: La república, la representación, la democracia y la Federación.

La República se debe entender como la forma de gobierno en la cual la jefatura de Estado no es vitalicia, sino que es electa periódicamente a través del sufragio popular renovándose periódicamente (en el caso de México cada seis años), al titular del poder ejecutivo y esta renovación es hecha por elección popular.

La representación, consiste en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través de sus representantes, significa que el pueblo va a nombrar, a través de los instrumentos político–electorales establecidos, a un grupo de personas que serán sus representantes, que tomarán por él las decisiones estatales, que en su nombre crearán normas jurídicas.

La democracia occidental consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado, donde las personas cuentan con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica; donde se consagra el principio de la división de los poderes y el de la elección popular de todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder de las diferentes corrientes ideológicas que conforman a la sociedad.

Un Estado federal es similar a un Estado Unitario: la unión de ambos es la Constitución; sin embargo, paradójicamente la diferencia entre ambos radica precisamente en la forma que esta los va a estructurar.

Un Estado unitario es aquel que su orden jurídico tiene validez en todo su territorio y, por lo tanto, no hay normas que exclusivamente se apliquen en una porción de él. El Estado federal, por lo contrario, consiste en la existencia de dos ordenes jurídicos: el del gobierno de la Federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución federal.<sup>77</sup>

Así mediante el fenómeno de representación en la república, los representantes a quienes se delegó el poder popular para la toma de decisiones harán presente esa voluntad general con la creación de leyes y normas las cuales serán la propia voluntad del Estado para cumplir con lo establecido en los planes de corte nacional de beneficio colectivo y de garantías individuales, hasta que se vea una constante de mejoramiento del pueblo en sus diferentes niveles, como una forma de vida.

La democracia es la culminación y cristalización de las instituciones estatales al servicio del pueblo para alcanzar el bien común y la felicidad, ésta inicia mediante el respeto al sufragio efectivo, es decir, la elección de gobernantes determinará los resultados del desarrollo, de acuerdo con lo estipulado en la Carta Magna que tendrá alcance nacional, como condición de ser Estado federal.

El Constituyente entendió por democracia: no solamente como una estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.<sup>78</sup>

77 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política Comentada. México. Ed. UNAM,1985 pp.101,102

78 Véase Constitución Política Artículo 3ro. p 4.

Por soberanía se entiende, que es la voluntad política suprema de un pueblo, creadora de los principios jurídicos. Es la facultad otorgada por el pueblo al Estado, para crear y garantizar el derecho positivo; el poder del Estado es la capacidad de sus instituciones para crear, fijar y ejecutar el derecho positivo. Esta facultad conferida por ley es decisión, acción y mando. El Estado es la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder para crear el derecho.<sup>79</sup>

La soberanía del Estado se logra mediante el trabajo de las instituciones gubernamentales, sin olvidar que la voluntad suprema de un Estado radica en el pueblo, es decir, que éste es la fuente del poder estatal que emana de sí mismo, siendo el Estado la forma política superior de la propia soberanía, la cual ha sido delegada en el presidente de la república junto con todo el aparato administrativo, tanto al interior como al exterior, tomando en cuenta que la soberanía delegada es elemento constitutivo del propio Estado.

Así, al pueblo le pertenece la soberanía y al Estado la potestad y la jurisdicción de los actos estatales (internos y externos), para determinar el rumbo de la nación dentro del Estado de derecho, éste es el estado de las leyes que dan la pauta de legalidad y respeto a las instituciones soberanas; en él se determina qué es lo mejor para la nación y sus habitantes. Por lo tanto, la población delega el poder al gobierno para administrar los recursos nacionales, pero no la soberanía pues ésta es intransferible e inalienable, ella radica en la totalidad del propio Estado.

El titular efectivo de la soberanía es quien posee facultad de última instancia, o atribución última de poder de revisión. Mientras el titular abstracto es órgano constituido y como tal delegado.

El soberano de un Estado, ya sea una asamblea o un hombre, no está sujeto a las leyes civiles, ya que teniendo poder para hacer revocar las leyes, puede cuando guste, liberarse de esa ejecución, abrogando las leyes que le estorben y haciendo otras nuevas.<sup>80</sup>

La soberanía es el poder máximo del pueblo y para el pueblo, ésta emana y concede los poderes públicos que deben garantizar el bienestar, el orden y la felicidad de los ciudadanos, pero dentro del régimen del derecho positivo, el que está sustentado por la voluntad popular. Es decir, por el común acuerdo o pacto entre los individuos para conservar la vida y perpetuar el Estado bajo la ley fundamental que es la propia Constitución.

79 Op.cit Arnaiz,Aurora. p. 40

80 Flores,Victor,Ensayo sobre la soberanía del Estado,México.Ed.UNAM,1969. PP. 141

## 3.2 LA TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN.

### 3.2.1 ANTAGONISMO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.

Antes de estudiar y definir la nacionalización como institución jurídica, hablaremos del antagonismo entre lo público y lo privado. El tema es la ambivalencia entre lo público y lo privado existe desde la época de los romanos, en ella el Estado predominaba sobre la sociedad en conjunto, permitía la libertad de comercio, éste daba paso a la propiedad privada, y con ésta surgió la contradicción entre público y privado, siendo el mismo ente (el Estado) actor de ambos disyuntos. Cuando uno tiene mayor atribución en un momento determinado el resultado positivo para un resulta negativo para el otro y viceversa.

La supremacía del derecho privado se afirma a través de la difusión y recepción del derecho romano en Occidente: el llamado derecho de las Pandette\* es en gran parte derecho privado, cuyas instituciones principales son la familia, la propiedad, el contrato y los testamentos. En la continuidad de su duración y en la universalidad de su extensión el derecho romano privado adquiere el valor de derecho de la razón, es decir, un derecho cuya validez es reconocida independientemente de las circunstancias de tiempo y lugar que la originaron y esta basada en la naturaleza de las cosas.

En otras palabras: el derecho privado romano, aunque originalmente fue un derecho positivo e histórico (codificado en el Corpus iuris de Justiniano), se transformo en un derecho natural, mediante la obra secular de los juristas, glosadores, comentaristas, sistemáticos para luego transformarse de nuevo en derecho positivo con las grandes codificaciones de principios del siglo XIX, especialmente con la recopilación napoleónica (1804), derecho positivo de que por lo demás sus primeros comentaristas le atribuyen una validez absoluta, considerándolo como el derecho de la razón.<sup>81</sup>

Por lo que, el derecho a la propiedad es un derecho social que el hombre posee en así mismo, es la relación jurídica entre los individuos de reconocer dicho derecho, el cual ha permitido un desarrollo de la propiedad dentro del derecho positivo, que son las leyes creadas por el Estado, más que nada por los factores reales de poder en interés de sí mismo; garantizando la reproducción del Estado así como el respeto a la propiedad privada.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, situó al derecho de propiedad entre aquellos derechos naturales e imprescriptibles, cuya conservación es el fin de toda asociación política. Le reservó un sitio tan alto que lo equiparó con la libertad, la cual sabemos constituía junto con la igualdad y la fraternidad la meta suprema de la Revolución Francesa.<sup>82</sup>

El Código Napoleónico de 1804 con el espíritu de justicia e igualdad el artículo 545 del mismo código da forma legal a la Declaración Revolucionaria al disponer: Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.<sup>83</sup>

81 Op. cit Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. México. Ed. Siglo XXI, 1990. p. 23

\* Una de las partes del código de Justiniano. Genéricamente cualquier texto normativo nota del traductor.

82 Novoa, Eduardo. Nacionalización y Recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional. México Ed. FCE, 1974. p 10.

83 Op. cit Novoa, Eduardo p28.



Un cambio en la concepción antigua de la propiedad (la cual era exclusiva, absoluta y eterna), dio la pauta para que la propiedad pública tuviera la supremacía sobre la privada. De tal forma, el interés colectivo estaría sobre el particular, siempre y cuando se respetara la legalidad de la transferencia de propiedad sin alterar o perjudicar los derechos de los afectados. Esta nueva concepción pasó al Estado moderno; en éste el propio gobierno sería el mediador entre las clases sociales lo cual generaría un estira y afloja en las diferentes situaciones de apoyo tanto al derecho público como al privado, para mantener el control y el orden al interior de la nación; teniendo que sacrificar en nombre del interés general a alguna de las clases sociales en perjuicio de su propiedad y así mantener la estabilidad social dentro de las leyes y normas preestablecidas por el Estado.

El cuerpo de leyes y normas del derecho público surgió junto con el Estado moderno y dio paso a la dicotomía entre lo público y lo privado como dos formas de vida, tanto en lo político, como en lo económico y lo jurídico al interior del Estado, dicotomía que éste debe reconocer y respetar para dar continuidad a los procesos sociales.

La supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero, además, en la irreductibilidad del bien común en la suma de los bienes individuales, y por tanto en la crítica de una de las tesis más comunes del utilitarismo elemental.

Dicho de otro modo: el máximo bien de los sujetos no es efecto de la persecución, mediante el esfuerzo personal y el antagonismo, del propio bien por parte de cada cual, sino es producto de la contribución que cada uno junto con todos los demás da solidariamente al bien común, de conformidad con las reglas que toda la comunidad o el grupo dirigente que la representa (teórica o prácticamente) se ha dado a través de sus órganos, sean estos autocráticos o democráticos.<sup>84</sup>

La primacía de lo público sobre lo privado es importante políticamente para un gobierno para garantizar el bien común y general de la población. Todo esto significa, que los particulares deben renunciar en un momento dado se les obligue legalmente a renunciar a sus bienes y privilegios por causa de interés público, como elemento jurídico, en donde el todo es primero y prioritario que las partes.

En la medida en que el gobierno aumenta su intervención en la regulación de los espacios de la actividad social, al absorber y dirigir funciones que desempeñaba la clase propietaria, como fue el caso de la Reforma y la Desamortización de los Bienes de la Iglesia durante el siglo XIX, quedando la sociedad civil bajo la dirección y guía de la administración pública en el marco de la legalidad y legitimidad de la voluntad popular, como precepto de nuestra constitución política para preservar la soberanía nacional.

Así se explica que la propiedad haya sido constantemente y siga siendo aun el centro de la mayor parte de los problemas económicos, sociales y políticos. La propiedad es el poder ejercido por el propietario hacia el resto del mundo. Ese poder se refleja indiscutiblemente en el ejercicio de todo poder en general y por lo tanto, en el poder económico y político, la propiedad es un valor relativo: ella representa el contenido dado a la nación de propiedad por una sociedad determinada y en una época determinada.<sup>85</sup>

84 Op. cit Bobbio, Norberto. p 28

85 Katzarov, Konstantin. Teoría de la Nacionalización. México. Ed. UNAM, 1963 p 206

A lo largo de la historia la propiedad de los medios de producción base del desarrollo y progreso de la sociedad en sus diferentes ámbitos - ubica su importancia conforme a la situación y el momento histórico y determina la continuidad del Estado sea bajo la modalidad de propiedad pública o privada. Es decir, conforme a los ciclos políticos y económicos de cada Estado, por la afectación de otros Estados así se se constituyen las directrices por las que la administración pública tiene que actuar. Dicho de otra manera, los ciclos políticos, económicos y sociales condicionan la flexibilidad o inflexibilidad del Estado en materia de propiedad, ocasionando el sacrificio de alguna clase social para dar prioridad al interés general y a la estabilidad.

La propiedad es, además, la forma mas amplia y fundamental del poder del hombre sobre la tierra y, protegida por el Estado, forma parte de la estructura básica de un pueblo. Se le reconoce también como una categoría o una parte integrante de la soberanía. Prestas razones puede afirmarse que no hay sociedad sin derecho, ni derecho sin propiedad. 86

Por lo tanto, el derecho público - supremacía al interior de la sociedad -, obtiene y alcanza la propiedad colectiva al expropiar la propiedad de los particulares mediante la nacionalización u otra de sus formas legalmente establecidas y estipuladas por las leyes vigentes, las cuales contemplan el respeto a la propiedad privada bajo cualquiera de sus modalidades.

Así, cada Estado determina el régimen de propiedad y, por tal motivo, cada Estado tiene la libertad y potestad de mantener, restringir y, en su caso, suprimir la propiedad privada por causa de utilidad pública de acuerdo al momento histórico de cada pueblo.

### **3.2.2. LA NACIONALIZACIÓN**

La nacionalización puede ser analizada desde cuatro puntos de vista: el social, económico, político y jurídico. Esta es una institución político-jurídica y en ella la propiedad privada de los medios de producción se convierte en propiedad social. Asimismo, es un medio de ejercicio constitucional, pues tiene la potestad de transformar ciertas ramas y empresas económicas de importancia para la economía del país; como fenómeno ideológico y jurídico de principios del siglo XX; que daría una nueva orientación a la función del Estado, eje y rector del desarrollo social, económico y político.

En México la nacionalización es parte y derecho de la esfera pública como precepto constitucional, teniendo la facultad de extraer, expropiar, estatizar y confiscar la propiedad privada de los medios de producción siempre bajo el respeto y el apego a la ley como la Carta Magna y otras disposiciones lo establecen

Con el fin de alcanzar el bien común y la justicia social en los diferentes ámbitos, dando continuidad a la vida del Estado dentro del Estado de derecho positivo, con el fin primero de autoconservación y reproducción de los procesos sociales experimentando el progreso, gracias a los cambios políticos, económicos y sociales de día con día.

De ahí la importancia de que el gobierno cuente con la infraestructura adecuada para satisfacer los requerimientos de la población, a través de bienes y servicios públicos que otorga en mayor proporción el sector paraestatal; que tiene como objetivo las metas nacionales y sectoriales emanadas de los planes nacionales de desarrollo, así como de la Constitución Política para alcanzar niveles superiores de desarrollo como género humano. Para mantener la estabilidad social por medio de la administración pública, que es el mediador entre las posiciones antagónicas de las clases sociales por la lucha del poder político, económico e ideológico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 así como la Revolución Rusa del mismo año, coincidieron en establecer las bases de la socialización de los bienes de producción y circulación en manos de la clase propietaria, aunque es importante mencionar que, en México esa socialización no se manifestó con el alcance ni la fuerza de la naciente Unión Soviética.

En México el sentimiento nacionalista ha sido un factor de relevancia para continuar con el perfeccionamiento del Estado y de la sociedad mexicana, esto a través de las instituciones y por medio de planes y programas políticos de índole nacional, tal y como lo establece nuestra Carta Magna, para dar legitimidad al régimen y unión a la sociedad civil.

En cuanto al aspecto político... una de las prerrogativas propias del Estado es la de ejercer un poder soberano y supremo sobre todos y sobre todo. La concepción fundada sobre la propiedad de los medios de producción lleva habitualmente el nombre de liberalismo, cuyas variantes son múltiples: capitalismo, radicalismo, democratismo, etc. La concepción que se apoya en la negación o la limitación esencial de la propiedad privada de los medios de producción lleva el nombre de socialismo, comunismo, colectivismo, sindicalismo, etc.

En el lenguaje de la política, diremos que la nacionalización es un postulado de socialización de la comunidad mientras que ella representa, en la acepción que le han dado las corrientes políticas un postulado del socialismo.<sup>87</sup>

Entonces, políticamente la nacionalización está vinculada con la soberanía, como potestad de ejercer el poder dentro del territorio, en otras palabras, mediante ella el gobierno opera y reforma las estructuras económicas de importancia; así, sea cual sea la característica de la propiedad privada (industrial, comercial o agrícola) ésta puede ser restituida a la nación por causa de utilidad pública. Dicho de otra forma, la nacionalización es la supresión de la propiedad privada bajo dirección y control de la administración pública, de este modo, los resultados y beneficios de estas actividades estarán encaminadas al bien común, bajo el derecho positivo vigente.

Por lo tanto, la nacionalización como política gubernamental prevé el mantenimiento del orden, las buenas costumbres y los mínimos de bienestar social, para mitigar el conflicto y el abasto social entre la población característica de su propia doctrina.

El aspecto social de la nacionalización se refiere a la situación de la propiedad privada; el instinto del hombre es la causa primera del nacimiento del derecho de posesión de bienes y objetos para satisfacer sus necesidades. Dicho derecho surge en protección del Estado mediante leyes y normas que legitiman el Estado de Derecho y sustenta la administración pública, que regula las relaciones sociales entre los diferentes gremios. A partir del nacimiento de la propiedad privada, el hombre se apropia, conserva y utiliza los bienes que requiere para su uso exclusivo y personal.

El instinto que empuja al hombre a apropiarse de los bienes y el que lo lleva a buscar la compañía de sus semejantes se han concretado en dos instituciones sociales que se encuentran en el centro de todo el sistema jurídico actual: la propiedad y el Estado. Diremos con mas precisión que esos componentes se han concretizado en la propiedad, confiriendo esta a su titular el derecho de disponer

- 1) "exclusivamente", es decir, con exclusión de cualquiera otro además de el,
- 2) "absolutamente", es decir, de un modo total e ilimitado y
- 3) "eternamente", en lo que concierne a la duración; y por otra parte, en el Estado, como organización suprema de una población viviendo en un territorio determinado, y sometida a un mismo poder, es decir, una administración común, cuyos actos no podrían en principio sufrir limitación alguna, es decir, es sometida a un poder soberano.<sup>88</sup>

87 Ibidem. pp 34'35

88 Op.cit Katzarov, Konstantin pp 24'25

El instinto de apropiación empuja al hombre a excluir a los otros del beneficio o del uso de los bienes que él se apropia. Al mismo tiempo, el Estado reconoce, reglamenta y protege la propiedad privada como precepto constitucional, lo que convierte a la propiedad privada en una institución y un derecho social, derecho para disponer de bienes que permitan el desarrollo y desenvolvimiento de los individuos, conformando la propiedad privada que tomará un carácter definido y determinado de acuerdo al momento histórico, siendo el Estado quien dicta y determina la forma de la propiedad al interior de la sociedad, sin olvidar el aspecto y naturaleza egoísta e individualista del hombre, ahí la importancia de la administración pública como mediador en el antagonismo social.

La nacionalización, junto con el ideal de soberanía e independencia, tiende a la supresión de la propiedad privada de los medios de producción, ésta es transferida a la colectividad por causa de utilidad pública. Cabe señalar que los bienes y servicios expropiados son estratégicos para el progreso del país y los resultados se manifiestan para las mayorías y ya no de manera particular .

El aspecto económico contempla lo que ha sido la plusvalía; en relación con esta economistas como Marx han sugerido que la propiedad privada sea utilizada por la colectividad y así suprimir la explotación del hombre por el hombre.

Los problemas que plantea la propiedad tienen un efecto particular pues establecen una línea de demarcación entre las clases, más entre las clases del sistema capitalista, es decir, entre poseedores y propietarios de los medios de producción o de los bienes de consumo y la clase del proletariado, es decir, de los individuos que están desprovistos de esos mismos bienes. La supresión de la primera clase, la de los propietarios, debe volver inútil la propiedad privada de los medios de producción.<sup>89</sup>

Esta afirmación nos define lo que ahora es la función social de la propiedad, parte medular de la nacionalización y expresión concreta de los medios de reproducción y circulación, que permitirán igualdad y felicidad en la sociedad.

Tras la Revolución Francesa de 1789 cambió la concepción de exclusividad, absoluta y eterna de la propiedad privada. No hay que olvidar que en México dicha concepción culminó con la Constitución Mexicana de 1917, y en Rusia con la Revolución de Octubre, en ésta los postulados económicos encontraron eco en la socialización de la misma, por medio, de la nacionalización la cual transfirió la propiedad privada a la colectividad con fines económicos de alcance nacional, para garantizar el bien general.

Finalmente el aspecto jurídico de la nacionalización lo determinan las leyes y normas que intervienen en la teoría y en la práctica de esta institución.

El fundamento jurídico de la nacionalización deriva del poder soberano que tiene el Estado para adaptar dentro de su territorio, todas las medidas que exige el mejor gobierno de la comunidad humana de la cual el Estado es la expresión jurídicamente organizada.

89 Ibidem p 31.

Toca a cada Estado apreciar por si mismo y con entera independencia las necesidades sociales y económicas de esa comunidad humana y determinar el medio de satisfacerlas. Si una de esas necesidades es la nacionalización de un sector de la economía, a ese Estado corresponderá decidirlo y señalar la forma y manera como ella deberá ser realizada.<sup>90</sup>

Así, la nacionalización, como precepto constitucional, se reviste de principios político ideológicos con legalidad jurídica, que incluso le permite revisar el concepto de propiedad y llegar a determinar la formación o las soluciones a escala nacional, o de una economía y una sociedad moderna. Sea cual sea la su forma de la propiedad (pública, privada o mixta), el intervencionismo del Estado se constituye en el eje que satisface y cubre los objetivos de los planes nacionales como precepto jurídico asentado en la Constitución Política dentro del Estado de derecho.

El Código Napoleónico, el cual dispone en su artículo 545 que: Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediando una justa y previa indemnización.<sup>91</sup>

El término de utilidad pública que es aplicado cuando un propietario no puede seguir gozando del bien que posee y éste le es expropiado por el gobierno, el cual le restituye un equivalente del valor del bien como perjuicio resultante de la expropiación. De este modo, no importa que su bien sea de producción o circulación, éste pasará al control de gobierno como propiedad de la nación, los beneficios ya no serán de índole personal sino general, debido a su naturaleza de transformar una actividad particular en una actividad nacional.

El artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, apoyaría a la propiedad privada como institución internacional. Este artículo no reconoce la protección del derecho de propiedad privada de los extranjeros y su amparo contra las expropiaciones arbitrarias base de un estándar mínimo. O sea, ella expresa precisamente la nueva tendencia jurídica que ampara el acceso de todos a la propiedad, en oposición a la tradicional.<sup>92</sup>

Dicha disposición de las Naciones Unidas reconoce dos aspectos, primero, que todo ser humano tiene el derecho de obtener bienes bajo dominio individual o colectivo, y segundo, que la nacionalización es válida, siempre que no sea arbitraria, esto es, cuando no sea por causa de utilidad pública y que sea realizada por autoridades facultadas; por lo anterior el derecho de nacionalizar la propiedad privada es un recurso legal en el Estado mexicano, pues es parte de las atribuciones de un país libre y soberano

90 Op. cit. Novoa, Eduardo. p 43.

91 Ibidem p 9.

92 Ibidem. p 25.

Dentro de la Convención Económica adoptada en la Conferencia Panamericana de 1948 se consigna la misión de los capitales extranjeros a las leyes locales y el derecho del país, donde estos se invierten de tomar todas las medidas destinadas a impedir injerencia en asuntos interiores, con menos cabo de su soberanía. La Convención apoyó la nacionalización y defendió la soberanía nacional de los países en desarrollo, principalmente, sometiendo el capital foráneo a las leyes de estos últimos, si fuera necesario apoyar la propia nacionalización. Sin embargo, debemos recordar que en los años 30 los países inician el funcionamiento bajo el modelo económico del Estado de Bienestar, aquel donde los recursos y actividades nacionales eran el eje de esa política que permitiría un desarrollo con justicia social.

A principios de los años 80 la política de carácter paternal en el mundo dio un giro de 180 grados e incorporó al país el modelo neoliberal, éste contrae y reduce la actividad gubernamental de manera drástica, como veremos en el próximo capítulo.

La nacionalización tiene su origen y fundamento en una determinada concepción político-económica; es aquella según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de una nación y esa participación puede llegar hasta el punto de que le corresponda impedir de que los particulares posean y administren ciertas empresas, para asumir el mismo el papel de empresario.<sup>93</sup>

El origen de la nacionalización se gestó a principios del siglo XX, es decir, con el fin de la primera guerra mundial, la Revolución Mexicana de 1910, la Revolución Rusa de 1917 y la Constitución Política Mexicana de 1917; estos acontecimientos sirvieron como germen a las nuevas ideas políticas y económicas con respecto a la propiedad, en donde el general y el propio país eran más importantes que los intereses particulares; sean nacionales o extranjeros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 27 declara que la propiedad originaria de la tierra y aguas pertenece a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.<sup>94</sup> Nuestra Carta Magna fue el primer documento en proclamar la tierra y el agua como dominio y propiedad de la nación, respetar la propiedad privada y concebirla no como exclusiva, absoluta, eterna y de origen divino; sino como un derecho social. También elevó a rango de institución la nacionalización, pues la concibió como el medio jurídico para transformar y extraer la propiedad privada por causa de utilidad pública; ésta es en resumidas cuentas su función social, la cual se ha dedesarrollar con justicia al interior de la sociedad bajo el Estado de derecho.

93 Ibidem.p 36

94 Op.cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p 22

La nacionalización no supone necesariamente una organización socialista de la economía, si bien es en los países socialistas donde se aplica por principio y en forma masiva; también tiene cabida dentro de regímenes liberales o capitalistas modernos que estiman conveniente que sea el Estado mismo el que, directamente o a través de entidades públicas especiales, tome a su cargo la propiedad y la administración de ciertas empresas, con el fin de imprimir una dirección mas decidida a la actividad económica, de impedir de que los particulares se beneficien desproporcionadamente con ciertas industrias monopolísticas o muy vinculadas al interés nacional o de obtener que sean los intereses generales los que orienten la forma de producción o de distribución de la riqueza en ciertos rubros.<sup>95</sup>

Por consiguiente, la nacionalización como institución jurídica sustrae la propiedad privada y la convierte en colectiva, con el fin de que la administración pública se haga cargo de la gestión de la misma a través del sector paraestatal. El fundamento ideológico de la nacionalización se encuentra vinculado al de la socialización en su sentido más amplio, como aspiración a lograr una equidad justa entre la vida pública y privada, en especial en materia de bienes de producción y circulación.

A pesar de que la nacionalización ha sido una institución político-jurídica muy recurrida que tiene por objeto la expropiación de la propiedad particular para convertirla en colectiva, ha reflejado resultados deficientes en algunas áreas en cuanto al bien común y general de la sociedad; esto se debe a la cantidad de fallas y rezagos del sector paraestatal y al inadecuado o ineficiente proceso de desincorporación postulado del modelo neoliberal que consiste en la reducción de la intervención estatal en la económica y en la producción de bienes y servicios, es decir, dar libertad a las fuerzas del mercado para superar el retraso en las diferentes esferas de la sociedad.

La importancia del Constituyente del 17 sensible a las necesidades de implantar un sistema político, económico y social justo y digno, acorde a la nueva realidad nacional es que institucionalizó la nacionalización como instancia para resguardar la soberanía nacional y alcanzar el interés general, respetando y protegiendo la propiedad privada, si ésta se somete al interés público en el momento que el Estado se lo imponga conforme a la legislación vigente como sector social que participa para el desarrollo del país.

La nacionalización es transferir una propiedad determinada en propiedad de la nación, es transformarla en una actividad económica privada en función social.

La nacionalización descansa en la idea de que ciertos bienes y actividades no pueden y no deben ser objeto de propiedad privada o de una actividad ejercida en el interés privado, tales como : acuñación de moneda, correo, telégrafo, emisión de billetes por un solo banco, petróleo y demás hidrocarburos, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, comunicación vía satélite y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. (Artículo 28 de la Constitución de México).

95 Op.cit. Novoa, Eduardo. p 33.



A cada Estado debe reconocerse el poder de legislar en lo que respecta a los bienes situados dentro de su territorio, cualquiera que sea la nacionalidad de sus dueños, además esta legislación debe ser válida y efectiva para los demás Estados y conferir título sobre ellos.

Es importante señalar, además, que los actuales tratadistas de Derecho Internacional sostienen que la soberanía de cada Estado le permite dar reglas sobre derecho de propiedad respecto de los bienes situados dentro de su territorio, tanto para nacionales como para extranjeros.<sup>96</sup>

Ello establece que si un Estado a concebido como ilegítima la nacionalización que un Estado ha dispuesto de los bienes de los conacionales, puede reclamar una indemnización que cubra los perjuicios ocasionados por la expropiación; pero no podrá poner resistencia a la nacionalización de la misma, ni ningún tipo de limitación al destino de los bienes, sólo podrá reclamar el monto justo del valor de la propiedad nacionalizada a su ciudadano sin objetar la adquisición del bien o bienes.

Ser la ilegítima una nacionalización discriminatoria, esto es, que afectara solamente a algunos propietarios y no a todos los que se hallan, con respecto a las necesidades de bien común, en la misma situación o que diera ventajas o favoreciera a algunos de los afectados en desmedro de otros.

Porque la nacionalización entra en las atribuciones del Estado en cuanto es una medida general impuesta por las necesidades sociales, pero no para valerse de ella con el fin de desmejorar a algunos en relación con otros.

Todo aquello que distorsione la finalidad propia de una nacionalización para buscar a través de esta objetivos diversos o injustos, no es sino una apariencia de nacionalización que no puede ser tenida como un acto de soberanía regular y debidamente ejercitado. De lo que se sigue que tal nacionalización aparente, en cuanto afecta a extranjeros, no puede tenerse como tal por legítima ante el Derecho Internacional.<sup>97</sup>

Aunque todo Estado es soberano dentro de su territorio y puede dictar los preceptos legales que crea mas convenientes, esta facultad no es ilimitada, ya que, aparte de sus leyes internas ese Estado tiene que respetar las reglas del Derecho Internacional; esto es, cada Estado es soberano y debe respetar y reconocer las limitaciones que antepone la legislación internacional al ejercicio de su soberanía en el interior de sus fronteras, acatando los elementos ya analizados.

Los artículos 1 y 2 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, el máximo acuerdo internacional de nuestro tiempo, se declara el respeto de "la libre determinación de los pueblos" y se asegura como principio " la igualdad soberana" de todos los miembros de la Organización.<sup>98</sup>

De lo anterior se desprende que el Estado tiene el derecho de nacionalizar, siempre y cuando adopte una política de no favoritismo hacia sus nacionales, y la nacionalización se lleve de buena fe. Si estos requisitos se cumplen la nacionalización estará jurídica y soberanamente justificada, teniendo que ser respetada por los demás Estados aunque sus ciudadanos sean afectados.

96 Ibidem. pp 42'43.

97 Ibidem. p 46.

98 Ibidem. p47.

Para que una nacionalización sea válida y legal, ésta debe cubrir dos requisitos indispensables, primero, que se haga por causa de utilidad pública, y segundo, que no sea discriminatoria, es decir, un acto arbitrario, violación a los derechos básicos de los ciudadanos.

En cuanto al pago de la indemnización el gobierno debe actuar de manera imparcial, en cuanto a los afectados se refiere son objeto de una justa indemnización en efectivo por el valor de la propiedad.

En épocas en que las legislaciones internas de los países que tenían significación dentro de la elaboración del Derecho Internacional contemplaba todas las garantías suficientes para el cabal respeto de la propiedad privada, se sostuvo que una expropiación que afectaba a extranjeros imponía por norma consuetudinaria al Estado expropiante la obligación de dar a este el mismo tratamiento que al nacional.

Es lo que se llamo la regla de la igualdad de tratamiento. De lo que se trataba entonces, era de que el extranjero gozara de las mismas garantías que las leyes internas reconocían los nacionales.<sup>99</sup>

El pago de la indemnización es parte fundamental para concretizar la nacionalización de un bien, recurso o servicio social que tiene como fin la utilidad pública para mejorar el nivel de vida de la población.

El artículo 27 de la Constitución Política de México establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, el mismo artículo establece que las leyes de la Federación y Estados en sus respectivas jurisdicciones determinan el fin y los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad, y de acuerdo con dichas leyes también se fija el precio del bien expropiado, basándose en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, con el fin de mantener la estabilidad y la paz social.

De esta manera el Estado Mexicano reconoce la obligación y deber de pagar el monto del valor o valores expropiados conforme al marco jurídico vigente. La Ley de Expropiación de 1936 establece que el importe de la expropiación será cubierto por el Estado o por el beneficiario, y la autoridad expropiante deberá fijar la forma y plazos en que la indemnización habrá de pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años.

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago de la indemnización es uniforme la idea de que el Estado debe cubrir las expropiaciones en dinero. Con este motivo, surgió el modo de resolverlas indemnizaciones con bonos de la deuda pública, que las leyes previenen respecto a las expropiaciones agrarias.

Como podemos observar, el pago de indemnización de una nacionalización es base, de la legalidad y legitimidad de dicho acto, tanto al interior como al exterior del país; pero teniendo como único fin el respeto al cumplimiento de la ley y lograr los objetivos y programas políticos para mitigar el conflicto y el abasto en cualquiera de sus manifestaciones y, a su vez, cubrir el valor de la propiedad expropiada como derecho de los particulares.

Por lo tanto, la nacionalización es un medio para alcanzar la armonía social, mediante la transformación de la propiedad privada en propiedad colectiva, expresión de su soberanía, dando preferencia a un bien o servicio que no puede ni debe ser objeto de propiedad privada sino de la nación, para el disfrute de todos los ciudadanos.

La nacionalización tiene como objetivo el control y manejo de la actividad económica por medio del sector paraestatal, éste proporciona bienes y servicios estratégicos y prioritarios para el progreso y desarrollo del país; pues, por otro lado, si tales actividades estuvieran en manos de los particulares los beneficios serían para unos pocos.

En otro orden de ideas, el proceso de desincorporación aceleró la privatización de empresas e industrias paraestatales que manejaba el gobierno mexicano, como consecuencia, esto dio paso a una desigualdad mayor entre los mexicanos; por otro lado, podemos decir que el gobierno del expresidente Salinas de Gortari no respondió al interés nacional sino al privado nacional y extranjero, muestra de esto es que durante el sexenio 1988–1994, la política de corte nacionalista fue modificada radicalmente, sustituyéndola por el modelo neoliberal, la fase capitalista más voraz que le quita al gobierno la potestad de dirigir el progreso económico, político y social.

Para concluir, la nacionalización es la institución político-jurídica elevada a rango constitucional en el caso de México(1917), ésta ha sido el medio que transformó la propiedad privada en pública, dando un giro radical a la concepción tradicional de la propiedad y convirtiéndose en un derecho social. Así, la nacionalización ha sido la expresión más fiel del intervencionismo estatal, la cual dio la pauta para la dirección y rectoría económica dentro del Estado de Derecho

Lo anterior ha permitido la creación y uso de instrumentos legales que han dado la potestad al gobierno como rector del desarrollo y progreso nacional, para satisfacer los preceptos constitucionales que se cristalizan en planes y programas sociales insertados en el derecho positivo vigente; cuyo fin es hacer llegar los medios mínimos de existencia a las grandes mayorías de la población a través del sector paraestatal el cual ha mitigado el conflicto y la escasez social, garantizando de este modo la estabilidad y el sistema democrático.

Todo ello, para garantizar el desarrollo y reproducción de las fuerzas productivas como eje del progreso y fortalecimiento de la soberanía nacional. En oposición a las políticas de corte neoliberal aplicadas por los gobiernos de los expresidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, en especial este último, que fracturó la soberanía, la justicia, el modelo de desarrollo nacional así como el Estado de Derecho en México; siendo la crisis actual a partir del 20 de diciembre de 1994 y el estado de ingobernabilidad, resultado de los intereses personales de los factores reales de poder internos y externos.

# Formas de Nacionalización

## 3.2.2 LA EXPROPIACIÓN.

La expropiación es un acto jurídico que extrae la propiedad específica de un particular, para pasar a manos de la colectividad es decir, por causa de utilidad pública y bajo la administración del gobierno.

La Constitución Mexicana del 22 de octubre de 1814 la contempló en su artículo 35. El acta constitutiva de enero de 1824 la consignó en el artículo 112 que se refería a las restricciones de las facultades presidenciales, estableciendo la posibilidad de la toma de la propiedad de un particular o de una corporación si fuese necesario, para un objeto de conocida utilidad

La Constitución Liberalista de 1857 estableció en su artículo 27 que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley, dice el texto legal, determinara la utilidad que debe hacerla expropiación y los requisitos con que ésta debe verificarse.

La Constitución Política vigente en el artículo 27 determina, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.<sup>100</sup>

Como podemos apreciar, la presencia del Estado mexicano a partir del movimiento de Independencia de 1810 ha aumentado en cuanto a soberanía e interés general por medio de la expropiación, acto jurídico y político que ha llevado a la autonomía económica de alguna manera y al progreso nacional, ejemplo de lo anterior; la nacionalización de los ferrocarriles en 1907, la expropiación petrolera 1938, la nacionalización del petróleo en 1939, la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, así como la nacionalización de los servicios de banca y crédito de 1982.

Con la Revolución Rusa de 1917 y con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del mismo año, se dejó de considerar la propiedad privada como exclusiva, absoluta y eterna dando paso al interés general por el particular y fortificando a la vez la independencia y soberanía de los Estados naciones. La evolución del concepto expropiatorio viene en aumento a partir de 1850 aproximadamente, época en que por vez primera aparecen tímidas limitaciones al derecho de propiedad en los textos legales. Escasa edad desde entonces a nuestros días, si se tiene en cuenta que los principios romanos de la propiedad estaban vigentes hasta esos años sin substanciales modificaciones.<sup>101</sup> Lo anterior, con el fin de alcanzar el desarrollo y progreso social en sus diferentes ámbitos.

El artículo 27 de la Constitución Mexicana dispone que para llevar a cabo una expropiación la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial.

100 Piña, Mariano. Memoria del Foro de Consulta Popular. México. Ed. INAP, 1983 pp 59'60.

101 Op. cit. Aguayo, Leopoldo. p. 23.

La competencia de esta última la reduce a fijar el exceso de valor o demérito posteriores a la asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando no este fijado en las oficinas. La Constitución establece como garantía individual la de que la expropiación solo puede hacerse mediante indemnización y por causa de utilidad pública.<sup>102</sup>

Así, la Constitución dispone y especifica las medidas y procedimientos para llevar a cabo una expropiación, es decir, ésta se erige precepto constitucional como derecho de la administración pública para extraer la propiedad privada con la finalidad de utilidad pública, para determinar la dirección económica y social del país dentro del marco del derecho positivo. También el artículo 27 establece el valor que el gobierno debe pagar el expropiado, dependiendo del valor catastral y de la entidad federativa donde se lleve a cabo, si el valor no está fijado catastralmente la Constitución establece un juicio pericial y la solución jurídica.

La intervención judicial sólo se dará cuando no haya un valor definido del bien o, en su defecto, cuando el valor determinado se mejore después de la fijación del valor, obligación que el gobierno debe cubrir conforme a las leyes fiscales.

Así la expropiación se propone una tarea muy restringida, a saber la limitación o la desposesión, por necesidades sociales, de una propiedad privada que consiste generalmente en bienes territoriales, la expropiación por causa de utilidad pública tiene como finalidad.

- 1) sustraer los medios de producción a la iniciativa privada y transferir la propiedad de esta a la colectividad, y
- 2) asegurar su utilización no en el interés privado, sino en el interés público. La expropiación, se trata normalmente de derechos de propiedad sobre inmuebles y solamente de una manera excepcional de derechos sobre muebles o sobre elementos no corporales.<sup>103</sup>

En efecto, la expropiación tiene como fin limitar la propiedad privada y generar un bien o servicio público, para que las mayorías se beneficien de tal actividad, siempre y cuando al particular se le indemnice con el valor justo y se demuestre la utilidad pública para la cual fue su propiedad objeto de expropiación, ésta puede ser la construcción de obras públicas (metro, aeropuertos, puertos, carreteras, puentes, presas) o en su defecto industrias y empresas.

Entonces, la expropiación institución también política y jurídica, tiene como fin cubrir el interés y las necesidades sociales para mejorar el nivel económico y de vida de la población, cumpliendo con los requerimientos de transferencia de la propiedad privada a la colectividad.

102 Op. cit Fraga, Gabino. pp. 385, 386.

103 Op. cit. Katzarov, Konstantin. p 265

Las características generales de la expropiación son las siguientes:

- a) Implica la transferencia de un bien del patrimonio del expropiado al del expropiante,
- b) Tal transferencias se opera coactivamente,
- c) Ha de fundarse en razones de utilidad pública, interés social, etc.,
- d) Exige indemnización al expropiado, y
- e) Debe acomodarse al procedimiento legal establecido al efecto.<sup>104</sup>

La expropiación es un medio legal con que cuenta el Estado para garantizar su desarrollo y conservación, así como el de sus pobladores, potestad soberana de hacer prevalecer los intereses nacionales y generales sobre los particulares y gremiales; para lograr el bien común, fundamento de la administración pública.

Ante la situación de nuestro país urge una reestructuración de la política económica con apego a la Constitución Política de forma eficaz y con patriotismo para equilibrar los desajustes económicos, políticos y sociales que nos aquejan, para así volver al camino del desarrollo nacional dentro de un verdadero Estado de Derecho que garantice toda actividad pública, privada y social con fines nacionales y generales, y ya no sólo privados que han lastimado y fracturado al país en todas sus esferas.

Así, la expropiación en México ha sido pilar para el desenvolvimiento de la actividad social, pues ha proporcionado a través de obras públicas la infraestructura adecuada para el desarrollo de las comunicaciones, la salud, la ciencia, el comercio, la industria, la agricultura, el deporte, la cultura entre otras, reafirmando la independencia y soberanía del Estado mexicano dentro de la legalidad y legitimidad como su propia base.

La expropiación por causa de utilidad pública se presenta jurídicamente como una medida administrativa de importancia bastante relativa para los destinos del país, que puede afectar a todos, ricos y pobres, pero principalmente recaerá sobre la propiedad raíz como tal y no como fuente productora de riqueza. La expropiación corresponde y se amolda a una época en que la finalidad del Estado se considera limitada a la realización de tareas de interés común que el particular no se interesa por llevar a cabo y que consisten, fundamentalmente, en obras públicas que exigen la inversión de capital cuantioso sin posibilidad de obtener renta apreciable de él. Si la obra es rentable y los particulares se interesan en ella, el Estado expropia lo necesario para establecerla, en nombre de utilidad pública, y cede los bienes a esos particulares, que se encargarán de utilizarla en el establecimiento de una empresa comercial cuya explotación tomarán a su cargo.<sup>105</sup>

Esta medida es viable siempre y cuando la empresa comercial no sea de índole estratégica (petróleo, nuclear y eléctrica, emisión de papel moneda por un sólo banco). Si son prioritarios el gobierno tiene la capacidad de fomentar y promover dichas actividades al sector privado y social para explotarlas o formar empresas mixtas, teniendo el gobierno recursos disponibles para cubrir necesidades mínimas de bienestar como: educación, salud, drenaje, agua potable, electrificación, abasto, apoyo al campo, entre otras funciones, para cancelar el rezago y retraso que no se han podido superar desde principios de siglo.

<sup>104</sup> Op. cit Aguayo, Leopoldo. p 23.

<sup>105</sup> Op. cit Novoa, Eduardo. p 44.

Una vez que gran parte del sector paraestatal se ha eliminado, ahora se puede lograr una coparticipación entre ambos sectores para reestablecer el orden político, económico y social en el país, dentro del régimen del derecho, para cumplir y satisfacer de manera eficaz y eficiente con los programas y planes económicos y sociales que establece la Constitución Política de México.

La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública, y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.<sup>106</sup>

La expropiación es una medida individual y particular que tiene por objetivo la limitación de la propiedad privada, dentro de la legalidad y conforme al marco jurídico vigente con ella, los derechos del afectado no son privados sino que es su obligación ciudadana transferir su propiedad por causa de utilidad pública y, a su vez, recibirá el pago indemnizatorio equivalente al valor de la misma. La expropiación es una institución justa la cual no otorga privilegio alguno al momento de la expropiación; ya que la utilidad es de gran alcance y trascendencia mirando por el interés general que puede abarcar un espacio local, regional, estatal o nacional.

.El concepto de utilidad pública ha tenido varias interpretaciones sin saber en qué momento o situación se trata de un verdadero interés colectivo; para Gabino Fraga abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige que se satisfaga la necesidad que tiene el país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.<sup>107</sup>

La utilidad pública surge con el crecimiento de las ciudades y las necesidades que de ella nacen, para satisfacer los requerimientos de aquella se opta por la expropiación para ampliar y aumentar las vías de comunicación, las fuentes de empleo, servicios públicos, zonas habitacionales, entre otros, las cuales tienen que ser atendidas de manera directa y con prontitud.

Tras la expropiación de la propiedad privada de los medios de producción la utilidad social puede ser otorgada al sector privado y social, quienes proporcionarán bienes y servicios para el resto de la población; esto puede ser mediante mercados, centros comerciales, talleres, construir casas y servicios varios de índole comercial. La utilidad nacional tiene que ver con el resto de las actividades sociales que sólo la administración pública puede dirigir, como es el sector estratégico que afecta de forma directa o indirecta los procesos productivos; sean industriales, comerciales, de bienes o servicios públicos o privados; por lo tanto, la utilidad pública, social o nacional tiene como fin satisfacer necesidades y requerimientos de la población creciente, por medio del sector paraestatal, privado y social.

**106 Op. cit. Fraga, Gabino. p 375.**

**107 Véase Derecho Administrativo de Fraga, Gabino. pp. 378-379.**

Para garantizar la continuidad del sistema de economía mixta, así como el progreso y desenvolvimiento de la sociedad, la Constitución Mexicana prohíbe expropiaciones cuya utilidad sea privada, y donde sólo se beneficie a un individuo con un bien o servicio de manera personal y directa. Lo que sí es posible es que se realicen expropiaciones para formar empresas comerciales en donde los beneficios son para un grupo determinado, que a su vez, beneficiará a la colectividad a través de bienes y servicios.

Los casos concretos cuando se declara la propiedad privada como de utilidad pública son:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación, alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo,
- IV. La conservación de lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de artículos de consumo necesarios y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
- VI. Los medios empleados para la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de explotación;
- VII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventajas exclusivas de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;
- VIII. La creación, fomento conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- IX. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- X. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, y  
Los demás casos previstos en las leyes especiales.<sup>108</sup>

Con esta situación donde la ocupación de la propiedad privada puede ser temporal, parcial o total, o inclusive la limitación de la misma por utilidad pública donde el interés general es lo primero y luego las partes para llevar a cabo los planes y programas sociales en sus diferentes ramos, con la única finalidad de lograr el bien común y la felicidad de los ciudadanos; que es posible gracias a los programas de corte nacional que se cristalizan vía el sector paraestatal como eje de progreso y superación nacional. La expropiación tiene gran similitud con la nacionalización, como ya se manifestó con anterioridad; ahora veamos las diferencias más importantes.

108 Ibidem. p 384.



Para el Doctor Katzarov la nacionalización deriva de su carácter general e impersonal, la expropiación tiene siempre por objeto un bien individualizado y designado con precisión, que es necesario a la colectividad por una razón determinada (construcción a alguna otra empresa de utilidad pública). La nacionalización en cambio es siempre una medida impersonal, porque descansa en una idea general utilizar los medios de producción en el interés público y no en el interés privado.<sup>109</sup>

De lo anterior, podemos decir que la nacionalización abarca una mayor extensión de bienes y servicios éstos no pueden ser utilizados, explotados o administrados por el sector privado, sólo los organismos descentralizados y las empresas públicas en nombre y goce del interés general y público.

Otra de las diferencias estriba en que la expropiación es una institución del derecho procesal que tiene como finalidad demostrar la existencia de un interés o de una necesidad social lo que una vez admitido, conduce automáticamente a la fijación de una indemnización total y previa y a la transferencia de la propiedad. La nacionalización es en cambio una institución jurídica del derecho material inspirada en una idea más elevada a saber la de que una actividad o un valor determinado solo puede pertenecer a la colectividad y deben ser utilizados por esta última en el interés público.<sup>110</sup>

Un claro ejemplo de ello es Petróleos Mexicanos, empresa paraestatal que tiene como fin el interés nacional; ésta es un bien que le pertenece a la nación, un elemento de soberanía, que ha determinado, en mayor o menor grado el desenvolvimiento de la sociedad mexicana sin que los particulares participen directamente en él. Tanto la expropiación como la nacionalización son motivados por el interés de la colectividad, y su razón se justifica en la desposesión de la propiedad privada de los medios de producción y/o inmuebles para convertirse en propiedad pública.

Sin embargo, los motivos que justifican la expropiación por causa de utilidad pública difieren totalmente de aquellos que se encuentran como base de la nacionalización. Estos últimos son mucho más poderosos y más radicales desde el punto de vista ideológico; se inspiran en la idea de que ciertos valores no deben, de una manera general, ser objeto de propiedad privada, ni tampoco objeto de transacciones civiles. Es la idea de que existen valores de un orden superior.<sup>111</sup>

Los valores de orden superior corresponden a la soberanía, independencia e interés general, a partir de éstos no es posible negociar con los recursos y actividades nacionales entre el gobierno y la iniciativa privada, pues son áreas destinadas a satisfacer requerimientos a nivel nacional por ende, la administración pública tiene la exclusividad y la potestad de controlar y vigilar esos bienes que le pertenecen a la nación.

109 Véase Teoría de la Nacionalización. p 266.

110. Ibidem. p 267.

111. Ibidem. p 267

Inclusive, en un momento dado ni el gobierno puede disponer de esos recursos de forma arbitraria, sino que debe consultar a la población a través de sus representantes (diputados y senadores), sin embargo, éstos no consideran la voluntad popular, de la forma y destino de los mismos para garantizar un verdadero bienestar de la población en el marco de la legalidad.

Por ello la importancia del sector paraestatal como prestador de bienes y servicios básicos encaminados para mejorar y elevar el nivel de vida de los mexicanos, como finalidad del Estado por medio de la administración pública federal bajo el régimen de las leyes. Y de tal forma garantizar la independencia económica y productiva lo más que sea posible, para asegurar un desarrollo integral de las demás estructuras que conforman a la sociedad.

Para concluir, la nacionalización alcanza particular y generalmente a las grandes empresas en manos de extranjeros, básicamente, quienes explotan y poseen recursos naturales y medios de producción, desde principios de siglo, teniendo que ser expropiados por causa de utilidad pública de alcance nacional, pero también, puede afectar a ricos y pobres para satisfacer las demandas y necesidades de una población cada vez más numerosa, para cubrir y cumplir con los programas sociales de desarrollo y progreso, siempre con apego a las leyes y normas vigentes como manifestación del derecho positivo.

### 3.2.3 ESTATIZACIÓN

La estatización tiende a confundirse con la nacionalización debido a que no se ha dado una definición ni política ni jurídica clara que satisfaga a los estudiosos del tema, pues la nacionalización tiene que ver con el Estado, de ahí la confusión y su uso sinonímico entre ambos términos inclusive hay analistas que, en un momento dado la interpretan como una misma institución. A pesar de ello, tanto la nacionalización como la estatización se diferencian política, jurídica y metodológicamente en la aplicación de cada una de ellas.

Como punto de partida, podríamos decir que en un momento determinado los bienes de propiedad privada pasan a la colectividad por interés público, no se podría evitar y excluir la presencia del Estado como un todo, o sea, la estatización se refiere a los medios de producción y circulación bajo el control estatal de manera exclusiva, sin que el interés general sea el principio o base de la misma. Aunque hay que tener presente que el Estado es la idea abstracta en donde se lleva toda actividad y función social por medio de las instituciones políticas y estructuras que son su parte concreta, las cuales prestan bienes y servicios públicos y/o privados.

Entonces, el concepto de estatización es muy amplio y confuso en un momento dado, ya que se desprende del concepto de Estado que está constituido por la soberanía, el pueblo, el territorio y el gobierno donde nace y se conforma toda actividad social.

La nacionalización considerada como institución jurídica esta indiscutiblemente orientada socialmente hacia la colectividad, organizada jurídicamente en Estado o en alguna otra persona moral de derecho publico; y no podría relacionársele en ningún caso con la nación que es una organización étnica o social, pero no jurídica.<sup>112</sup>

Aunque la nacionalización tiene como objetivo al interés general bajo el derecho publico no se relaciona con la nación, la cual no tiene personalidad jurídica en sí misma, sucede lo mismo con la estatización que teniendo que ver con el Estado, es el gobierno quien se beneficia de esta de forma directa, por lo que la nacionalización tiene como fin transferir la propiedad privada a la colectividad, no necesariamente al Estado, así como su uso dirigido al interés general no implica incluir al gobierno de manera implícita.

La estatización equivale mas bien a una transferencia formal de la propiedad al Estado, no apunta necesariamente a una actividad económica o a una empresa, sino que puede tener cualquier objeto, y no hay la seguridad de que el Estado haga un uso determinado de la propiedad convertida en estatal.<sup>113</sup>

112. Op.cit. Katarov, Konstantin. p 277.

113. Ibidem. p280

Por lo que la estatización no tiene un alcance de carácter nacional como lo son las nacionalizaciones en general, además no da un uso con interés general y no determina la actividad o destino de la propiedad, dicha función puede tener gran variedad de fines y objetivos que sólo pueden ser en beneficio del gobierno o de alguna de sus dependencias y en alguno de sus niveles.

El Estado como persona moral de derecho público, toma a su cargo una actividad o un bien determinado y asegura su ejercicio o su gestión según los métodos administrativos ordinarios. También la estatización no excluye el otorgamiento de la personalidad jurídica los servicios encargados de las actividades o de los bienes convertidos en estatales. Si se presenta el caso, se convierten en personas morales derivadas del derecho público.<sup>114</sup>

La estatización respeta las figuras jurídicas de los servicios y actividades estatizadas, las cuales funcionan bajo el derecho público y los procesos administrativos correspondientes; por lo tanto, la estatización se refiere al traspaso de una industria o alguna empresa del gobierno, sin ser necesario que los resultados y beneficios de ésta, se dirijan a la colectividad bajo el supuesto del interés general.

La estatización se refiere a la enajenación de la propiedad privada en provecho del propio gobierno; mientras que la nacionalización extrae la propiedad privada por causa de utilidad pública, por lo que debemos tener en cuenta que la diferencia es más de matiz, es decir, que entre la nacionalización y la estatización hay un espacio jurídico que a su vez determina la propia finalidad de cada una de ellas.

Por eso la mayoría de las nacionalizaciones se han preocupado por separar del Estado a las empresas nacionalizadas y esto de dos maneras: Por una parte, ellas erigen en sujetos de derecho independientes y por otra parte, subordinan su actividad a las normas del derecho privado, y especialmente contractual, y no a las del derecho público o administrativo.<sup>115</sup>

Así, la distinción entre nacionalización y estatización es de carácter político y jurídico, o sea, ambas están reglamentadas bajo principios ideológicos y por lineamientos del derecho positivo; la primera funciona bajo el derecho privado y contractual, pero la estatización bajo el derecho público y administrativo, siendo su fin el interés gubernamental sin tener alcance nacional ni colectivo, regido por las disposiciones establecidas por la administración pública. Por ello la gran importancia de la estatización en México como medida para equilibrar crisis parciales o generales, donde el gobierno es promotor y, en un momento dado salvador de empresas privadas en quiebra para mantener una estabilidad financiera y social.

Por lo tanto, la empresa pública fue y ha sido, en gran medida, el pilar productivo que ha permitido la continuidad del progreso nacional, entrando en antagonismo con la privatización, pues esta última funciona para obtener resultados particulares y personales dejando al propio gobierno a un lado el interés y el bienestar común para satisfacer las necesidades de unos cuantos en detrimento de las mayorías.

**114. Ibidem. p 281**

**115. Ibidem. p 279**

### 3.2.4 CONFISCACIÓN

La confiscación esta reglamentada por leyes penales y, por tal motivo, es una medida penal que varía de país a país, algunas constituciones no autorizan la confiscación pero sí la expropiación.

La confiscación recae sobre cosas y sobre derechos designados según un criterio que no tiene nada en común con el de la nacionalización. Recae sobre los objetos que han servido para perpetración de un delito, o que pertenecen simplemente al delincuente, sin que sea necesario precisar por otra parte la naturaleza de esos objetos o la existencia de vínculos mas amplios.<sup>116</sup>

Por lo que la confiscación, ésta solo tiene por objetivo la extracción de los bienes propiedad de un individuo o grupo que han realizado algún acto ilícito; por lo que las autoridades están facultadas para extraer los bienes de éstos sin derecho legal a reclamo. La confiscación es de índole personal y directa. Los bienes materiales de un sujeto equis son afectados por haber cometido un delito, de cualquier clase que se trate, teniendo que rendir cuentas ante las autoridades correspondientes.

La confiscación apunta a la persona del propietario considerado culpable de una infracción a las leyes; impulsado por el deseo de afectarlo en sus bienes y de castigarlo, el Estado afecta sus derechos, sin que las particularidades de la propiedad misma influyan de ninguna manera en el acto de la confiscación. La naturaleza y características de la propiedad confiscada revisten solamente alguna importancia cuando se trata de confiscar objetos que hayan servido a la perpetuación de un delito o de alguna infracción.<sup>117</sup>

De este modo, la confiscación recae sobre objetos y bienes materiales del delincuente, sin importar de que clase sean éstos, sin embargo, hay ocasiones en que la confiscación se limita a los objetos utilizados para cometer el delito, sin derecho a reclamación en el momento del acto legal, es decir, no hay ningún tipo de derecho durante ni después del proceso confiscatorio, característica del acto mismo, que tiene como finalidad la privación de los bienes materiales en perjuicio del interés del delincuente como castigo a su falta procedimiento establecido en el derecho positivo vigente.

Por otro lado, el acto de la confiscación puede ser confundido con el acto del decomiso, pues ambos tienen la similitud en cuanto a la limitación de los bienes y objetos materiales de algún individuo específico por diferentes causas.

El decomiso es una institución del derecho público, que tiene por objeto la privación coactiva de una parte de los bienes de su persona, sin indemnización, por la comisión de una infracción o por razones de seguridad o salubridad públicas.<sup>118</sup>

116. Op.cit Katsarov, Konstantin. p 271

117. Ibidem. p 272.

118. Camelo y Verduzco. El Decomiso. Tesis. México D:F, 1970 p 57

Así vemos que el decomiso puede ocurrir no sólo por haber cometido algún delito, sino también para prevenir y evitar calamidades públicas, sea por razones de seguridad, salubridad o moralidad, por ejemplo, que en un momento dado el objeto decomisado atenté contra la sociedad como: juegos pirotécnicos, edición de impresos que afecten la imagen nacional o alguna institución pública, entre otros.

Sin embargo, cabe hacer una aclaración entre confiscación y decomiso; esto es, que esta última no limitará la totalidad de los bienes de una persona sino sólo lo que el acto jurídico establezca, mientras que la confiscación limita la totalidad de las pertenencias del sujeto infractor de las leyes correspondientes, así, el decomiso se puede efectuar sin que se trate resarcir algún acto delictivo.

La confiscación pues es una figura **iuris de derecho** distinta a la del decomiso por cuanto este nunca puede implicar la pérdida total del patrimonio de una persona, si no como ya sabemos, es la privación coactiva de parte de los bienes de una persona por razones de interés público. Por otra parte, no solo funciona como ocurre con la confiscación, como sanción en el campo del derecho penal, sino también en el de la legislación aduanera y en el **ius politae** en materia de seguridad y salubridad públicas.<sup>119</sup>

Por lo tanto por un lado, la confiscación tiene su base jurídica en el derecho penal de manera exclusiva, actuando siempre que se haya cometido algún delito o infracción, el cual permita confiscar los objetos utilizados en el ilícito o ya sea, la confiscación total de los bienes del infractor sin derecho a indemnización alguna; por otro, el decomiso se apoya tanto en el derecho penal como en el derecho público no afecta la totalidad del patrimonio de la persona y es por causa de utilidad pública. Otro rasgo común entre ambas personalidades jurídicas es que las dos al momento de privar la propiedad o bienes privados a un sujeto equis lo hacen de manera definitiva afectando incluso bienes muebles e inmuebles.

Para concluir, la confiscación es una medida legal en materia penal que interviene de manera exclusiva en la privación parcial o total de bienes en perjuicio del individuo que haya cometido un delito, del tal manera la propiedad y los objetos confiscados pasan a manos de la administración pública de manera definitiva, sin provocar ello el pago de indemnización y su uso no tendrá como fin el interés general o la utilidad pública.

Entonces la confiscación tiene un carácter más jurídico que político, debido a que se contempla en las leyes y reglamentos penales estableciendo la adjudicación de los bienes confiscados en favor del fisco; siendo una situación de derecho sin afectar a nivel institucional sino sólo a nivel personal, por lo que el infractor se hace acreedor a las sanciones correspondientes conforme lo marque la ley.

### 3.2.5.SOCIALIZACIÓN

La socialización ha sido el medio que ha permitido al gobierno la impartición de justicia social más o menos eficaz; en otras palabras, el gobierno propietario comenzó a expandir sus actividades dentro de la economía en particular, a través del sector paraestatal, teniendo como ideal ejercer un mayor control sobre la producción y distribución de bienes y servicios en áreas exclusivas, en algunas de ellas la misma constitución otorga lineamientos legales para formar monopolios gubernamentales para beneficio del país, apoyando a la iniciativa privada para complementar los procesos económicos.

Se habla “de socialización” del derecho cuando el Estado interviene como consecuencia de la necesidad social o económica en la que se encuentra para proteger a los mas desprotegidos en el plano del derecho privado, para realizar una mejor justicia social. Mientras que el direccionismo ejercido por el Estado en la economía se inspira esencialmente en razones económicas, la socialización reviste mas un carácter social y moral.<sup>120</sup>

Por ende, la socialización es la forma de estabilizar los procesos políticos y económicos al interior de la sociedad, a través de regular o en su caso expropiar actividades productivas y de circulación de manos de los particulares, para garantizar una redistribución entre los pobladores de menores recursos. Esta es una actividad moral y, en un momento dado, de índole ético por parte del gobierno el cual sólo cumple con objetivos plasmados en los programas sociales que pueden tener alcance local o nacional.

Las contradicciones, las perturbaciones y las luchas sociales tienen casi siempre su raíz en causas materiales y económicas, de manera que en definitiva, las razones morales y sociales invocadas en favor de la socialización derivan de las reivindicaciones materiales y económicas. Esta intervención del Estado que tiende a socializar ciertos sectores de la vida pública, se produce a veces de manera incidental y responde a necesidades inmediatas.<sup>121</sup>

Entonces, la socialización, como medida jurídica y parte de la nacionalización, tiende a solucionar problemas económicos y materiales de la clase desposeída por lo que tal medida, por parte de la administración pública, se dirige a mantener la estabilidad y el orden social , actor mediador entre la lucha de clases. Ello responde a situaciones y causas sociales inesperadas que en algún momento surgen por contingencia o demandas de la creciente población las cuales deben resolverse en forma eficaz.

Por medio de su intervención, el estado se propone establecer un sistema de organización social definido en el que los mas importantes medio del producción dejen de pertenecer a individuos particulares para convertirse en propiedad de la sociedad o del Estado y ser utilizados en el interés general.<sup>122</sup>

120. Op.cit Katsarov, Konstantin. p 188

121. Ibidem p 188

122. Ibidem p 189

Así los recursos naturales de mayor alcance e importancia económica han sido socializados en beneficio de la colectividad bajo el control de empresas públicas y organismos descentralizados, que en el caso del gobierno mexicano han sido la fórmula para fortalecer la independencia económica y la soberanía nacional.

La importancia de la expropiación por causa de utilidad pública rompió con el modelo económico que se venía presentando desde la época de la Colonia, pues ahora los recursos naturales y los medios de producción indispensables para el progreso nacional pasaron a manos de la colectividad bajo la administración y cuidado del gobierno. Estos medios se utilizarían con el objeto de alcanzar el bien común, así, la socialización ha sido el medio para una organización social más o menos equitativa en materia económica y de justicia principalmente.

En termino socialista tiene un contenido sensiblemente mas restringido y a la vez mas preciso. Es una concepción política que tiende a dar al Estado una estructura que descansa en la propiedad colectiva de los bienes, así como en la utilización y reparto de estos últimos en el interés general. Semejante organización económica es susceptible de llevar, en opinión de sus autores a la supresión de las contradicciones, de las inequidades y de las luchas sociales.<sup>123</sup>

Por lo anterior, retoma mayor importancia la diferencia entre socialización y el sistema socialista, si bien ambos corresponden a lo social concepto amplio que en este caso se refieren a la colectividad, dejando a un lado el individualismo, el socialismo es más radical ya que tiene como fin el extermio de la propiedad privada, sean medios de producción o circulación, quedando ésta bajo el control del proletariado.

Por otra parte, en el caso de México la socialización no implica la desaparición de la propiedad privada, la misma a funcionado bajo el modelo de economía mixta dentro del sistema capitalista en oposición al socialismo el que sucumbió a finales de los años 80.

Así, la socialización es la medida político-jurídica que ha permitido a los gobiernos un desenvolvimiento y progreso social de manera más justa donde el sistema capitalista deja a las fuerzas del mercado funcionar libremente, pero sin dar el control sobre sectores estratégicos que responden a las necesidades del interés general, respetando y apoyando la actividad privada dentro del régimen de derecho.

De hecho el socialismo no es sino una manera muy completa de formular el postulado según el cual deben ser realizadas la justicia y la igualdad a saber: Un orden político y económico en donde la vida colectiva obedezca el principio "Por todos y para todos" y no conozcan clases, ni intereses privados especiales.<sup>124</sup>

Por consiguiente, la socialización permite la existencia de la propiedad privada dentro de la economía de manera democrática, pues si bien es cierto, la administración pública busca y procura alcanzar la igualdad y la justicia entre los pobladores destacando la importancia de trabajar conjuntamente los tres sectores de la sociedad para cristalizar este ideal, donde el gobierno puede suprimir la propiedad privada por causa de utilidad pública.

123. Ibidem p 189

124. Ibidem p 190-191



La socialización es la revolución social, es el pensamiento socialista hecho realidad tangible en virtud de la actividad practica, de la actividad humana material.125

Desde la perspectiva socialista lo importante es la abolición de la propiedad privada, el derrocamiento de la dominación burguesa y la conquista del poder político por el proletariado, como la expresión de conjunto de las condiciones reales de una lucha de clases existente, de un movimiento histórico basado en la explotación de los unos por los otros (burguesía vs proletariado). Es decir, se quiso suprimir la situación del obrero para que no viva sólo para acrecentar el capital en la medida en que el interés de la clase dominante exige que viva.\*

Así pues, la socialización de los medios de producción y circulación es la forma y medio para alcanzar la igualdad entre los ciudadanos, sustituyendo el interés y propiedad de los particulares en interés general y colectivo para lograr una verdadera redistribución de la riqueza entre las diferentes clases sociales.

La socialización, elemento de la nacionalización, es el resultado del movimiento revolucionario de 1910, movimiento social que reformó y transformó al Estado mexicano de manera decisiva con la promulgación de la Constitución Política de 1917, la que garantiza el orden, la estabilidad y el progreso nacional por medio de programas sociales que se desarrollan en los planes nacionales de desarrollo de cada régimen.

Por lo tanto, la socialización como medida jurídica ha hecho posible el desarrollo general a través del sector paraestatal de manera especial, ya que ha permitido la movilidad social así como el fortalecimiento de las instituciones nacionales que reflejan la soberanía. Sin embargo, los medios expropiados y socializados no han tenido el impacto esperado para solucionar el rezago y retraso del país, en especial el que viven los campesinos y las etnias indígenas a lo largo y ancho del territorio nacional.

### 3.2.6 COGESTIÓN

La cogestión es un proceso político, jurídico y administrativo que permite la participación de los trabajadores en la toma de decisiones dentro de la empresa, sea pública o privada, con el fin de mejorar la propia organización.

La cogestión es la representación del personal donde se plantea la cuestión de la concesión a la clase trabajadora de determinados derechos de colaboración y codecisión dentro de las empresas y organismos públicos así como la propia dirección de las empresas.<sup>126</sup>

Esta concesión es una buena medida que debería de aplicarse en el sector paraestatal y hacerlo extensivo a la iniciativa privada, donde los trabajadores y los empleados reciben beneficios y rendimientos motivándolos a ser más productivos y eficientes en los diferentes procesos productivos que se llevan a cabo al interior de cada empresa.

A parte de esto, la emisión de acciones destinadas al personal se generaliza cada vez más -pobre todo en las grandes empresas de Alemania-, con lo que un número cada vez mayor de trabajadores se convierte en copartícipe de la propiedad de la empresa en que trabajan. Finalmente, algunos empresarios han concertado voluntariamente con su personal contratos de participación, mediante los cuales el trabajador participa en la empresa de una forma cuya base se halla en el derecho de sociedades.<sup>127</sup>

La cogestión se ha implementado tanto en el sector público como el privado en Europa para lograr la igualdad y progreso a nivel nacional; pero en cuanto a las empresas estratégicas en México no sería posible llevar a cabo tal mecanismo pues son propiedad de la nación y no se podrían vender o enajenar de manera particular.

Por ende, esta institución es el medio para alcanzar la recuperación económica, política y social en donde la toma de decisiones y los beneficios se hagan de forma democrática, donde los rectores público y privado deben de poner su voluntad sin perder el poder político o económico, para llegar a una coparticipación entre el gobierno y la sociedad y entre el patrón y el obrero.

Lo anterior para motivar material e intelectualmente a los trabajadores, traduciéndose esto en una mejora social y en el fortalecimiento de la soberanía y el estado de derecho. Para de esta manera continuar con los compromisos internacionales que permitan aspirar a mejores niveles de vida, sin tener que sacrificar recursos naturales, empresas públicas rentables, fuerza de trabajo y a la propia sociedad civil, en una palabra, al propio país.

En términos generales, todos los interesados en la cogestión han reconocido entre tanto que los métodos de dirección patriarcalistas de la empresa, propios de decenios anteriores no pueden ser practicados hoy en día. La experiencia demuestra por el contrario, que los patrones que aun mantienen el punto de vista de ser los (amos) no solo incurren en conflicto con su personal, sino incluso con la opinión pública.<sup>128</sup>

126. Klein, Alfons. Cogestión Régimen de Empresas. No.23 Miscelania, 1990 p 5

127. Op.cit. Klein, Alfons p 6

128. Ibidem p 7

Esta política de coparticipación de los trabajadores en la empresa es la que se debió haber implementado en México como parte elemental del proceso de desincorporación, es decir, que como condición o candado para la venta de las empresas públicas se debieron haber presentado ciertas condiciones de este tipo para su venta; esto como medida a fin que ha funcionado en los países de Europa así el régimen salinista pretendía que el país se incorporará al primer mundo no debió haber apoyado la ideología patronal de amos y señores, lo que se tuvo que hacer era haber integrado al trabajador y al patrón como un mismo cuerpo para conquistar objetivos a nivel empresa, conllevando al beneficio nacional, a una productividad y calidad mayor en cada uno de los procesos.

La época industrial tradicional, con sus masas de trabajadores fabriles está siendo sustituida en los Estados Unidos y Europa por una nueva época de servicios, en la que se espera de amplios sectores de la clase trabajadora la capacidad y disposición suficientes para actuar libre e independientemente y para compensar, coproyectar y codecidir.<sup>129</sup>

Lo anterior no implica que la privatización bajo el modelo neoliberal tenga que dejar de ser, más bien es la buena voluntad de los patrones y del gobierno de extender los beneficios y decisiones de las empresas nacionales hacia otros sectores de la sociedad y para que de tal forma se logren programas y planes sociales de desarrollo, de manera participativa como derecho y obligación ciudadana.

Para concluir, la cogestión proporciona una más amplia gama de posibilidades para el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos, bienes y servicios que generan los diferentes sectores, ó sea, debe haber una participación mayor de la población en los asuntos políticos y económicos de carácter nacional; si así fuese, esto se reflejaría en el mejoramiento del sistema democrático para elevar los niveles y calidad de vida de la sociedad dentro del Estado de derecho y de este modo satisfacer y derrotar el atraso y la pobreza de las grandes mayorías.

129. Ibidem p 8

## **CAPÍTULO IV**

### **TEORÍA DE LA PRIVATIZACIÓN.**

#### **4.1 EL LIBERALISMO SOCIAL.**

Durante el periodo de transición del Feudalismo a la Monarquía Absoluta surgieron nuevas ideas y éstas conformaron estructuras políticas, económicas y sociales bajo una doctrina que se denominó liberalismo, ésta no se concretó en una filosofía determinada ni en un proyecto político específico, más bien fue el resultado de una serie de corrientes ideológicas y de doctrinas políticas de carácter liberal.

Sin embargo, el liberalismo no solo se constituyó de corrientes filosóficas y políticas, también lo hizo básicamente, con pensamientos éticos, morales, humanísticos y religiosos. Por lo que el liberalismo fue y ha sido la suma de doctrinas e ideologías teóricas de una nueva perspectiva del hombre, y la nueva condicionalidad, concreta y específica, de la sociedad y el mundo.

El liberalismo es la filosofía por antonomasia de la burguesía. El capitalismo hizo del liberalismo su expresión más acabada, su peculiar concepción del mundo, la sociedad y del hombre, cuando las condiciones históricas lo llevaron al poder, permitiéndole reestructurar ese mundo y esa sociedad de acuerdo con sus intereses y sus imperativos, el capitalismo impuso a todos su propia filosofía y hasta su ética profesional.<sup>130</sup>

Entonces el liberalismo clásico, cuya consecuencia fue el nacimiento del modo de producción capitalista como ideología comenzó a predominar en la conceptualización de la forma de vida que el hombre debía asumir en sociedad de manera universal, dicho de otra manera, el liberalismo estableció el *modus vivendi* de toda sociedad, donde los intereses de la clase propietaria serían respetados y protegidos bajo el Estado de las leyes. Esta se erigió como la ideología de una clase sobre las otras, en donde el individuo fue el centro de la filosofía, devolviéndole sus valores y derechos, tanto naturales como sociales (derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad). El derecho a la propiedad fue el eje de la ideología liberal y éste se desarrolló junto con la clase propietaria.

Antes de continuar con el estudio del liberalismo, es de suma importancia no omitir el significado de libertad, concepto amplio, de varios sentidos y formas.

La libertad es la capacidad de elección, de buscar los intereses personales asumiendo las obligaciones y deberes de común acuerdo y de manera voluntaria dentro de la ley, sin perjudicar a terceros (individuos o instituciones). Para Norberto Bobbio la libertad es la facultad de seguir la propia voluntad en todo aquello que no está determinado por reglas;<sup>131</sup> la determina como el derecho de los individuos o grupos en su caso.

130. López, Francisco. Origen y Evolución del Liberalismo Europeo. México. Ed. UNAM, 1989. p 14

131. Bobbio, Norberto. Igualdad y Libertad. México. Ed. Paidós, 1993. p 40

Para Montesquieu la libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, y si un ciudadano pudiera hacer lo que prohíben, ya no habría libertad, porque los demás tendrían igualmente ese poder.<sup>132</sup>

De aquí la importancia del Estado de derecho fundamentado en una constitución, es decir, aquel ente que determina y establece los límites de acción de los individuos al interior de la sociedad, así como al exterior. Montesquieu distingue dos libertades, la libertad política en relación con la constitución (cap. xi); y la libertad política en relación con los ciudadanos (cap. xii), de donde se desprende la libertad negativa y la libertad positiva.

Para Bobbio la libertad negativa se relaciona con el sometimiento a la ley, enraizada en el viejo principio estoico de que para ser libres hay que ser siervos de la ley. La libertad positiva la entiende como la posibilidad de orientar el propio querer hacia un fin que nos lleva a la libertad social, política y jurídica para situarse en la libertad moral.<sup>133</sup>

De este modo la libertad tiene su base en la acción y en la voluntad de los individuos, es decir, que para ser libres se debe actuar conforme a la ley (lo que es la libertad negativa) teniendo que ver con la actividad personal, el ámbito social; así la ley es la pauta para decidir y elegir en los planos económico, político, ideológico, religioso y moral (lo que es la libertad positiva) manifiestos en derechos concretos el poder de elección.

Aunadas a estas libertades surgen la libertad de opinión, de prensa, de asociación y de culto entre otras. Por lo tanto, libertad significa que el hombre puede hacer o dejar de hacer lo que quiera siempre y cuando la ley lo permita, ello sería como su condición natural teniendo la capacidad de elección y acción como sus posibilidades de ser libre.

Durante el desarrollo del liberalismo surge la necesidad de libertades, conquista de la burguesía sobre el viejo orden (Feudalismo) para romper con las cadenas impuestas, y dar paso al Estado Constitucional o de Derecho.

Con la evolución del liberalismo la teoría política y la filosofía social se encontró el camino para debilitar la sólida ideología feudal, así con el desarrollo económico y social la burguesía tuvo acceso al poder político a través de la destrucción del viejo sistema.

El Liberalismo no era, sin embargo, una construcción ideológica inventada, fue la réplica de su propia experiencia material de un sistema de necesidades concretas al que fue perfectamente lógica la vocación burguesa. La filosofía liberal es la caracterización personal del capitalismo.<sup>134</sup>

132. Consultese El Espíritu de las Leyes, Libro XI, primera parte.

133 Op.cit Bobbio, Norberto. p 41

134. Op.cit. López, Francisco, p20

El liberalismo fue efecto de la causa, ésta residía en la limitación y promesas religiosas que no eran validas para la burguesía, pues no querían esperar hasta morir para llegar al reino de los cielos, contando con la capacidad de manifestar su naturaleza como individuos capaces de realizar y mejorar sus condiciones individuales. Es decir, no creyeron en el cielo, sino que el reino era el de este mundo donde la producción en serie, las ganancias y el enriquecimiento a través de la naturaleza, la ciencia y la técnica era lo real; a esta serie de elementos teóricos, reales (objetivos y subjetivos) se llamó Ilustración. Paul Hazard sostuvo que la Ilustración fue básicamente un intento de reemplazar a la religión, el orden y el clasicismo por la razón, el progreso y la ciencia.<sup>135</sup> Todo esto a partir del sentimiento de dominación de la naturaleza, el incremento de la población, del comercio y la prosperidad a mediados del siglo XVIII.

La Ilustración se caracterizó por sus ideas revolucionarias sobre derechos humanos, y su vocación por: un gobierno constitucional, división de los poderes, y libertad económica entre otras ideas. Entre sus principales ideólogos destacan: Voltaire, Kant, Hume, Montesquieu, Descartes, Leibniz, Grocio, Hobbes, Lock, Adam Smith. Entonces la convicción fundamental era que el hombre y, por lo tanto, el mundo era perfectible mediante la reforma.

El liberalismo se desarrolló junto con el capitalismo; aquel se enarboló como bandera ideológica del nuevo sistema de producción y tenía como finalidad derribar los muros existentes del feudalismo, para dar paso a la expansión del mundo moderno. La ética del liberalismo se fundaba en el trabajo y en el provecho inmediato individual, basado en el bienestar terrenal, el enriquecimiento y las satisfacciones materiales.

La única ética, aun la única religión es el trabajo, el esfuerzo y la producción individuales. La verdadera salvación la tiene el que trabaja, no el que sólo se refugia en la religión. La única oración verdadera es la oración del trabajo. <sup>136</sup>

Esta se erigió como la filosofía liberal burguesa y se constituyó en las bases del capitalismo; así nació un nuevo proceso político, económico, social y religioso, en este último, la razón imperaría sobre la fe religiosa.

Así con la expansión de los mercados, los descubrimientos geográficos y tecnológicos el ensanchamiento del universo del mundo capitalista y su consecuente penetración de manera vertiginosa en todas las sociedades de occidente, surgió en Inglaterra la Reforma de 1688; tras ésta se expropiaron bienes y riquezas de la Iglesia católica así como la desarticulación de su ideología la cual, en consecuencia, dejó de tener influencia y poder en varios aspectos sociales. Por ende, el liberalismo respondió a necesidades sociales y teóricas, germen de un nuevo proceso histórico.

El mundo vio entonces, al lado de la aparición del capitalismo, al lado de su filosofía y su moral, al lado de su expansión material y espiritual, la forma en que todo ese mecanismo histórico iba a iniciar el reajuste de la sociedad tradicional.<sup>137</sup>

<sup>135</sup> Véase a Guilherme, José p 44

<sup>136</sup> Op.cit Camara Francisco p 23

<sup>137</sup>. Ibidem, p.24

Entonces se dio la transición del feudalismo al capitalismo, el rasgo de inicio fue que se marcaron las pautas para la libertad política, económica, científica, ideológica, de culto, y de prensa entre otras. Se establecieron las bases del Estado-Nación bajo un régimen constitucional con un gobierno mediador y director de las diferentes situaciones y conflictos de clase en el seno de la sociedad, así como defensor de la nación.

Uno de los objetivos del capitalismo fue la consolidación del Estado nacional bajo un régimen que permitiese las libertades individuales, el constitucionalismo y el libre mercado, base y requisito para su expansión y fortalecimiento. Esta nueva organización política favorecía no sólo el aumento de la riqueza en circulación, sino, sobre todo, la unidad nacional de la economía frente a la amenaza que representaba la expansión comercial de economías ajenas.<sup>138</sup>

De estas ideas nacen las teorías mercantilistas las cuales tendían a reforzar el poder económico y material de los Estados nacionales, su importancia y su presencia de un régimen estatal frente a las exigencias políticas de los residuos del viejo orden.

El mercantilismo como doctrina que intentaba fortalecer así la supremacía de una determinada economía y un determinado Estado, afirmó de un modo general que esa supremacía dependía muy estrechamente de la acumulación de la riqueza nacional. <sup>139</sup>

Es así como los hombres sitúan al Estado por encima de los derechos políticos, personales y morales de la sociedad, correspondiendo a la nación y la riqueza ser los valores preponderantes del mercantilismo, en éste la autoridad consideraba de suma importancia la expansión del país y su patrimonio.

Ni el liberalismo ni el capitalismo se desarrollaron bajo el mismo cauce, sucedió que sus doctrinas se fueron moldeando de acuerdo con los valores de la sociedad burguesa prevaleciente. El primer punto fue la alianza entre la monarquía y la burguesía en contra de la Iglesia católica, institución castradora de los intereses e ideales del nuevo sistema productivo que beneficiaría aquellas clases. En el aspecto político se desarrolló la teoría del Estado-Nación como eje que atacaría los intereses de la Iglesia y del régimen feudal en sus diferentes aspectos con el fin de desarrollar el comercio como única fuente de riqueza, el cual a su vez plasmó un sistema filosófico y práctico del quehacer político.

Las teorías políticas caían en tres posiciones principales, Voltaire (y por un tiempo Diderot) estaban cerca de la monarquía ilustrada igual que los fisiócratas. Montesquieu con su tesis constitucionalista de la necesidad de una separación de los poderes, y finalmente una posición republicana de espíritu fuertemente democrático, encontró su predicador en Rousseau. <sup>140</sup>

138 Ibidem p 26

139 Ibidem, p 27

140 Op. cit Guilherme, Jose p 47

Estas doctrinas cimentaron las bases de los Estados actuales por medio del desarrollo técnico, la constitución de estatutos jurídicos y la democracia. La filosofía liberal se centró en el individuo, y lo sustentó en principios morales supeditados al interés del Estado nacional, en donde aquél tenía derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad; por lo anterior podemos decir, que el liberalismo es un cuerpo de ideas y teorías que apoyan un Estado constitucional o de Derecho con un gobierno central, dividido en poderes independientes de forma democrática, donde la libertad civil se sustenta en sus derechos naturales bajo una economía de mercado.

La defensa del constitucionalismo sancionó una amplia serie de nuevas demandas de libertades religiosas amplias, la abolición del control estatal de la prensa, los parlamentos de duración limitada, el gobierno de la mayoría y los derechos de la minoría, un poder judicial independiente del poder ejecutivo, la subordinación de los poderes militar y financiero una legislatura elegida y la formación de ligas de paz para terminar la guerra. 141

Estas son algunas propuestas de ley para garantizar los derechos fundamentales de los individuos y, a su vez, conservar el orden y la paz al interior de la sociedad, al orientar y dar dirección a las libertades individuales para crear mejores ciudadanos; como John Lock lo concibe Donde quiera que acaba el derecho, comienza la tiranía. 142

Donde no hay dirección para canalizar las pasiones del hombre (libertades) se llega al desorden social; de ahí la importancia de la constitución como institución político-jurídica que da identidad nacional estableciendo los lineamientos de comportamiento y acción en la sociedad, sin perder los derechos ni las libertades básicas, surgidas de la necesidad de romper con el viejo orden feudal y quedando supeditados a una nueva ideología (liberal), que respondiese a los intereses de la clase dominante (burguesía).

Los individuos tienen un derecho de dominium sobre sus propias vidas y bienes. Ese derecho no deriva del derecho civil ni de las relaciones sociales, sino de su propia naturaleza de seres humanos. 143 Así, el derecho a la vida, la libertad y la propiedad son naturales al hombre; en relación con esto lo único que hace el gobierno es regular las libertades y cuidar de la vida y la propiedad de los ciudadanos para mantener el orden y el progreso, concepción de la propia ideología liberal burguesa.

Con el régimen constitucional se garantizó el respeto y la continuidad de los derechos individuales, por medio del contractualismo: alianza voluntaria hecha por los ciudadanos de un Estado, es decir, el consentimiento y convencimiento del contrato social que legitima al gobierno para guiar y dirigir los asuntos públicos, a partir del concenso popular de manera democrática, derecho natural y después derecho civil.

141 Keane, John La vida publica.p.99

142 Vease Lock, John Segundo tratado del gobierno civil p 202 143. Op.citGuilherme, Jose, p37



El consentimiento debía inferirse del hecho de la sumisión obediente a un sistema autónomo de derecho formal, al que se suponía que todo individuo estaba igual y uniformemente sujeto. Por su parte, el gobierno constitucional debería "en retribución de esta confianza", garantizar la vida, la salud, la libertad y las posesiones. 144

Este consentimiento puede darse de dos maneras: 1) un contrato individual o corporativo y 2) un contrato colectivo para elegir gobernantes o restituirlos, según la calidad de sus actuaciones.

En lo que respecta al liberalismo económico, éste debe distinguirse del liberalismo político (sistema político), y al sistema económico como librecambismo (economía de mercado) en donde interviene el libre comercio, el presupuesto balanceado, el patrón oro y el libre mercado.

A fines del siglo XVII la reglamentación económica comenzó a decaer, en Inglaterra muchas de las reglamentaciones que restringían la industria nacional fueron abolidas.<sup>145</sup> En Francia en el mismo siglo surgió un grupo de economistas, conocidos como Fisiócratas, quienes establecieron la era de las escuelas y del pensamiento económico; éstos descartaron la idea mercantilista que dicta que la acumulación de riqueza se debe al comercio, y en su lugar postularon que la producción de mercancías era el medio para crear la riqueza y el excedente para la acumulación.

En su obra *La riqueza de las naciones* (1776) el inglés Adam Smith estableció que: el mercado es el mecanismo autoregulator de los procesos económicos y autocorrector de los desequilibrios del capitalismo; el sistema de precios es el mecanismo de ajuste automático para los desequilibrios; el desempleo se elimina mediante la flexibilidad de los salarios -- el precio del trabajo -- a la tasa de los salarios prevalecientes en el mercado, de lo contrario el trabajador no estará dispuesto a emplearse. De este modo la teoría clásica devela dos principios básicos:

Existe la flexibilidad de los precios y salarios al alza como a la baja, esto es, precios y salarios responden con rapidez y flexibilidad a cualquier exceso o deficiencia de demanda u oferta en sus respectivos mercados. El mercado es el mecanismo autocorrector de los eventuales desajustes del capitalismo. Dado el supuesto anterior, lo único que se requiere para lograr equilibrio con pleno empleo -- y por lo tanto maximizar el producto nacional --, es dejar que opere y reine el libre juego de las fuerzas del mercado, esto es, el mecanismo de ajuste automático: el sistema de precios. 146

144. Op.cit. Keane, John. p386

145 Roll. Eric. Historia de las doctrinas económicas. Mexico. Ed FCE, 1985 p 95

146 Smith. Adam La riqueza de las Naciones. Traduc. Gabriel, Franco. México. Ed. FCE, 1984. p186

Así la teoría clásica, con respecto al libre mercado, se convirtió en una economía de equilibrio natural propiciando la ocupación plena; la teoría monetarista fue la doctrina que prevaleció durante los siglos XVIII y XIX, su exponente fue David Hume quien desarrolló la teoría cuantitativa, ésta postula que el nivel de precios era una función de la cantidad de dinero en circulación, en cuanto a una economía cerrada (interna), en lo que respecta a una economía abierta (externa) los desequilibrios en los pagos internacionales llevan a cambios en la oferta monetaria del país que conducen a alteraciones en el nivel de precios, los cuales a su vez, ocasionan ajustes equilibrados en el nivel de las exportaciones e importaciones, y el proceso continúa hasta que se establece el equilibrio externo.<sup>147</sup>

La teoría monetaria se desarrolló bajo dos ideas, la primera, que el medio circulante es determinado por el nivel de los precios y, la segunda, que los metales preciosos como el oro, patrón de cambio internacional, debía ser proporcional a la industria y al comercio y mantener un equilibrio en los precios de los diferentes países.

Con el paso del tiempo surgió el neoclasicismo, sus promotores fueron Marshall (1842-1924) y Walras (1834-1910), ellos postularon que a los agentes económicos se debe eliminar su carácter político-social, en contraste con la economía política clásica; de ahí que ya no se hable del capitalismo del terrateniente o del asalariado, sino de máquinas, tierras y trabajo. El enfoque neoclásico determina que todos los factores productivos son libres y homogéneos en el mercado y cada factor productivo recibe su precio de alquiler por sus servicios de acuerdo con su productividad marginal.

Tras la crisis de 1929 se determinó buscar nuevos paradigmas para explicar el comportamiento y la crisis económica del capitalismo, consecuencia de esto fue el surgimiento del sistema de Estado Benefactor postulado por John Maynard Keynes (1883-1946), este pensador inglés deshechó la teoría clásica del equilibrio natural y el sistema de libre mercado como mecanismo de ajuste automático, para él el capitalismo genera -desocupación y concentración de la riqueza y del ingreso, por lo que concluye que el gobierno debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción.

En suma Keynes pone al descubierto que el capitalismo de libre mercado no garantiza el equilibrio de pleno empleo, ya que pueden aparecer desequilibrios por fallas o desajustes en cualquiera de los tres mercados.

El mercado de bienes y servicios, donde el ahorro no gobierna a la inversión, ni la oferta crea su propia demanda. El mercado monetario, donde el aumento de la oferta monetaria puede no reducir la tasa de interés, y esto sucede cuando existe la trampa de liquidez. Es decir, cuando la gente enfrenta una tasa de interés tan baja que es indiferente entre mantener ~in~ro en efectivo o comprar otros activos. En el mercado de trabajo, donde los trabajadores no aceptan reducciones en sus salarios nominales, es decir, los salarios no son flexibles a la baja. <sup>148</sup>

147 Villareal, Rene. La Contrarrevolución Monetaria. México. EdFCE, 1986. p52

148 Op.cit, Villareal, Rene. p 59

Los tres momentos de la teoría capitalista económica son: liberalismo económico, neoclacisismo y keynesianismo, hoy en día hay un cuarto los cuales se debn analizar para poder entender el neoliberalismo que se estudiara en el próximo apartado.

Es así como con la Revolución Industrial fue el acontecimiento que determinó el papel de la burguesía dentro de la sociedad moderna. La manufactura (producción en serie de mercancías) y la concentración del capital comercial se desarrolló en conjunto con los adelantos técnicos como: la máquina de vapor, el ferrocarril, la concentración de la mano de obra bajo un mismo techo y la especialización de la división del trabajo. Esta situación consolidó el poder económico, la dominación del aparato estatal y la difusión de la ideología burguesa. La industria se convirtió en el pilar de desarrollo económico y político a través del comercio y la libre competencia como fundamento para su autoreproducción. La competencia se convirtió en la nueva filosofía del liberalismo, ella abarcó todos los aspectos de la sociedad naciente. Para poder definir la competencia primero explicaremos lo que el mercado es, como ente de la base del comercio, en donde los individuos pueden participar (competir) en la compra-venta de mercancías de cualquier clase.

El mercado es una ramificación del sistema económico que se manifiesta a través del comercio y puede tener características específicas; el mercado establece costos y precios de los diferentes artículos, como ramificación del sistema económico y político, este último controla y planifica en los diferentes ámbitos de la sociedad, es decir, permite el mercado reproducir tanto al sector productivo como al de servicios.

Existen muchos órdenes espontáneos, o bien ordenes que se autorganizan. El sistema (subsistema) de mercado es, entre ellos, aquel que ordena espontáneamente los cambios y adaptaciones recíproca entre los seres humanos que se afanan por obtener comida, alojamiento, después bienes y finalmente su acumulación. 149

El libre mercado significa, simplemente, que sus propios mecanismos funcionan de manera libre, donde surgen situaciones únicas como el poder de elección, esto gracias a la variedad de posibilidades que el mercado ofrece en sus diferentes aspectos. Mi libertad real de elección de consumir es una función de lo llena que esté mi billetera. Mi libertad real de producir depende de tener o al no lo que necesito para poner en marcha la producción. 150

La libertad de elección en el mercado depende, básica y fundamental de los recursos económicos con que cuenten los individuos para realizar cualquier actividad comercial. Por lo tanto, el mercado es a) La única base para calcular precios y costos; b) no tiene costos de gestión; c) es flexible y sensible al cambio; d) es el complemento de la libertad de elección y e) simplifica enormemente la información. 151

149 Sartori, Giovanni Elementos de teoria politica.Espana.Ed.Alianza,1992. p 136

150.Op.cit Sartori, Giovanni p 137

151 Ibidem. p 138

Esto es el mercado, donde la competencia se convierte en el factor decisivo para participar o no en el comercio de bienes y servicios, lo que provoca que la competencia sea desigual e injusta, pues las leyes no limitan el monto de los capitales para la producción, siendo ilimitada e inequitativa para los competidores que no cuentan con los medios suficientes para soportar la competencia requerida por el mercado; así, la competencia es un problema de recursos individuales.

El liberalismo económico, manifiesto en la política de la libre competencia y del libre cambio, debe alternar con políticas económicas proteccionistas que, en países menos desarrollados, tienden a proteger la expansión de su propia industria. 152

Dicho proteccionismo fue la base de desarrollo industrial y comercial de los países en desarrollo de principios de siglo como Estados Unidos y Alemania, en los que se crearon barreras aduanales con la finalidad de proteger las economías nacionales.

Hasta aquí lo que fue el liberalismo clásico el cual se centró en el librecambismo, el constitucionalismo, la razón, el progreso, la ciencia y los derechos naturales de los hombres, manifiestos en tres libertades: la vida, la libertad y la propiedad.

Es así como el liberalismo clásico es la historia de la evolución ideológica y filosófica de la burguesía de los últimos tres siglos, esta posición ideológica se ha moldeado y adaptado a los cambios políticos, económicos y sociales para dar continuidad a los valores y libertades de los individuos tras la cortina ideológica de la clase propietaria.

El liberalismo económico tuvo su mayor desenvolvimiento en Inglaterra, consecuencia de la opresión que sobre las fuerzas productoras presentaba la monarquía feudal y la Iglesia católica y que culminó con la Reforma de 1688.

El liberalismo político tuvo su mayor auge en Francia tras la crisis política que se presentó en el absolutismo de Luis XIV, mutación ideológica en donde las leyes naturales y el individualismo se sobrepusieron al viejo orden, lo que culminó con la Revolución de 1789.

Por lo tanto, el liberalismo fue el momento preciso que encontró la burguesía para contradecir la filosofía y la doctrina feudal, y dar paso al nuevo sistema de producción capitalista; en éste se han fomentado los derechos naturales de los individuos a través del humanismo cívico, la ideología estatal y el utilitarismo, donde la clase propietaria de los medios de producción justifica su presencia legalmente por medio de constituciones políticas las cuales determinan las libertades de empresa, pensamiento, prensa, culto y de asociación, entre otras, siempre y cuando no se alteren las leyes establecidas por el contractualismo, en que el gobierno es promotor de progreso, orden y paz al interior de la sociedad y protector de la soberanía nacional ante otros Estados nacionales.

## 4.2 El Neoliberalismo.

Antes de dar paso al estudio del modelo neoliberal expondremos la consistencia del capitalismo monopólico y del imperialismo como fases superiores del modo de producción capitalista y los antecedentes del propio neoliberalismo, el cual retoma la ideología liberal clásica, en contradicción a las libertades políticas y civiles que en su momento pregonaron.

El capitalismo de competencia ( Laissez- faire) dejar hacer, dejar pasar por sus mecanismos tendía a desaparecer dando paso a una nueva forma de producción capitalista, una nueva teoría y doctrina de la burguesía de ese momento histórico, el capital de monopolio.

Aparece cuando, dentro del capitalismo de competencia, empiezan a manifestarse de un modo patente un alza en el volumen medio de la unidad productiva. Esta elevación en la capacidad productiva de los medios de producción deriva, como lo indicó Marx, de dos factores fundamentales: en primer término, del proceso de concentración del capital (vinculado estrechamente al fenómeno de acumulación de capital); y después, del proceso de centralización del capital, en el que es decisiva la aparición del sistema de crédito. 153

Así el proceso de concentración surge con la acumulación de capital habilitando una mayor producción, en ella todo capitalista individual concentra y aumenta los medios de producción, pues la cantidad de capital determina el grado, cantidad de los medios de producción y el volumen de obreros a su disposición.

Toda acumulación sirve de medio de nueva acumulación. Al aumentar la masa de la riqueza que funciona como capital, aumenta su concentración en manos de los capitalistas individuales, y por tanto, la base para la producción en gran escala y para los métodos específicamente capitalistas de producción. 154

Mientras más aumenta la concentración mayor es la opción de aumentar los medios de producción en donde el capital determina el grado de competencia entre los empresarios, es decir, que mientras mayor sea la concentración de capital mayores oportunidades se tienen para eliminar o disminuir la competencia, de esto surge la centralización del capital, que consiste en la unión o fórmula de capitalistas individuales para dominar y controlar los procesos productivos de principio a fin.

La centralización del capital se trata de la concentración de los capitalistas ya existentes, de la acumulación (concentración de capital) de su autonomía individual, de la expropiación de unos capitalistas por otros, de la aglutinación de muchos capitales pequeños para formar unos cuantos capitales grandes. 155

153 Sweezy, Paul Teoría del Desarrollo Capitalista. México.Ed.FCE,1958 p 280

154 Marx, Karl El Capital. México.Ed. FCE, 1986 p 529.

155.Op.cit.Marx,Karl.p529

Esto es el capitalismo de monopolio que surge de la necesidad dada por la propia competencia tanto nacional como internacional, ésta, la competencia, es el camino para garantizar su existencia dentro del libre mercado. En lo que respecta al sistema de crédito, éste nació como arma de la competencia para dar paso a los monopolios financieros que tuvieron como objetivo la propia competencia, es decir, así como el monopolio productivo, el financiero se creó como mecanismo que contaría con más y mejores recursos para ganar la guerra de la competencia, convirtiéndose en grandes corporaciones de capital que tienden a disminuir o liquidar a la competencia por su propia naturaleza.

Con el monopolio la propiedad particular se convierte en propiedad de muchos particulares, que no implica el aumento en el número de capitalistas, sino todo lo contrario, se convierte en una élite encargada de los procesos productivos y financieros. Con el aumento de los monopolios y la lucha por la competencia de los mercados surgen fórmulas y combinaciones monopólicas conocidas como holdings, trusts, carteles, entre otros .

La constitución de estos organismos ocurre con la derrota de uno de ellos y su asimilación o fusión con la ganadora, todo ello como resultado de la competencia dentro del libre mercado a nivel mundial. En los países en vías de desarrollo la desaparición de la pequeña y mediana empresa se debe a la monopolización de los mercados internacionales, donde los procesos económicos y políticos han dado paso a políticas económicas que tienen como objetivo la expansión y protección de monopolios y capitalistas, terminando con la ideología de la competencia tradicional para dar paso al Imperialismo.

El imperialismo es la máxima expresión de los monopolios de capital, éstos se constituyen como consecuencia de las políticas económicas internacionales de los grupos financieros, es decir, se le toma como si fuese la fase superior del desarrollo y evolución del libre mercado y del libre cambio.

Sus características son:

- 1) El imperialismo es la etapa del desarrollo de la economía mundial en la cual ciertos países avanzados dentro del capitalismo compiten en el mercado mundial de productos industriales,
- 2) El capital monopolista es la forma dominante del capital,
- 3) Las contradicciones del proceso de acumulación capitalista han llegado un grado tal, que la exportación de capitales se convierte en elemento primordial de las relaciones económicas internacionales,
- 4) De todo ello resulta una lucha a muerte entre las organizaciones monopólicas que puede resolver eventualmente en la constitución de nuevas combinaciones monopólicas internacionales, y
- 5) La repartición geográfica de las zonas "no ocupadas" del mundo entre las potencias capitalistas.156

Estas características revelan ser ventajas para los países desarrollados sobre los otros, pues aseguran sus mercados, el control de los recursos naturales y mano de obra barata; esto es aporta además de ganancias millonarias, el dominio financiero a través de sus instituciones Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial los cuales influyen de manera directa, a nivel político, económico e ideológico en la vida nacional de los países en vías de desarrollo.

El monopolio, una vez que esta constituido y maneja miles de millones, penetra de un modo absolutamente inevitable en todos los aspecto de la vida social, independiente mente del regimen politico y de otras particularidades.157

Tras esta característica de penetración,el modo de producción capitalista ha evolucionado y mejorado sus mecanismos de autoreproducción bajo diferentes circunstancias políticas,económicas y sociales.

Como se vio anteriormente, la crisis capitalista petrolera de los anos 70 fracturó paradigma económico vigente y se tuvo que recurrir a la creación de uno nuevo,uno que contuviera y resolviera la problemática, inflacionaria y recesiva,entonces surgió el monetarismo económico, instrumento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, principalmente.

Estos organismos financieros establecen y dictaminan las políticas económicas de los países en vías de desarrollo, los cuales están condicionados a ser sujetos del crédito financiero, necesario para dar continuidad a sus planes y programas económicos y sociales.

El Fondo Monetario Internacional surgió en julio de 1944 a raíz de la cumbre internacional de Breton Woods, New Hampshire en Estados Unidos Americanos, como resultado de los trabajos de la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de las Naciones Unidas donde se creó, también el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo ( Banco Mundial) organismos financieros cuya intervencion se centraba tanto en el área de ajuste como del financiamiento internacional.158

Estos organismos nacieron cuando se aplicaba el modelo económico del Estado de Bienestar, para esto retomaron las doctrinas económicas clásicas; recordemos que el eje central de estas son: las fuerzas libres del mercado y el individualismo que desplazan al gobierno a segundo término y limitan y disminuyen su función pública, delimitan al Estado al papel de gendarme social exclusivamente.

El FMI promovió convenios donde los llamados países periféricos apoyarían y respetarían los intereses de los ricos nacionales y extranjeros ( bancos, empresas,industrias, inversiones), a través de ajustes económicos en detrimento del bienestar colectivo; es decir, el fondomonetarismo resulta una variante del modelo neoliberal, que impone medidas económicas a los países en vías de desarrollo, y sujeta a estos últimos a un mayor endeudamiento externo, lo que conlleva a que sufran una disminución en el progreso y el desarrollo nacionales.

157 Vladimir,Lennin. El Imperialismo Face Superior del Capitalismo.Moscu.Ed:Progreso,1974. p 47

158. Op.cit. Villareal,Rene. p 28

Debido a los ajustes y limitaciones que estas medidas imponen, es decir, que para detener la inflación se restringe el circulante, controlen sueldos y salarios haya recesión, reducción del gasto público, apertura comercial la cual merma la producción del país, sin olvidar la sobreexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables, han venido debilitando la soberanía nacional, que a su vez provoca descontento y desconfianza entre la población hacia las instituciones lo que crea un estado de ingobernabilidad por causa de romper con la democracia y la legalidad nacional.

La idea de la aplicación de estas fórmulas es ajustar las principales variables de sus economías, no propiamente a que solucionen su crisis interna y se genere un desarrollo económico y social, sino para que se organice la explotación de los recursos naturales, humanos y financieros en función de asegurar el pago oportuno de la deuda externa, aplicando estas directrices en política económica se garantiza por una parte la supervisión de su economía por el Fondo Monetario Internacional (intromisión abierta), y por la otra se asegura la posibilidad de una mayor penetración del capital y mercancías extranjeras en estos países, lo cual viene a ser el elemento que facilita esta etapa, la expansión del capital internacional.<sup>159</sup>

De este modo como el modelo neoliberal es aplicado a los países periféricos a través de políticas económicas impuestas por los órganos financieros internacionales, y aquellos deben responder a los intereses capitalistas (internos y externos). El neoliberalismo surge como proyecto en contra del Estado de Bienestar y su burocracia, pues éstos estorban a la libre empresa y libre mercado, ya que en el primero, el gobierno desarrolla un sistema de coacción en torno a los individuos, y en el segundo, el sistema burocrático hace que sus acciones individuales respondan a fines generales, y no tanto hacia los particulares.

El Estado de bienestar se ha convertido en un Estado corporativista, portador del orden y el control sociales. Debido a que dispone de varias medidas de política social y productividad ya que pone en vigor planes de negociación entre los grupos clave de intereses (principalmente el capital oligopólico y el trabajo organizado), los grupos electorales lo consideran cada día más como si fuera una compañía de seguros de responsabilidad ilimitada que suministra cobertura contra todos los riesgos imaginables. El Estado de bienestar ha engendrado malos entendimientos y fallas técnicas ( de la reforma gubernamental local y regional, la política de ingresos, la planificación educativa, etc) y está sitiado por una sobrecarga de exigencias y por movimientos que rechazan su cooperación. <sup>160</sup>

Estos son algunos de los factores que los liberales argumentan como causa del fracaso del Estado benefactor, pues tuvo escasez de recursos, incumplimiento en los programas sociales, problemas fiscales debidos a la globalización donde las políticas dejaron de ser eficientes y la red tan compleja de relaciones y convenios de poder entre la burocracia y los grupos de presión, sin olvidar que dichas relaciones promovieron la corrupción y todo lo que deriva de ella.

Algo importante que hay que señalar es que los resultados negativos del Estado de bienestar tienen sus orígenes en: endeudamiento externo, la presión imperialista para implementar sus políticas económicas, exceso de subvenciones y apoyos a la iniciativa privada nacional e irresponsabilidad y falta de sensibilidad política de los servidores públicos quienes han visto y hecho uso del erario público como de su propiedad.

159. Ortiz, Arturo. El Fracaso Neoliberal en México. México. Ed. Nuestro Tiempo, 1988. p 10

160 Keane, John La Vida Pública y el Capitalismo Tardío. México. Ed. Alianza, 1992 p46



El problema fundamental reside en el crecimiento del gasto público se realiza mediante la acumulación sucesiva de una multiplicidad de decisiones aisladas, adoptadas separadamente, sin tener en cuenta sus efectos conjuntos globales y las preferencias de los sujetos. resultado final.161

El aumento en el gasto público se debió a dos causas, una objetiva el incremento de necesidades de la población en crecimiento y la subjetiva la corrupción, pues ambas ocasionaron que los recursos públicos en su totalidad, fuesen insuficientes para realizar los programas sociales, conllevando a la ineficiencia y al atraso de la sociedad en conjunto.

La doctrina antiestatista ve la luz en los años 40 con Friedrik August Von Hayek, él fue el primero que manifestó el antikeynesianismo con su obra Teoría Pura del Capital (1941)

Hayek colocaba al mercado y el progreso en un marco evolucionista y a continuación presentaba el mercado como un sistema de información sin paralelo, los precios, los salarios y los beneficios altos o bajos son mecanismos que se distribuyen entre los agentes económicos. La intervención estatal es nociva porque hace que la red de información del sistema de precios emita señales engañosas, además de reducir la amplitud de la experimentación económica.  
162

Desde esta perspectiva, el gobierno, promotor de la acumulación de capital, cuenta con una serie de instrumentos regulatorios en relación con la oferta-demanda, por lo que tiene bajo control los precios; aunque en ocasiones los precios no son confiables pues hay políticas subsidiarias, por lo que los particulares tienen que acatar las tarifas de precios, para evitar la especulación y el acaparamiento de productos básicos.

Para Hayek las dos únicas funciones del gobierno legítimo son suministrar un marco para el mercado y proporcionar los servicios que el mercado no puede proveer, por que se requiere de gran capital para la inversión en (infraestructura), dejando a un lado el desarrollo y la justicia social y retomando el **laissez-faire** (dejar hacer, dejar pasar).

Otro de los autores del neoliberalismo es James Buchanan quien destaca que el papel de la elección pública como una perspectiva de la política que surge de una extensión aplicación de los instrumentos y los métodos del economista a la toma de decisiones colectiva o ajena al mercado. El resultado es una comprensión crucial de las causas de los fracasos gubernamentales (debido fundamentalmente a la tendencia tanto de los políticos electos como de los burócratas a encajonar los déficits del presupuesto. 163

161. Friedman, Milton. La Libertad de Elegir. España. Ed. Grialbo, 1980 p 25

162. Hayek, Friedrik. The Constitution of Liberty. (citado por Guilherme, Jose p 59)

163. Op. cit. Keane, John, La Vida Pública y el Capitalismo Tardío. p 19.

A partir de percibir actitudes como ésta, el gobierno dejó de controlar esos pequeños detalles que con el paso del tiempo se volvieron incontrolables y aumentaron la ineficacia e irresponsabilidad de los servidores públicos.

Es así como el FMI a partir de los años 70, se transformó en gendarme internacional al servicio de los países ricos (los siete grandes: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Canadá, Alemania y Japón) y cuyo fin es presionar a los países en vías de desarrollo a cumplir con los intereses económicos de aquellos, mediante, préstamos de emergencia otorgados bajo convenios condicionados al interés del propio FMI, convirtiéndose éste en el representante (banca internacional) de los siete países de economía desarrollada o también conocidos como los "siete grandes"; préstamos que culminan en un endeudamiento extremo.

Dicho grupo de países adoptó el monetarismo teoría neoliberal de la inflación como fenómeno que nace cuando la cantidad de dinero en circulación es superior a la demanda de bienes y servicios que se producen, por lo que dicha teoría recomienda la reducción del gasto gubernamental pues éste es improductivo.

Esta concepción económica surge en la Escuela de Chicago con su mayor exponente Milton Friedman quien bautizó el nuevo modelo como Neoliberal en los años 80, el cual fue retomado y puesto en práctica por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; éste nuevo modelo se resume en siete pasos principales:

- 1- Reducción del gasto público,
- 2- Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres),
- 3- Reducción del tamaño del Estado; despido masivo de burócratas a quienes se considera altamente negativos, y privatización de empresas paraestatales,
- 4- Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir, que deben eliminarse todo tipo de controles a los empresarios. Es decir, la cada vez menor intervención del Estado en la economía,
- 5- De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios, que no se limiten las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda,
- 6- Desde el ángulo del sector externo, se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior. Para ello, se hace necesario un gobierno altamente sumiso a la inversión extranjera que les abra las puertas para que este haga lo que quiera en el país. Esto implica leyes que permitan el movimiento de capital y mercancías del exterior, a fin de atraer inversionistas extranjeros que se consideran los salvadores de la nación, y
- 7- Por lo anterior, es necesaria una política cambiaria altamente flexible que permita que entren y salgan libremente los capitales nacionales y extranjeros sin intervención por parte del Estado. 164

Con estas disposiciones podemos apreciar que el neoliberalismo es más agresivo y extensivo que el liberalismo clásico, pues pretende saquear a los denominados países subdesarrollados sin preocuparse por consecuencias como: aumento de la pobreza, desempleo, inseguridad y descontento de los ciudadanos que podría terminar en movimientos armados y revueltas civiles, como la historia nos lo ha hecho saber, por ejemplo, la Revolución Francesa de 1789.

Así, si el gobierno ahora únicamente es gendarme esto quiere decir que el gasto público se reduce, disminuye los bienes y servicios básicos para la población, y el sector paraestatal pasa a una casi y total desaparición y, por consiguiente, deja de ser el eje y pivote del desarrollo nacional, responsabilidad que resulta asumida por la iniciativa privada.

Las políticas monetaristas tratan de administrar y apropiarse de los recursos naturales, financieros y humanos de los países endeudados, garantía para el pago de los intereses de los respectivos créditos; a través de medidas que permiten la exportación de las riquezas nacionales a los países del centro, sin dar oportunidad a los países periféricos de alcanzar una estabilidad política, económica y social, pues en éstos sólo se beneficia la clase propietaria nacional.

La reducción del gasto público trae consecuencias como la cancelación de obras públicas y prestación de bienes y servicios (que fomentan el empleo, la industria, el comercio, la agricultura, la estabilidad política y la paz social), funciones que permiten un progreso y crecimiento económico y todo lo que deriva de ello.

De allí que la reducción del gasto público, implique obligadamente caer en esquemas recesivos, con bajas tasas de crecimiento del PIB, desempleo, quiebra masiva de empresas y restricciones de todo tipo. Gracias a ello, el Estado tiene manera de hacer frente al pago de la deuda, pero el costo social es muy alto.<sup>165</sup>

Como podemos ver la reducción del gasto público implica un retroceso y estancamiento en los diferentes ámbitos sociales (con excepción de la iniciativa privada nacional) debido a que el pago de la deuda externa se convierte en el mayor peso del gasto nacional; aunado a esto, las medidas de libertad económica propician un desfase político, económico y social de los países en vías de desarrollo y sólo fortalece a los países imperialista, quienes invierten en la industria de la guerra y el espacio a expensas de la pobreza e ignorancia de millones de seres humanos, que tarde o temprano serán carga y problema para los siete grandes que conforman el Fondo Monetario Internacional.

En lo que respecta al saneamiento de las finanzas públicas éste se relaciona con el déficit gubernamental, pues generalmente el gobierno gasta más de lo que recibe, en concesiones y privilegios otorgados a la iniciativa privada y a la clase gobernante, lo que obliga a aplicar el monetarismo fondista al:

actualizar tarifas de los servicios públicos que ofrece el Estado (luz, gasolina, teléfono, transportes, etc), adelgazamiento del Estado, es decir, reducir el número de empleados de la burocracia, eliminación de subsidios a los artículos básicos como (azúcar, tortilla, pan, fertilizantes, etc), deshacerse de empresas gubernamentales consideradas como ineficientes, proceso conocido como reprivatización.<sup>166</sup>

Por lo que el gobierno tiene que recortar personal, bienes y servicios, empresas públicas y liberar precios y tarifas. Mientras esto ocurre, el capital foráneo no se invierte sólo se especula con él (Bolsa de Valores); aumenta el desempleo y si no se usan los ingresos de las ventas del sector paraestatal puede ocasionar inflación entre otros fenómenos.

Por lo que el saneamiento de las finanzas tampoco presenta perspectivas alentadoras para superar la recesión económica, la problemática política-social y el estado de ingobernabilidad y crisis social que aquella conlleva.

En cuanto a la libertad económica ésta se define como la competencia entre monopolios por acaparar los mercados, cuyas consecuencias son la libertad de precios y ganancias que salen del país, dejando únicamente una pequeña proporción por concepto de impuestos; con tal situación se debilita a la industria nacional provocando desempleo y falta de acumulación de capital para promover la reproducción de las estructuras productivas en sus diferentes ámbitos y niveles.

165. Ibidem. p 30-31

La inversión extranjera en el país, sin reglamentación, sólo significa el fortalecimiento de sus intereses en detrimento de nuestro sistema económico y de la soberanía nacional; el capital externo apoya políticas de exportación con apertura plena bajos salarios y ningún tipo de control, cosa que pone en desventaja al sector industrial interno, el cual no puede competir con flexibilidad de precios y libertad cambiaria por el simple hecho de no contar con tecnología ni con los recursos financieros suficientes.

Debido a la puesta en práctica del modelo neoliberal en los países del llamado Tercer Mundo, en éstos se ha agravado la situación en los diferentes niveles de la sociedad, por lo que se viven momentos de incertidumbre e ingobernabilidad, causas lesionadoras de las instituciones y al Estado de Derecho de cada pueblo, consecuencia del abandono tan drástico de las políticas estratégicas de desarrollo interno que carecen de un crecimiento dinámico y congruente a los planes y programas de corte social.

Es decir, se impuso un modelo económico ajeno a la realidad de las economías en desarrollo y ocasionó una mayor desigualdad social, pues la riqueza y los privilegios se concentran aún más entre la clase política de cada país, y de aquí los demás fenómenos sociales que se han mencionado.

Así, recordemos que el discurso neoliberal se centra en que el Estado ha demostrado una incapacidad congénita para resolver los problemas de la reproducción del capital y su papel en la vida económica, produjo la perversión de las finanzas públicas, observable preferentemente en la transferencia de subsidios a las instituciones que suministran servicios asistenciales, de seguridad social y protección laboral, casi todas ellas integrantes del llamado sector paraestatal, que retornen al Estado a su tamaño mínimo.

De este modo las relaciones de comunidad propias de la política, tiende a disiparse y convertirse en relaciones mercantiles. El sentimiento de posesión automáticamente hará eficientes a las empresas descuidadas por los burócratas y, si este principio se aplica a los asuntos del Estado, muy pronto los servicios públicos incrementarán sus capacidades.167

Con la afirmación anterior de la consistencia de la doctrina neoliberal, podemos apreciar que los países en vías de desarrollo están reformando sus sistemas económicos, dadas las presiones ejercidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a las que no pueden rechazar por varias razones.

En primer lugar, la represión financiera, vía devaluaciones o cancelación de préstamos; en segundo, las presiones en materia comercial, mayores aranceles o detención de las exportaciones, en el ramo industrial sabotaje via dumping o monopolio para acabar con la industria, y en materia política las presiones de los grupos de oposición (internos y externos) que ocasionan desestabilidad y confusión política. Un ejemplo claro en México fué al final del régimen del presidente Luis Echeverría quien no acepto las posturas imperialistas y cuyo resultado fue la fuga de capitales y desestabilización política; en el caso del expresidente López Portillo, por no acceder a vender más barato el barril de petróleo al gobierno norteamericano, devaluaron el peso e hicieron caer el precio internacional del recurso natural.

Por lo tanto, el neoliberalismo como programa estabilizador de la economía subdesarrollada sólo ha garantizado el libre mercado, eliminando la participación del gobierno en la vida económica y fomentar una doctrina que pretende someter a las fuerzas libres del mercado, la política y la vida social, restando validez a la democracia como un convenio contractual sustentado por la voluntad popular como derecho de hecho y de derecho, manifiesto en toda Constitución nacional.

Así el Neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos\*. solucionar la crisis del capitalismo a partir de los años 70, solución que más que aliviar la problemática la ha empeorado por renunciar al desarrollo nacional, en donde los trabajadores, campesinos y la población con menos recursos son los que han recibido el mayor impacto del monetarismo fondista.

167. Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Año II.No.3, julio de 1990. p 156-158

\*Vease Sanchez, Gonzalez Jose J. La Privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal. Tesis FCPyS. UNAM 1993 p 180.

Las reformas político-económicas con que el gobierno cesa su participación directa en la economía ha originado regímenes de opresión, autoritarismo, militares y servilistas que han cancelado los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos; ejemplo de lo anterior son: Chile desde 1973 y Uruguay y Argentina desde 1976, países que vivieron el totalitarismo como proyectos políticos sugeridos y recomendados por el neoliberalismo, ideología que en buena medida es contradictoria pues los resultados obtenidos hasta el momento hablan por sí solos.

La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí, la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político. Además, al descentralizar el poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración de poder político que pudiera producirse. 168

Esta afirmación dispone que para que exista la libertad política, primero debe haber libertad económica pues las libertades individuales ( a la vida y a la propiedad ) se manifiestan en el libre mercado, en la libre empresa y en el libre comercio, es decir, son el medio para que pueda haber una democracia basada en las leyes del derecho positivo, donde el gobierno es el mediador de las diferencias de clase, apoyando los intereses de la clase propietaria.

Con tales medidas se afecta a las mayorías, ya que los costos y los beneficios no son distribuidos equitativamente por lo que las instituciones gubernamentales pasan a segundo término al perder la rectoría económica, y convertirse en un instrumento coercitivo que en un momento dado sirve de medio para sustentar y garantizar la soberanía nacional, y los intereses del país para permanecer como pueblo libre e independiente; entonces sobreviene el estado de ingobernabilidad al no responder a las garantías individuales y colectivas, ya que las instituciones de gobierno no responden a los mínimos de bienestar ni a la defensa de la ley suprema, sosten de la legalidad y de la legitimidad indispensables para hacer prevalecer el Estado-nación.

Dicho de otra manera, el régimen al no proporcionar legitimidad a sus instituciones ni a su desempeño frente a la sociedad civil, la que le ha otorgado la potestad para el mejor uso y aprovechamiento de los recursos nacionales con el fin de elevar el nivel de vida, y el progreso de los ciudadanos y de la sociedad en general.

Para Milton Friedman, principal teórico neoliberal, es preferible una sociedad fundada en el instinto de la ganancia que una fundada en el hambre de poder. Como si el sistema capitalista no fueran los dos fenómenos la ganancia y el poder dos aspectos del mismo proceso social. De hecho, el lucro ya es una forma concreta de poder, de dominación. La lucha por el lucro ya es en sí una lucha por el dominio. 169

Podría concluir que el monetarismo neoliberal requiere de un gobierno autoritario y servilista a los intereses de los propietarios nacionales y extranjeros, el cual juega un doble papel, pues por un lado, ataca al gobierno subsidiario y proteccionista de los monopolios estatales que no permiten una competencia leal entre los mercados, y por el otro lado, insita a los capitalistas a acabar con el Estado de bienestar el que regula la economía y limita las bondades de la libre empresa, por lo que resulta ser el causante de la inflación, debida ésta a la gran cantidad de recursos financieros destinados al gasto público y al beneficio social (los que son improductivos y no resuelven la pobreza ni el rezago ni tampoco permite los beneficios del libre mercado).

En otras palabras, el Estado nación nace de la organización y cooperación de los ciudadanos bajo leyes, normas y otras disposiciones tanto políticas, económicas, religiosas e ideológicas que han permeado las doctrinas de la clase dominante en un momento histórico determinado. Por lo que el neoliberalismo es resultado de la filosofía burguesa que se ha gestado y transformando desde el siglo XVII-XVIII, pero a partir de los años 70 de este siglo el objetivo es suprimir y eliminar la intervención del gobierno, para alcanzar un mayor control político, económico, ideológico y social sobre los países en vías de desarrollo.

Estos últimos, han perdido y abandonado su directriz política, manifiesta en planes y programas de corte nacional los cuales están dirigidos a lograr el bien común y general y que han sido sustituidos por políticas cuyo fin es según los ideólogos neoliberales, devolver a la sociedad lo que el gobierno le arrebató. A partir de aquí las reformas constitucionales para adecuarlas a la realidad, o más bien adaptar la realidad al monetarismo, sin olvidar que cada país tiene su propia realidad por lo que los modelos y esquemas económicos se deben adecuar a cada uno de éstos.

Por lo tanto, el neoliberalismo tiende a relajar las libertades políticas y sociales, conquistadas por los pueblos en el transcurso de tres siglos, consecuencia del liberalismo clásico político y filosófico, pues el liberalismo político manifiesta que la libertad individual termina donde comienza la de los demás; y la libertad social se centra en la conciencia de la unidad como masa, a partir de las necesidades individuales. Así, las libertades políticas y sociales se convierten en el arma ideológica de doble filo para el monetarismo, el cual va en contra de las libertades clásicas como: la democracia, los derechos ciudadanos, el constitucionalismo y la prestación de bienes y servicios públicos.

## **4.3 Concepto de Privatización.**

La privatización es un término relativamente nuevo que ha recorrido todas las sociedades del mundo . La palabra “privatice”, privatizar, apareció por primera vez en 1983 en un diccionario de inglés y se definió como convertir en privado, traspasar una empresa o industria del control de la propiedad pública a la privada.

Esta palabra se transformó en algo más que una entidad lingüística, en una institución jurídica de intervención política, económica e ideológica; ésta replantea y reformula el papel del gobierno en la vida económica de los países, mediante la modernización de la administración pública, en especial su sector paraestatal vía reformas económicas, constitucionales y de desregulación gubernamental en gran parte de sus áreas productivas, para satisfacer las necesidades básicas de la población y ceder a la iniciativa privada el progreso económico y social.

El sector privado retoma el control de la actividad económica bajo los lineamientos del monetarismo, es decir la teoría del neoliberalismo, la cual disminuye la función gubernamental en la economía a través del proceso de desincorporación del sector paraestatal, elemento de la modernización. Antes de continuar con lo que la privatización es desarrollaremos, brevemente, qué es la modernidad.

### **4.3.1 La Modernidad.**

La modernidad tiene varias definiciones, una de ellas dicta que cambia y transforma las estructuras y actitudes de un pueblo en sus diferentes ámbitos nacionales, ésta se constituye con doctrinas ideológicas que reconceptualizan el papel de las instituciones sociales, las cuales deben adaptar y adecuar a los cambios continuos (tanto nacionales como internacionales), para garantizar un crecimiento político y económico autosostenido con una mayor participación democrática y para que sus instituciones socio-políticas sean sólidas y flexibles a los cambios para asegurar su propia continuidad. Así podemos enmarcar a la modernidad la en tres aspectos principales:

a) Desarrollo económico, b) una apertura democrática en donde se contemple la participación activa, los derechos y libertades ciudadanas y c) el bienestar social, indispensable para ser considerado como proceso de modernización.

La modernidad es, ante todo, un término ambiguo: existen tantos tipos de modernidad como de sociedades. Cada sociedad tiene la suya. El significado de la palabra es tan incierto y arbitrario como el nombre del periodo que lo antecede. 170

De aquí, lo mismo podríamos decir de la doctrina ideológica de cada modo de producción y del momento histórico que determina la forma y funcionamiento de la política, economía, ideología y cultura de cada país. Sin embargo, en la actualidad aquellos cambios son generalizados e impuestos por los países desarrollados sobre los subdesarrollados como medidas que garantizan la continuidad del sistema capitalista y sus instituciones, conforme a las situaciones internacionales imperantes.

El aspecto medular de la modernización de los Estados inició desde la década de los años 80, y se centró en delimitar la función gubernamental; al reducir el gobierno a su mínima expresión, mediante la privatización, o sea traspasar las actividades económicas de bienes y servicios al sector privado y al social, mediante el redimensionamiento del sector paraestatal vía desincorporación y otras formas que se verán en el transcurso de la tesis.

La modernización del sector público supone el redimensionamiento del aparato estatal y la valoración de la intervención del Estado en los procesos sociales y económicos para facilitar su presencia o retiro de ciertas gestiones económicas o de determinantes actividades sociales. 171

Así modernizar la administración pública implica una disminución de la función pública de ésta en los ámbitos político y económico, esto se traduce a reducir los bienes y servicios en áreas prioritarias y sólo conservar las estratégicas, promoviendo la coparticipación en la producción nacional tanto el sector privado como el social, fortificando el gobierno sus actividades político-sociales (educación, salud, abasto, vivienda, empleo, apertura democrática, defensa de la soberanía nacional, recuperación económica apoyando la libre empresa, el libre comercio).

En otras palabras, modernizar las instituciones políticas y económicas tienen como objeto elevar el nivel y calidad de vida de la población, claro que a esto sólo se llegará al renovar la cultura política de grupos, organizaciones, partidos políticos y sectores de la sociedad de una manera democrática para así dar legalidad y legitimidad al desempeño del gobierno, en otras palabras, para lograr una reforma económica eficaz, antes debe haber una reforma política también eficaz.

La única forma en que un sistema moderno puede obstruir por completo la modernización en lugar de limitarla o postergarla, es cambiando las condiciones sociales básicas que motivan el surgimiento de las exigencias. Esta obstrucción puede tener un éxito temporal en los sistemas que están justamente en los umbrales de la modernización, pero no en los sistemas modernos más autocráticos. 172

Para alcanzar un grado de modernización primero se tienen que cubrir las necesidades básicas de la población y así evitar las exigencias sociales las cuales se traducen en el retiro de credibilidad y legitimidad de las instituciones de gobierno, elemento que contribuye a la obstrucción de la modernización política y por tanto económica que limitan y postergan el progreso de una nación.

171. Caso, Andres. Seminario Franco-Mexicano. México. INAP, 1988.

172. Lapalombara, J. Burocracia y Desarrollo Político. (Antología). Buenos Aires. Ed. Paidós, 1970. p 100



De este modo, la modernización de un país significa transformar sus diversas instituciones, aquellas que tienen como fin alcanzar una mayor productividad en los diferentes ramos elevar el nivel de vida de la población, mayor coparticipación y corresponsabilidad de los sectores privado y social en los asuntos nacionales, defensa de la soberanía nacional ante la apertura y promoción de los mercados internacionales, defensa de los derechos laborales y humanos y así lograr una democratización real en los diferentes niveles de la sociedad, mediante una cultura política enmarcada en el régimen positivo, permitiendo sistemas sociales más justos y equitativos para hacer prevalecer el Estado de derecho así como el desarrollo pleno de las instituciones político-sociales.

### **4.3.2. La Privatización.**

Recordemos que la participación gubernamental en las economías de los países capitalistas se incrementó a partir de los años 50; dicha intensificación coincidió con el crecimiento industrial de la postguerra, entonces se expandieron los mercados mundiales y las técnicas de producción y consumo.

La participación del gobierno en el sector productivo intentó superar las limitaciones del sector privado, incapaz éste de enfrentar los elevados niveles de inversión en los sectores de productos básicos así como de infraestructura. Con tales políticas se llegó a la acumulación del déficit financiero, aspecto criticado al sector paraestatal, proveniente de las políticas de precios y tarifas delineadas para combatir la inflación y subsidiar a los grupos sociales de menores recursos.

El sector paraestatal fue el resultado del desarrollo, el que produjo excedentes para invertir en infraestructura, dadas las circunstancias del reducido poder de la empresa privada, dicho de otra manera, el sector de empresas públicas tuvo su origen y evolución en la necesidad de ocupar los espacios económicos vacíos para los que el sector privado no reunía condiciones suficientes exigidas por el crecimiento económico y social. Después de las crisis de deuda de los países subdesarrollados de 1967-1972 cambió radicalmente la situación y surgió la inflación con recesión en los países industrailizados; entre 1973-1980 surgió la crisis energética del petróleo y de 1980 en adelante apareció la crisis de la deuda o crisis financiera internacional, esto dio pie para que se pusiese en práctica un nuevo modelo económico conocido como neoliberal, éste consiste en reducir a su mínima expresión el aparato gubernamental como ya se ha visto hasta este momento donde la privatización juega un papel relevante en las economías de fin de siglo.

La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes. 173 Por lo que el Estado debe ceder el control y funcionamiento de la economía a la iniciativa privada y a las fuerzas del libre mercado, con el supuesto de aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios y del mercado.

173. Savas,E. Privatización.México.Ed. Gernika,1989. p 17

La privatización surge con la puesta en práctica del monetarismo, análisis macroeconómico de una economía cerrada promovido por Milton Friedman, quien estudia el problema de la inflación y el desempleo como un fenómeno monetario surgido de desequilibrios ocasionados por el Estado benefactor. Es decir, según Friedman el modelo keynesiano ya no cumple con las expectativas del capitalismo contemporáneo de principios de los años 80, pues el gobierno no ofrece nada positivo a la economía, y sus mecanismos fiscales y monetarios provocan inflación al momento de los ajustes; por esto el gobierno únicamente debe aplicar la política monetaria para hacer crecer la oferta del circulante (dinero), lo que provoca males económicos, baja productividad y poca innovación tecnológica; de lo que se deduce que el gobierno debe dejar de funcionar como agente económico y dar paso libre al modelo neoliberal, pero para que esto sea posible deben cumplirse los siguientes requisitos:

Reducir las elevadas tasas de impuestos, particularmente a los ricos; esto es reducir al Estado Impositivo

Reducir los gastos sociales, esto es eliminar al Estado benefactor.

Eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, esto es reducir al Estado regulador.

Finalmente habiendo eliminado al Estado Keynesiano en su papel de regulador, benefactor y recaudador de impuestos lo único que se requiere para alcanzar el mejor de los mundos posibles, es volver al liberalismo económico del dejar hacer dejar pasar que implica libre mercado, libre empresa, libre comercio internacional y finalmente la política monetarista: la contracción de la oferta monetaria a través de la vuelta al patrón oro. 174

Estos son los prerequisites para llevar a cabo la privatización del sector paraestatal. Este tipo de empresas han tenido razones de existencia políticas y sociales más que de productividad; dichas razones justifican su presencia en la esfera económica para mantener la movilidad social, los derechos naturales, la oferta de bienes y servicios públicos y mitigar la escases y el conflicto social.

Los gobiernos de los países en vías de desarrollo han tenido que ejercer acciones concretas para evitar el ensanchamiento del subdesarrollo; éstas se han centrado en crear empresas estatales estratégicas, a veces con el rescate de empresas privadas con problemas financieros o en quiebra con el objetivo de satisfacer las necesidades colectivas, cumpliendo un proceso político más que económico para responder a las fuerzas sociales, la ideología, las carencias y la historia particular de cada nación.

Para los países desarrollados y para los subdesarrollados la privatización se ha convertido en su política económica. En Inglaterra, Margaret Thatcher la adoptó en 1986, convirtiéndose en la experiencia privatizadora más rica, política que se erigió como bandera ideológica del Partido Conservador en oposición al Partido Laborista (el cual tiende por el Estado benefactor). Desde finales de los años 70 el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional comenzaron a cuestionar la política económica de los países periféricos, donde un reporte del Banco Mundial destacó que de acuerdo con el Banco y el Fondo, las empresas estatales tampoco tienen mucho más éxito en el logro de las metas no comerciales. La diversidad de los objetivos económicos y sociales que han tenido que perseguir estas empresas comúnmente ha impedido el logro de cualquier objetivo singular. Las empresas estatales son en general instrumentos caros e ineficientes para el logro de los propósitos sociales, y que la desviación de la rentabilidad y la eficiencia a menudo ha tenido consecuencias sociales contrarias. 175

A partir de entonces las instituciones financieras internacionales contemplaron la rehabilitación y reestructuración de las empresas públicas, antes de su venta o liquidación, esto fue el germen de la privatización que se desarrolló una década después efecto de los grandes subsidios, la incorrecta asignación de recursos y decisiones de inversión, falta de incentivos que ocasionaron pérdida de los objetivos de bienestar social.

La privatización se ha desarrollado desde dos frentes ideológicos, uno a favor y otro en contra. En algunos países la privatización se ha visto como en el medio para incrementar la producción, mejorar la calidad al reducir los costos, frenar el crecimiento del gasto público y la deuda, único camino para hacer crecer la economía y el desarrollo, donde la propiedad marca la pauta para una mayor participación social.

Las presiones para privatizar se centran en cuatro posiciones: la pragmática, la ideológica, la comercial y la populista. El objetivo de los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia. El objetivo de quienes enfocan el problema ideológicamente es un gobierno más restringido, que desempeñe una función menor en comparación con las instituciones privadas.

La meta de los intereses comerciales consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia ellos. Y el objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor otorgándole más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y privadas.176

Estas posiciones privatistas tienen su origen en la ineficiencia de administradores públicos quienes enfrentan problemas fiscales por gastar más de lo que disponen y ocasionan con esto gran endeudamiento, en especial a las empresas públicas no productivas, otras causas y consecuencias más sociales y políticas que productivas son: la corrupción, la pérdida de confianza en el gobierno, toma de malas decisiones en materia económica enfáticamente más políticas que nada, la existencia de un gran aparato burocrático que absorbe gran parte del presupuesto, al igual que la exorbitante dimensión de las instituciones gubernamentales.

Así los gobiernos son presionados por el sector privado (nacional y extranjero) para la toma de decisiones, incluso tienen que acatarlas para evitar crisis financieras y económicas que lastimarían a las grandes mayorías.

175. Vernon, Raymond. La Promesa de la Privatización. México. Ed. FCE, 1988. p 271

176. Op.cit. Savas, E. p 19

La privatización se ha convertido en la política económica de los países en vías de desarrollo ya que entendida como un proceso que transfiere propiedad y control de activos estatales al sector privado, obedece a la apremiante necesidad de la mayoría de los gobiernos de obtener fondos para cubrir el gasto corriente y disminuir el déficit presupuestal. Así como la ineficiencia que supuestamente caracteriza a las empresas del Estado. El razonamiento básico es que el sector público siempre tiende hacia la ineficiencia dado que no hay compulsión a competir, presión para minimizar costos, y en última instancia, sanción del mercado. 177

Este tipo de argumentos privatizadores han sido justificados bajo criterios financieros y de eficiencia económica, es decir, argumentan que la empresa privada si eleva la productividad en buenas condiciones de competencia, si aumenta la calidad de las mercancías y servicios en el mercado, y, además permite que los gobiernos reduzcan su déficit mediante la eliminación (privatización) de las empresas públicas, lo que promueve una mejor distribución de los recursos en el mercado libre, generación de empleos y oportunidades, mejores salarios y propicia el medio para alcanzar el desarrollo y crecimiento económico y social.

Por lo tanto, el gobierno tiene que reducir su tamaño y funciones para dar paso a la privatización de bienes y servicios a través del libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional, a la par de aplicar políticas monetaristas; así las funciones del gobierno se reducirían a la defensa nacional frente a otros Estados del exterior y la protección ciudadana en a los abusos internos.

En cuanto a la oposición de la privatización ésta ocurre pues se presentan varios inconvenientes: a) la empresa privada no puede proveer servicios a más bajos costos, b) durante el proceso de transferencia de las actividades públicas al sector privado se puede ocasionar desempleo (temporal o permanente), c) otro es la corrupción arreglos turbios entre el gobierno y la iniciativa privada a cambio de ciertos privilegios, d) restricciones legales que el gobierno impone a ciertos servicios, e) las regulaciones ineficaces por parte del gobierno. Otros factores de la oposición a la privatización son:

- 1- El gobierno está castigando a la empresa exitosa, porque el sector privado comprará sólo los activos rentables.
- 2- En lugar de la desnacionalización ayude al financiamiento del gasto público, como sostiene el gobierno, la Tesorería pierde ingresos de las industrias nacionalizadas rentables y se queda con el financiamiento de las industrias poco rentables.
- 3- La desnacionalización es innecesariamente perturbadora cuando la mayoría de las industrias se encuentran en recesión
- 4- La desnacionalización y liberalización tiende a destruir la red de servicios de una industria, y por lo tanto afectan la capacidad de una industria nacionalizada para otorgar subsidios cruzados.
- y
- 5- La liberalización conduce a la adquisición colectiva, porque las compañías privadas, en industrias tales como las de los autobuses, la aviación y las telecomunicaciones, sólo introducen servicios nuevos en los sectores rentables. 178

177. Casar, Maria y Peres, Wilson. El Estado Empresario en México. México. Ed. Siglo XXI, 1988. p 179-180  
178. Op.cit. Vernon, Raymond. p 57

Tal oposición varía de país a país, según las estructuras y políticas establecidas, pero en general éstas coinciden debido a que la empresa privatizada puede o no cumplir con las obligaciones sociales o regionales, en especial si quedan en manos de extranjeros.

Para llevar a cabo la privatización se tienen que seguir ciertos procedimientos y políticas específicas como analizar el estado de las empresas estatales, hacer una selección de la mejor propuesta en condiciones normales y manejar las acciones de la privatización paso por paso, todo ello en cuatro grupos: el político (poder ejecutivo y legislativo), el público (consumidores y clientes de los bienes y servicios), los empleados y directos gubernamentales (burocracia, ejecutores de la labor) y la comunidad comercial (empresarios nacionales, quienes administrarán y operarán las funciones exgubernamentales). Para ser más explícitos el proceso de privatización debe de cubrir cuatro etapas:

I- El desarrollo institucional que debe comprender: 1- Organización de la privatización.  
2- Balance del contexto político,  
3- Crear coaliciones del sector privado y  
4- Elaborar estrategias y pautas.

II- La elección de objetivos que deben contemplar: 1- Resumen de política.  
2- Balance organizativo.  
3- Balance comercial y  
4- Análisis estratégico.

III- La transferencia de la privatización que tiene que cumplir con: 1- Estimar el valor.  
2- Fijar condiciones y solicitar transferencias.  
3- Evaluar y elegir el comprador, y  
4- Negociar y realizar la transferencia.

IV- La vigilancia de los resultados deben: 1- Establecer mecanismos regulatorios y de supervisión, y  
2- Vigilar el comportamiento. 179

Este listado de procedimiento varía también de país a país, pero contiene los lineamientos generales que toda privatización debe cumplir para ser exitosa, como la instrumentación para una buena planificación, utilización y justificación de los recursos económicos, materiales y humanos.

Por otra parte, para llevar a cabo la privatización existen diez sistemas diferentes: 1) contratos, 2) subvenciones, 3) bonos, 4) franquicias, 5) mercado, 6) voluntarios, 7) autoservicio, 8) servicio gubernamental, 9) venta gubernamental, y 10) acuerdo intergubernamental cada una de estas formas de privatización tiene características particulares.

Los contratos, con la iniciativa privada u organismos no lucrativos para prestar bienes y servicios pueden ser intergubernamentales. En este sistema, la organización privada es el productor y el gobierno es el ordenador, que paga al primero.<sup>180</sup>

Este tipo de privatización está vinculado con servicios públicos como: transporte, mantenimiento, seguridad, servicios a oficinas, bibliotecas, centros de cómputo, servicios de alimentación entre otros. En cuanto a bienes, se refiere a: equipos, instalaciones, suministros, mantenimiento, reparación, obras de infraestructura, que son realizados por empresas privadas éstas presentan una extensa gama de servicios y/o subservicios.

Las subvenciones se dan por parte del gobierno a la iniciativa privada en forma de subsidios. La subvención puede otorgarse bajo la forma de dinero, exención de impuestos u otros beneficios impositivos, préstamos a bajo interés o garantías para un crédito.<sup>181</sup> El objetivo de las subvenciones es que el precio de los bienes y servicios dirigidos a los consumidores no sean tan elevados, esto con el fin de fomentar el poder adquisitivo y beneficiar al productor vía subsidio y al consumidor vía precios bajos, lo que garantizaría los diferentes procesos productivos. Es decir, el gobierno selecciona un determinado bien o servicio que preste el sector privado, y le otorga el subsidio o beneficio, para que el consumidor pueda acceder al bien o servicio a un precio módico, de este modo el gobierno cumple indirectamente con el abasto y la distribución requeridos por la sociedad.

Los bonos tienen como objetivo satisfacer el consumo popular de ciertos bienes el sistema de bonos subsidia al consumidor y le permite hacer una elección relativamente libre en el mercado, posee cierto valor monetario.<sup>182</sup> Este mecanismo permite que los consumidores puedan adquirir bonos para comida, transporte, vivienda, servicios entre otros; esto es, si el gobierno autoriza a ciertas empresas privadas para proveer el servicio, ésta recibe bonos o vales de las mercancías y a cambio en las dependencias del gobierno reciben dinero en efectivo por el valor de los bonos cangeados entre los consumidores y la empresa privada.

Las franquicias son otro modo de proporcionar servicios y bienes (sean públicos o privados); existen dos clases de franquicias, una llamada de exclusividad y otra múltiple.

La franquicia de exclusividad es una adjudicación de privilegios monopólicos una firma privada, para que suministre un servicio particular, generalmente con precios regulados por una dependencia de gobierno. La franquicia múltiple es como en el caso de los taxis.<sup>183</sup>

Entonces, la franquicia de exclusividad comprende servicios como los de la empresa monopólica Nestle, que otorga la producción de productos alimenticios bajo su marca y patente y cumple con ciertas cualidades y especificaciones; de control gubernamental. La franquicia múltiple no está restringida pues no presenta una firma o patente transnacional que determine el proceso productivo. La franquicia puede intervenir en servicios públicos como: en energía eléctrica, gas, agua, teléfono, transportes y en todos los a servicios particulares en que el gobierno y los consumidores pagan a las firmas privadas por la generación de bienes y servicios.

180. Op.cit Savas.E p 110

181. Ibidem. p 121

182.Ibidem. p 119

183. Ibidem. p 123

El mercado ha sido el mejor medio para la prestación de servicios particulares, pues existe una extensa gama de posibilidades donde la intervención del gobierno es mínima y sólo establece los criterios de control para garantizar una buena prestación de servicios.

Los sistemas de mercado se usan extensamente para proveer bienes y servicios tan necesarios como alimentos, agua, electricidad, vivienda, atención médica, educación, transporte y seguridad para la senectud.  
184 En los países en vías de desarrollo estos servicios están a cargo del gobierno, pero con espacios para la iniciativa privada, la que complementa las demandas sociales.

Los servicios voluntarios se refieren a las asociaciones y organismos no lucrativos, de caridad y altruistas, que ofrecen servicios para el bien de la comunidad. En este sistema, la asociación voluntaria de ayuda mutua actúa como ordenador del servicio y puede producirlo directamente, usando a sus miembros o empleados, o contratar y pagar a una firma privada para que realice la obra.  
185 También tienen la capacidad de producir bienes privados con fin lucrativo para obtener recursos y continuar con sus actividades de caridad y servicio comunitario como protección civil, guardabosques, de limpieza, recreativos, etc.

El autoservicio se refiere a la actuación individual y/o familiar para prevenir siniestros es decir, es una medida preventiva de autoprotección del medio ambiente, por ejemplo, a través de clasificar la basura orgánica de la inorgánica, reciclar la basura, evitar incendios, ofrecer primeros auxilios, entre otras medidas; la familia como unidad de autoservicio, es el departamento original y más eficiente de la vivienda, la salud, educación, bienestar y asistencia humana y brinda una amplia gama de servicios vitales a sus miembros.  
186

Todo lo anterior implica una mayor participación ciudadana para la conservación tanto personal como del medio ambiente, para evitar catástrofes que resulten costosas al gobierno y la sociedad civil.

Los servicios gubernamentales comprenden la producción de los bienes y servicios públicos sin intervención del sector privado, es decir, dichos bienes y servicios son propiedad y administración de las empresas públicas del gobierno, que pueden ser comerciales, industriales, agrícolas o de servicios. El término servicios gubernamentales denota la implementación de un servicio por una dependencia gubernamental que utiliza a sus propios empleados, el gobierno actúa a la vez como ordenador y productor del servicio.  
187

Así los bienes y servicios pueden ser nacionales, estatales, municipales, regionales o locales. Las ventas gubernamentales son los bienes y servicios que el gobierno vende a los particulares interesados en explotar algún recurso natural, el uso de propiedad federal (como terrenos e inmuebles) o el permiso para el uso de la vía pública para realizar algún evento. Las ventas gubernamentales no son lo mismo que imponer un gravamen al usuario por los servicios del gobierno. En las ventas gubernamentales, el consumidor es el ordenador y el gobierno el productor.  
188 Todo lo anterior tiene que ver con permisos, licencias, concesiones y otros, que no son impuestos, pero tienen un costo para su ejecución y funcionamiento.

184. Ibidem. p 125-126

185. Ibidem. p 126

186. Ibidem. p 128

187. Ibidem. p 102

188. Ibidem. p 108

Los acuerdos intergubernamentales son los contratos entre gobiernos locales o foráneos, éstos tienen como finalidad la prestación de servicios en materia de salud, transporte, obras públicas, abasto, es decir, se da el caso que un gobierno estatal puede contratar los servicios del gobierno federal para suministrar algún bien o servicio. Los acuerdos intergubernamentales son la redistribución de las responsabilidades por los servicios entre las jurisdicciones se produce en un grado significativo, en un intento por manejar mejor los problemas regionales y afrontar los costos cada vez más altos, 189 técnica para relajar los presupuestos y las responsabilidades de los diferentes sectores del gobierno para lograr más provecho de la función pública.

Estas son las transacciones mas importantes de la privatización, parte integral del proceso de desincorporación donde cada una de estas técnicas da una perspectiva particular y tienen además, la posibilidad de ser combinadas en sistemas múltiples, parciales o híbridos, lo que enriquece la gama de posibilidades y opciones para aumentar la eficiencia y eficacia de los bienes y servicios prestados por los tres sectores: el público, el privado y el social.

Para A.S.Savas la privatización se puede realizar en cuatro estrategias:

- 1- El gobierno debe alentar al mercado y las organizaciones de voluntarios para que suministren los bienes y servicios que él provee en el presente. Esto es un traspaso de cargas, el retiro parcial o completo del gobierno de una actividad mediante desincorporación, desobligación, reacomodo u otras medida.
- 2- Cuando la injerencia permanente del gobierno resulta necesaria, debe reducirse su papel mediante una devolución, es decir, mediante un uso mayor del sector privado a través de bonos, franquicias y contratos
- 3- Deben cobrarse recargos al usuario siempre que sea posible para hacer más evidente el verdadero costo de los servicios gubernamentales y estimular, de esta manera, el interes por sistemas alternativos. y
- 4- Deben introducirse y promoverse la competencia siempre que sea posible, y hay que disolver los monopolios gubernamentales. La anulación de reglamentos constituye un util instrumentoparalograrlo.190

Estas son las estrategias que Savas considera básicas para el éxito de la privatización junto con los diez sistemas mencionados, que mezclados y combinados ofrece buenos resultados, sin olvidar factores como: precios basados en el mercado, inexistencia de barreras gubernamentales, cumplimiento de contratos, igualdad en el cumplimiento, aplicación de las leyes, controles, y créditos, eliminación del proteccionismo, préstamos preferenciales, tasas de interés de acuerdo al mercado, libertad de contratar y despedir al personal y eliminación de políticas que obstaculicen la competencia.

Entre los elementos financieros que destacan para la transferencia de empresas públicas al sector privado son:

- 1- Si el país tiene la receptividad política a la libre circulación de capitales nacionales y extranjeros.
- 2- La correlación de los mercados de capital del país con los mercados del mundo.
- 3- Un mercado de valores viable y regulado en el país.
- 4- Suficiente capital privado en el país para comprar las acciones de la empresa.

189.Ibidem.p107

190..Ibidem. p 344.



5- Una clasificación crediticia positiva internacional del país que le abra los mercados a mediano y a largo plazo, para que la privatización pueda recibir financiamiento de, entre otras cosas, suscripciones de bancos de inversión, emisiones de eurobonos, suscripciones garantizadas por el Banco Mundial, préstamos de eurodólares a mediano plazo y financiamiento de otras instituciones transnacionales de desarrollo. 191

Estos son algunos de los requisitos financieros para una privatización exitosa, es decir, que la privatización debe compensar equitativamente el valor de la propiedad, aumentar la eficiencia operacional evitar prácticas monopólicas para coadyuvar al cumplimiento de las responsabilidades que emanan del gobierno.

A modo de conclusión, los motivos gubernamentales para decidir y optar por la privatización son el déficit presupuestal, falta de divisas para asegurar los ingresos en efectivo a futuro, poder reestructurar y renegociar la deuda externa de donde surgen políticas de desarrollo y estímulo industrial, comercial y agrícola a través de la inversión extranjera y nacional para aumentar tales estímulos la y productividad. Lo anterior mediante el mejoramiento de los controles del mercado, dicho de otra manera, la supervisión de los controles del mercado es más rigurosa que la gubernamental, ellos permitirán el desarrollo de mercados de capital interno ampliando al sector privado los beneficios que derivan de él.

Recordemos los aspectos más importantes de la posición del gobierno benefactor de la postguerra, para llegar al punto de desnacionalizar gran parte de los patrimonios nacionales. En particular la intervención del gobierno en los países en vías de desarrollo se debió a la tendencia de cubrir y satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, esto a través de las empresas públicas que jugaron un papel importante para alcanzar los objetivos de política económica que el sector privado solo no sería capaz de realizar.

Por lo que el sector paraestatal fue la fuerza que impulsó grandes inversiones en proyectos industriales básicos y de infraestructura y asumió los riesgos y retos de la baja rentabilidad así como del retorno de las inversiones en áreas deprimidas y las inversiones y riesgos en el proceso de modernización, reestructuración y readaptación tecnológica y administrativa a la nueva realidad de la economía mundial, sin olvidar el rescate de empresas privadas con problemas financieros y en quiebra para evitar el desempleo y la caída en la productividad.

También, asegurar un nivel y estructura de inversión en sus diferentes sectores y en las cadenas de producción, para garantizar la inversión en sus áreas estratégicas y prioritarias con el fin de lograr el ahorro interno y externo, repercutiendo en el avance tecnológico, técnico, productivo y competitivo; para evitar el rezago económico, político y social en las diferentes regiones nacionales.

Los objetivos del Estado serían fundamentalmente: la recuperación del control nacional de la producción y exportación de los productos primarios con el objetivo de substituir las exportaciones de materia prima bruta por productos ya beneficiados; la generación y canalización de excedentes desplazados de los sectores tradicionales para actividades motoras del desarrollo, fomento de las industrias básicas y de bienes de capital; control estatal de los productos estratégicos; creación de una cartera de comercio exterior y control de precios de importaciones y exportaciones, y nacionalización y estatización del crédito. 192

Las políticas económicas descritas tuvieron como objetivo mejorar los mínimos de consumo y bienestar, generar empleos productivos mejor remunerados, mejorar la distribución del ingreso, la defensa de la soberanía nacional, mantener la estabilidad y control internos, equilibrio entre las diferentes fuerzas y clases sociales. El Estado por su propia naturaleza, es el agente que está en condiciones de realizar la oferta a precios eficientes sin precio de los bienes públicos.<sup>193</sup>

De estas políticas proteccionistas, subsidiarias y regulatorias surgió el desfase económico y financiero que se agravaron con la crisis del petróleo de los años 70, aumentó de la deuda externa y se fortaleció la nueva corriente ideológica de principios de 1980, la cual propició el declive y caída del modelo económico de Estado benefactor en sus diferentes ámbitos, hasta lograr sustituirlo por el modelo neoliberal el cual hace de la privatización un elemento predominante, técnica y estrategia para superar los desequilibrios económicos del primer modelo.

En conclusión, la privatización trata de obtener mayor eficiencia de las empresas desnacionalizadas, estrategia para el cambio de actitud y comportamiento político, económico, ideológico y social en los diferentes países. Sin embargo, algo que no se contempló en su dimensión real fue satisfacer las demandas y necesidades populares (económicas, de seguridad, justicia, libertad y democracia) lo que provocó que se haya abierto aun más el trecho de las diferencias sociales entre gobernantes y gobernados.

De este modo, podemos ver que cambiar las empresas públicas de manos no basta, se debe atender la salud financiera u operativa de las mismas para coadyuvar en la satisfacción de los objetivos nacionales; no debemos irnos con la idea que la privatización es el medio para mejorar y limitar al gobierno, aquello que puede producir mejoras considerables para la sociedad en general, es decir, no debemos tomarlo como un medio y un fin en sí mismo.

La privatización es un mecanismo para rediseñar y reestructurar los sistemas coparticipativos de superación nacional, con ella el gobierno renuncia a sus tareas productivas, distributivas, de planeación de bienes y servicios en gran parte de sus sectores, en especial el paraestatal vía desincorporación y otras formas, como la privatización; entonces, el gobierno se restringe a ser gendarme y conductor, premisa fundamental de la doctrina liberal clásica, retomada en los años 80 es decir, el papel y función del gobierno se ajusta a la modernización industrial (reconversión) innovación tecnológica, y espera que tras la desincorporación de una empresa pública los empresarios privados pueden mantenerla, pues la idea privatizadora sustenta el progreso continuo e ininterrumpido de la misma.

192. Instituto de Planeación Económica y Social CEPAL. Brasilia, ONU, 1983. p 18

193. Op.cit. Casar, Maria y Peres, Wilson. p 26

La privatización de empresas públicas es un medio de despolitizar los procesos económicos, pues la desnacionalización a gran escala puede ocasionar una desviación de los planes de desarrollo y esto concluir en pérdida de soberanía nacional, fractura en la defensa y vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, antes de la privatización, el gobierno tiene que instrumentar técnicas preventivas, en caso de que el mercado se altere y ocasione desequilibrios tan graves o aun más que los que generó el modelo de bienestar, ya que la propiedad tiene mayor influencia que el mercado.

El mito de que un cambio en el tipo de propiedad resolverá un problema cuyo origen radica en una estructura industrial inapropiada. El peligro consiste en que dentro de 10 o 15 años los monopolios privatizados sean de nuevo motivo de disgusto y crítica, como lo fueron en la década de 1940.<sup>194</sup>

Por lo tanto, transferir funciones gubernamentales al mercado modifica los objetivos y las metas nacionales; por otro lado, mientras se oculten las verdaderas situaciones y se manejen demagógicamente, sin la consulta y el concenso popular básicos de la vida democrática, se tendrán que adoptar esquemas, modelos y reformas de intervención y regulación gubernamental en materia económica dadas las necesidades y requerimientos urgentes de las sociedades modernas, en especial de los países en vías de desarrollo.

194. Ibidem p 184

### 4.3.2.1 La Privatización en México.

En su momento, la creación de empresas e instituciones públicas se encontraba justificada por necesidades de tipo coyuntural. No obstante, la instrumentación de políticas económicas de corto plazo generó grandes problemas, entre otros, rezago tecnológico y de productividad en las empresas, de asignación de recursos por parte del gobierno y, en muchos casos, de duplicidad de funciones sobre todo en los fondos y fideicomisos.

De este modo es como el gobierno mexicano participó en la actividad económica de manera extensiva y selectiva, lo que dificultó la coordinación y asignación de recursos que en una situación como la de 1982 provocó desequilibrios económicos, acumulación de deuda externa, recesión, inflación y desplome de los precios del petróleo que lo obligaron a que adoptara medidas económicas que transformaran la estrategia prevaleciente.

Esto es, a principios de la década de los años 80 se abrieron mayores espacios en la infraestructura económica para la iniciativa privada local y foránea, esto durante el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid, quien implantó el modelo neoliberal, política económica sugerida o impuesta por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En este marco económico-financiero, el sector paraestatal dejó de ser considerado columna vertebral de la economía e instrumento eficaz para el desarrollo y la consolidación del ejercicio de la soberanía nacional, el cual en su momento cumplió con un papel relevante tanto en la distribución del ingreso como en la provisión de empleos.

El principal problema del sector paraestatal en relación con lo económico, es la contradicción entre éste y el sector privado, los empresarios argumentaron el choque entre sus empresas y las del gobierno, conflicto achacado a la lucha de los recursos económicos y alegan que las empresas públicas: disputan capital, elevan las tasas de interés, inflación en los sueldos y no apoyan positivamente la economía global, lo que provoca mayor endeudamiento externo.

La mayoría de las empresas estatales no compite por capital del sector privado, sino que, en realidad, acumula recursos que estaban dispersos por la economía. La empresa estatal se presenta así, como el instrumento más adecuado de política y administración, capaz de cumplir con una función de capitalización y de ejecución de grandes proyectos que de otra forma no serían ejecutados, a no ser que se permitiese el funcionamiento de empresas transnacionales como instrumento de catalización del ahorro interno. 195

195. Op.cit.CEPAL-ONU. p 22

Así el sector paraestatal dinamiza al sector privado con infraestructura, bienes y servicios que permiten la puesta en práctica de sus programas, ocasionan acumulación privada por las inversiones y servicios que requiere el gobierno en materia de infraestructura y productos varios, es decir, el gobierno contrata a la empresa privada en varios momentos de los procesos productivos, que se traducen en ganancias sin otorgar las concesiones y privilegios que gozan estos últimos.

Entonces los subsidios a industriales, comerciantes de los miembros de la burguesía en el poder se dieron a manos llenas. Durante años se les vendió combustibles y lubricantes baratos, se les construyeron carreteras, sistemas de drenaje, energía eléctrica y varios insumos a precios de regalo. De tal situación, bien o mal, se beneficiaron algunos trabajadores y poblados, pero, en mayor grado, las grandes burguesías.

Estos grupos privilegiados nunca pagaron los impuestos que debieron haber cubierto, por lo que las finanzas públicas descansaban en el cobro de los mismos a los asalariados. Por el contrario, las empresas disponían de medidas contables (tanto legales como ilegales) para evadir impuestos; entre éstas están las exenciones de impuestos a empresas de fomento al desarrollo, deducibilidad de impuestos en autos, viajes, gasolina, empleados, gastos de representación y toda una gama de gastos con los que, mediante un sistema ilegal, evadían impuestos el empresario, su familia y funcionarios gozaban de autos lujosos, viajes, restaurantes, hoteles, fiestas y muchas otras formas de evadir legalmente al fisco.

En otra palabra, el capitalismo para privilegiar el proceso de acumulación y concentración de capital en pocas familias, requiere del gasto público, de subsidios y evasión fiscal. De tal situación se deriva el mal estado de las finanzas públicas y del endeudamiento externo durante décadas, teniendo que reducir el gasto e inversión pública ajuste económico que recae sobre las clases trabajadoras, asimismo el gobierno debe reformar la ley fiscal para que pague más quien tiene más, para evitar privilegios, pero recordemos que tal medida va en contra del propio sistema capitalista.

A partir de la crisis de 1982 el país se colocó en una situación crítica derivando de problemas deficitarios, recesión, inflación, pobreza y desigualdad social; desde 1983 la economía de nuestro país cambió de orientación vía reformas económicas para no continuar con las políticas proteccionistas y expansionistas del gobierno; esto es, se puso en práctica el proceso de desincorporación de empresas públicas para dar atención especial al sector prioritario y estratégico (agua potable, salud, educación, vivienda, mejor abasto, inversión en el campo, justicia, empleo).

Aprovechando que las entidades paraestatales tenían problemas financieros, operativos y tecnológicos carencias que para resarcirse requerían cuantiosas inversiones en plantas y equipos para hacerse competitivos y participar en el desarrollo nacional. Por lo ello se redefinió el papel del gobierno en materia económica, esto a través de cinco-objetivos:

- a) Fortalecer las finanzas públicas.
- b) Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- c) Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- d) Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- e) Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura. 196

Así el gobierno de la madriista planteó la reconversión industrial y la modernización tecnológica del aparato productivo y la privatización de empresas públicas bajo la libre empresa, todo esto mediante reformas constitucionales que impulsarían y promoverían la modernización o reforma del Estado. Gracias a la reconversión industrial se dieron pasos importantes para modificar el modelo económico y las **leyes laborales**, con el objetivo de lograr la flexibilidad del trabajo como una nueva relación laboral e industrial.

En 1984 surgió el Programa Nacional de Financiamiento Industrial y del Comercio Exterior (PRONAFICE), éste planteó como fin recuperar el crecimiento económico y la estabilidad, a través de exportaciones industriales que pudiesen financiar las importaciones del país, por lo que el desarrollo de la exportación manufacturera no petrolera eliminaba el esquema nacionalista, es decir, se daba paso a una economía abierta.

La ejecución de esta estrategia presupone tres condiciones:

- a) Corresponder a los lineamientos de la política macroeconómica oficial.
- b) Reestablecer el crecimiento económico a través de políticas macroeconómicas que sustenten una estabilidad duradera con el fin de impulsar programas de inversión, políticas de proyección industrial y de empleo. Por último,
- c) Mantener la coherencia en el diseño y aplicación de sus medidas frente a los problemas estructurales que identifica el PRONAFICE, bajo una argumentación que concibe la crisis económica con los mismos argumentos que esgrimen las tesis neoliberales. 197

Tales políticas persiguían la especialización industrial de las exportaciones para elevar la eficacia de la planta nacional, bajo el supuesto de lograr un desarrollo autosostenido, requiriendo de innovación tecnológica para aprovechar los insumos locales, coordinar los esfuerzos de los diferentes sectores para aumentar y generar empleos bien remunerados y procurar una distribución equitativa del ingreso nacional, esto con tres políticas: protección, fomento y regulación.

196. Rogozinski, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. Mex. Ed. FCE, 1993 p 41

197. Sotelo, Adrian. México: Dependencia y Modernización. México. Ed. El Caballito, 1993. p 73

La primera tiene como fin la modernización industrial esto es hacer competitiva nuestra industria a nivel internacional; la segunda se lleva a cabo por cuatro vertientes: la financiera, la paraestatal, el desarrollo tecnológico y la ubicación industrial, y la tercera se refiere a la racionalización gubernamental para un mejor desempeño a través de desregular algunos instrumentos para ser promotor del desarrollo industrial.

El aspecto operativo del Programa de desdobra en tres niveles:

- a) Modernización administrativa, supone la racionalización y descentralización del proceso administrativo.
- b) Participación de la sociedad, garantiza la participación social mediante u mecanismo de control político-corporativo denominado " consulta popular.
- c) Vertientes de ejecución, que es de tres tipos: obligatorio para el Estado y sus empresas; coordinado para los demás sectores estados y municipios y de concertación con los inversionistas privados. 198

Estos niveles de operación del Programa dan libertad a la iniciativa privada para elegir las ramas y sectores productivos donde quiera participar, pues este sector social tiene gran peso político sobre las decisiones como en qué áreas y sectores de la economía se tienen que canalizar los recursos e inversiones, siempre y cuando sean rentables, sin importar el impacto negativo en las ramas productivas de consumo popular y de fuerza de trabajo.

De lo anterior surge la estrategia de reconversión industrial, en ésta el sector privado mexicano delimita las funciones del gobierno, que le son propias en cuatro aspectos:

- a) Generar un ambiente macroeconómico para que el mercado cumpla libre y eficientemente sus funciones, entre otras, las de ajustar la economía a los ritmos cambiantes del mercado internacional.
- b) Fomentar políticas fiscales y monetarias que alienten el crecimiento del producto.
- c) Estimular crecientemente la reducción de los factores que obstaculizan el desempeño del mercado, particularmente la regulación y las excesivas reglamentaciones oficiales.
- d) Mantener y garantizar la competencia interna y externa, único camino para depurar la industria y convertirla en eficiente y rentable. 199

Estas premisas definen el camino de la nueva economía moderna industrial como el medio para eficientizar la productividad industrial privada y pública, estrategia del cambio estructural sin regulación ni intervención gubernamental, que en el pasado determinó el crecimiento y desarrollo social. Para el sector privado la reconversión significa el medio para recuperar el crecimiento económico interrumpido desde la década de los años 70, quienes tuvieron gran culpa de la crisis como se ha visto, también ven en ella el mecanismo para salir del estancamiento y garantizar una transición económica de plena y total libre empresa, tanto al interior como al exterior.

De esta forma el gobierno debe cumplir con dos funciones básicas: por un lado, crear y perpetuar el ambiente económico óptimo para que funcionen libremente las leyes del mercado y, por otro, estimular y promover la competencia externa y local a fin de hacer eficiente y productivo el sistema económico en su conjunto, cuestión que implica el desmantelamiento gradual pero efectivo y cierto en un horizonte temporal y razonable, del sistema de protección comercial de la economía. 200

198. Op.cit. Sotelo, Adrian. p 74

199. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Modernización y productividad. México. Ed. Diana, 1988. p11

200. Op.cit. CEESP. p 87

Esta posición político-ideológica de la burguesía nacional asegura la entrada del país a la modernidad, sin interferencia del gobierno o de otra fuerza social ajena a los procesos económicos, por lo que piden reformas constitucionales que faciliten el cambio y consolidación de la economía de mercado estas reformasson en la política económica y el papel de la sociedad, esto se cristalizaría en el Pacto de Solidaridad Económica y en la entrada de México al GATT.

En síntesis los cambios ideológicos, de comportamiento y las motivaciones en los tres sectores público, privado y social, deben partir de un cambio requerido por el país del cual se derivará la eficiencia del proceso de reconversión industrial, esto implica el ejercicio de un nuevo modelo económico bajo las leyes del mercado. Por lo que se hace necesario la abolición del control de precios incluyendo los de la canasta básica, libre movimiento de capitales internos y externos, desreglamentación cambiaria entre otras, puesto que las políticas populistas sólo ocasionaron descapitalización, desinversión y deficiencias en la planta productiva, la liberalización del mercado de trabajo mediante de mecanismos y legislaciones ad hoc que flexibilicen las relaciones obrero-patronales.

En este sentido se proponen las siguientes medidas:

- a) Reducción de los costos laborales.
- b) Libertad de contratación y despido.
- c) Eliminación de los mecanismos de indexación de los salarios.
- d) Adaptación del mercado de trabajo a la ley de oferta y demanda en función de las necesidades y requerimientos de la producción de bienes y servicios. 201

Estas propuestas vislumbran lo que podría ser una reforma a la Ley Federal del Trabajo un nuevo código laboral que convulsionase la vida política, laboral y social del país, enfrentandose las clases sociales en posiciones político-ideológicas donde con seguridad la posición patronal se impondra sobre la clase obrera, determinando los salarios en base a la productividad; por lo que las primeras consecuencias de la reconversión son el desempleo y la reducción de la planta laboral, manifestandose entonces en una crisis mayor, el desplazamiento de la fuerza de trabajo (mano de obra) por robots y tecnología, cierre de fuentes de empleo, reajuste de personal, aumento del desempleo y subempleo así como la oposición de la clase obrera a tal proceso, para aumentar sus demandas y reivindicaciones como generadores de la riqueza nacional.

De lo anterior queda claro que el papel del gobierno es fundamental en el proceso de reconvección o ajuste industrial, pues aquel crea las condiciones internas para la conversión a través de políticas económicas que adecúan su tamaño y naturaleza de participación en condiciones particulares, transforman su posición con respecto a la economía, sus políticas macroeconómicas e industriales y una reducción directa en la prestación de bienes y servicios.

201. Ibidem. p 89-90



Las empresas públicas más importantes en México son los organismos creados por el gobierno para la prestación de bienes y servicios estratégicos para el interés general, éstos tienen un papel importante en la salvaguarda de la soberanía nacional y sus efectos en el conjunto de la economía del país, es decir, el alcance e impacto (positivo o negativo) en la producción y la tecnología no sólo afecta a la empresa, sino también al nivel macroeconómico que se refleja en el aparato productivo nacional.

De esta concepción surgen los ajustes de tipo económicos más que políticos en el sector paraestatal, debido al gran número de empresas lo que acrecienta y agudiza la problemática, por lo que tienen que volverlas competitivas y productivas mediante una nueva administración o privatización, por un lado, para sanear las finanzas y por otro, para que las empresas puedan integrarse a la competencia de los mercados nacionales e internacionales.

Así la reconversión industrial se define como el conjunto de cambios y medidas de orden macro y microeconómico que tiende a adecuar la estructura productiva de un país a las condiciones de modernidad, eficiencia y productividad que prevalecen en la economía mundial. 202 Entonces la reconversión industrial es el medio o mecanismo por el que se alcanzara en el mediano y largo plazos la modernización, la eficacia, la productividad y el cambio del parque industrial (privado y público) del país.

El programa de reconversión del sector paraestatal tiene como objetivo modernizar y reformar sus procesos operacionales, para de este modo alcanzar los fines para lo cual fueron creadas. Entre las empresas sujetas a reconversión están: La industria siderúrgica, la azucarera, los fertilizantes, la industria naval, la petroquímica básica y los transportes; el programa se establece como un conjunto de acciones primordiales para su aplicación, la reestructuración del sector paraestatal y la conversión en las ramas tradicionales. En la primera de ellas se plantea concentrar al sector paraestatal en las actividades estratégicas y prioritarias. En la segunda se plantea la modernización e incremento de la productividad de aquellas ramas del sector que siendo prioritarias no operan de manera eficiente. 203

Estas acciones tienen como fin deshacerse de empresas lastre, aquellas que sólo absorben recursos pero que ya no cumplen con su razón económica, política o social, así la reconversión implica concentrar todos los recursos en las empresas básicas de la economía y de la estabilidad social, como son los bienes y servicios estipulados en los artículos 28 y 115 de la Constitución General del país.

La modernización de la administración pública puede ser entendida como: la respuesta del gobierno mexicano a la necesidad de complementar procesos productivos y construir una estructura económica integral, que tenga la capacidad de responder a las exigencias mundiales de los nuevos mercados comunes.

202. Ibidem. p 13

203. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. México. Ed. Diana, 1988. p 70

El gobierno moderniza su sector paraestatal con diversas finalidades, entre las que destacan:

- a) liberar recursos presupuestales y reasignarlos hacia las áreas denominadas estratégicas y prioritarias;
- b) mejorar los niveles básicos de infraestructura;
- c) fortalecer las entidades de servicio institucional tales como: salud, vivienda, educación y abasto;
- d) orientar e indicar a los sectores social y privado sobre las necesidades de producción nacionales; y
- e) fomentar la participación social que permita el uso racional y soberano de nuestros recursos. 204

Esto implica que el gobierno instrumenta una serie de mecanismos para equilibrar los conflictos y desigualdades preexistentes, y sus consecuencias en el programa son que éste tiende a impulsar el desarrollo económico y la distribución de los beneficios entre la sociedad; para lograr tal desarrollo y no dejar que la crisis se profundice más, se ha adoptado que: la empresa pública deje de ser subsidiaria, cumpla con la reconversión eficazmente para generar actividades nuevas, de acuerdo al momento histórico, colocándose a la cabeza de los procesos económicos, tecnológicos e industriales y complementar la economía de mercado para satisfacer y mejorar los niveles de vida y aspiraciones de la sociedad, y entonces sí ejercer una verdadera rectoría y coordinación por parte del gobierno aunque sea limitada de los planes nacionales de desarrollo, fortaleciendo la vida democrática.

Por lo tanto, el programa de reconversión persigue depurar esas áreas del sector paraestatal con pocas posibilidades reales de operar; de este modo, tendrá que fusionar racionalmente, entidades por motivos económicos y técnicos, transferir empresas de importancia local a los gobiernos estatales y aumentar la efectividad de las empresas públicas como instrumento de política económica, proceso que ha de ser un claro para lograr la efectividad del sector, cuyos objetivos y metas son satisfacer los niveles de calidad y competitividad que permitan a nuestro país integrarse a la nueva economía globalizadora.

De aquí surge la importancia del redimensionamiento o reducción de la administración pública paraestatal mexicana, debido, claro está, a los motivos y circunstancias antes mencionadas y siendo la reconversión el parteaguas entre el modelo económico benefactor y el neoliberal, proceso mediante el cual el gobierno debe ser reducido a su mínima expresión, es decir cederle y limitarlo al papel de gendarme y coordinador de la función pública, sin mayor intervención o presencia, en especial limitado en el ámbito económico pues las fuerzas del libre mercado traerán por sí mismas el progreso y bienestar social.

204. Quijano, Manuel. Revista del Instituto de Administración Pública de Baja California. septiembre-diciembre 1991 No.1. p 11-13

La solución mítica de la reducción como recurso providencial que conduce necesariamente a la eficiencia no representa sustentos fácticos mayores. Por otra parte, la reducción no garantiza la superación de ninguna de las acentuadas ineficiencias del Estado actual antes mencionadas. Un Estado de pobre capacidad de gestión es, independientemente de su tamaño, operacionalmente débil, el mito de que el sector de servicios en general y el sector público en particular son menos productivos que otros sectores de la economía proviene principalmente de un problema de medición: no es posible transferir el concepto y las medidas de productividad usadas en el sector privado al sector público. 205

Así, vemos que el cambio de la función pública al sector privado no garantiza ni éxito ni una mayor productividad, como se vera más adelante; ahora se expondra cuatro de los argumentos de mayor peso en favor de la redimensión o desincorporación del sector paraestatal.

1- El gigantismo se refiere a la existencia de una gran cantidad de empresas públicas resultado de las necesidades de una población en expansión, aunque unas fueron por motivos de carácter político y, otras más, del rescate del sector privado, lo que ocasionó un sobredimensionamiento del sector paraestatal lo qué absorbió grandes cantidades de recursos públicos y provocó descuidos tanto en el sector estratégico como prioritario, y si a esto sumamos: falta de control y coordinación, corrupción y bajos costos de los insumos de los bienes y servicios (dirigidos en especial al sector privado) se llegó al desequilibrio total del sector.

2- El déficit público se originó de los subsidios, bajos precios, desperdicio de recursos, pago de la deuda externa (donde, por ejemplo el sector eléctrico presenta déficit al presupuesto federal por la gran cantidad de recursos que absorbe) situación de la cual el FMI, el BM y la iniciativa privada nacional y extranjera presionan para la privatización de bienes y servicios, que sí serían rentables en manos de ellos, en contraposición de las del gobierno.

3- La competencia desleal e ineficiencia de la empresa pública ante la privada, es de los puntos medulares para el retiro del gobierno en áreas de bienes y servicios, pues con este argumento la iniciativa privada protesta por la injerencia pública en diversos ramos productivos, lo que disminuye la presencia privada en el mercado, ante el desleal subsidio de los productos públicos que son vendidos a menor precio.

4- En cuanto a la ineficiencia, se destaca el déficit, la no competencia, no se busca el logro de obietivos económicos, deficiencia de los administradores por verlo como un cargo más en su carrera política, no hay definición ni coordinación de los objetivos e imposición de políticas de la punta a la base, lo que obstaculiza un pleno desarrollo de los planes y programas empresariales y sectoriales. \*

205 Revista del Colegio Nac. de C.P y A.P ano II, #3 julio 1990. Kliksber, Bernardo p 142

\* Vease Casar Maria El Estado Empresario en Mexico. Mexico.Ed.Siglo XXI,1988 p 181-183

Estos elementos político-ideológicos gestaron el germen de la desincorporación vía privatización del sector paraestatal; proceso que no se analizó ni estudió detenidamente pues si bien se desincorporaron empresas lastre, con el argumento de alcanzar una mayor eficiencia productiva y financiera eliminando propiedad pública que en su mayoría todavía respondí a razones económicas, políticas y/o sociales, también se desincorporaron empresas prioritarias e incluso se reformaron áreas estratégicas para su venta, atentando en contra del patrimonio y la soberanía nacional.

Así, el gobierno no competiría más con la empresa privada, no, ahora la apoyaría, promovería y complementarí en la producción, inversión, distribución, exportación e infraestructura; ahora las fuerzas libres del mercado determinarí el éxito o fracaso de la empresa pública o privada, en detrimento de la clase trabajadora y las grandes mayorías.

El 24 de enero de 1990 fue establecido el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE), antecesor del PRONAFICE (1984), éste establece y enfatiza la modernización como la política del régimen salinista, esto nos llevaba de lleno al modelo neoliberal, estrategia para la globalización, que establece: el nuevo paradigma de la modernidad económica se caracteriza por la globalización de la economía y la mayor competencia internacional que a motivado a los países a especializarse en la producción de bienes en los que gozan de mayores ventajas comparativas.

El programa plantea los siguientes objetivos para el crecimiento industrial y del comercio exterior:

- a) Fortalecer el sector exportador mexicano con altos niveles de competitividad internacional.
- b) Impulsar un desarrollo industrial más equilibrado promoviendo la utilización regional de los recursos productivos del país.
- c) Procurar la creación de empleos productivos bien remunerados siempre y cuando ello se derive del aprovechamiento de las ventajas comparativas y de la especialización del aparato productivo en la producción de productos industriales con estándares competitivos a niveles internacionales. 206

Con este Programa el gobierno definio en nuevo deslinde, es decir, ser eje del desarrollo y progreso nacional, cambio radical en las relaciones gobierno-sociedad donde la globalización incertada en las libertades de mercado, confiere al individuo particular (agente económico) un carácter único de ejercicio en el desarrollo económico; fortificando la estructura social capitalista patrón-proletariado, lo cual estimula una mayor explotación de la fuerza de trabajo como se ha venido manifestando hasta este momento.

El PRONAMICE es antagónico contra el PRONAFICE, éste último apoyó el proceso de industrialización del sector paraestatal y privado mediante la reconversión dentro de un esquema de desarrollo estatal, o lo que sería el fin del desarrollo nacionalista; mientras que el primero desfasa total y radicalmente la industria nacional a través de internacionalizarla, desarrollo y aumento tecnológico que sustituye a la mano de obra, mejorar en cantidad y calidad la productividad para llegar a la calidad total, promoción y políticas en pro de la exportación y fortalecer el mercado interno.

Por lo que este programa y otros no fomentan cambios radicales y profundos para una estabilización y distribución del ingreso, la justicia y el bienestar general de la población, únicamente responden a cambios que no modifiquen las estructuras ni intereses del sistema capitalista ni de la clase propietaria, lo que se refleja en un aumento de la explotación de la clase trabajadora, de la propiedad privada, de las ganancias y la plusvalía, así las políticas de gobierno se encaminan al mantenimiento y fortalecimiento del modo de producción capitalista exclusivamente.

Los saldos de las políticas económicas de los años 80 provocaron a partir de la reconversión industrial o desincorporación del sector paraestatal, el incremento de la tasa de desempleo abierto en un 50% al pasar de 3.9 en 1981 a 6.0% en 1983 y 5.8% en 1984, manteniéndose por encima del 4% durante el resto de la década, con un pico más del 5% en 1986. El saldo neto de empleos desde 1981 fue de 731 mil, menos de 100 mil por año y cerca de la mitad de los generados de 1980-1981. El gasto social se redujo sistemáticamente hasta representar al final de la década, apenas el 73% de 1981, destacando el desplome del gasto en educación que en 1989 representó apenas el 55% de 1981.

La formación bruta de capital fijo en 1986 era de 16.4% del PIB y en 1991 fue de 19.7%, en 1982 el sector público generaba 44% de la formación bruta de capital fijo mientras que para 1991 este porcentaje era de sólo 23%, corresponden al sector privado más de tres cuartas partes de la inversión total. De 1988 al tercer trimestre de 1992 el país recibió cerca de 18 mil millones de dólares en inversión extranjera directa; en 1982 el petróleo significaba 75% de las exportaciones y las manufacturas sólo el 13%; en 1992 el petróleo sólo representó el 26%, en tanto que las manufacturas contaban con el 51%.

En 1988 el PIB creció solamente 1.4% y la tasa de la actividad industrial fue negativa (-0.3%), en 1989 el PIB aumentó a 2.9% y en 1990 a 3.9%. En 1991 se mantuvo la política de estabilización y el PIB ese año creció 3.6%, registrándose un incremento general de la producción con énfasis en la expansión del sector de servicios con una tasa de 4.3%. Durante 1992 el PIB creció muy por debajo de lo esperado al arrojar una tasa de crecimiento de 2.6% por debajo de la del año de 1989, en tanto que la industria creció 2.8% y la manufacturera lo hizo a una tasa baja de 1.8%. En este mismo año las ramas con saldos positivos de manera descendente son: productos metálicos, maquinaria y equipo 9.2%, otras industrias manufactureras 7.6%, químicos, derivados del petróleo, caucho y plásticos 5.2%, En efecto las exportaciones no petroleras crecieron 13.8%, contra 12.9% de 1990.

Sin embargo, las importaciones globales (donde la compra de bienes de capital fue el componente más dinámico) crecieron muy por encima de las exportaciones, con una tasa de 22.1% generando un déficit de la balanza comercial en 1991 de 6,930 millones de dólares.\*

\* Vease Colegio Nacional de Economistas. México: Perspectivas de una Economía Abierta. México. Ed. Porrúa 1994. pp 39-151

En 1991 las importaciones crecieron 26%, sobre todo en el renglón de la compra de insumos y de bienes de capital . Durante el primer trimestre de 1992, de acuerdo con datos del Banco de México, el déficit comercial alcanza la cifra de 4,462 millones de dólares, representando un incremento de 108% respecto a igual periodo del año anterior.\*

A partir de 1984 comienza una propensión del sector privado por la adquisición de productos de importación: cerca de 90,000 empresas no gubernamentales adquirieron mercancías importadas en ese año por unos 9,200 millones de dólares. En 1991 según la Camara Nacional de la Industria de la Transformación ( CANACINTRA ), del valor total de las importaciones por 14,789 millones de dólares, correspondió a la industria privada el 90%. De igual forma, si en 1982 las exportaciones privadas podían financiar el 82% de sus importaciones, este porcentaje disminuyó significativamente al grado de que en la actualidad sólo logra financiar el 55% de los productos importados, aproximadamente. En la nueva coyuntura, esta situación hace a la burguesía exportadora la principal responsable del deficit comercial. 207

Estas cifras presentan el resultado de la política económica ejercida desde principios de los años 80, algunas de sus consecuencias son la: disminución de empleo, del ingreso per capita, de la exportación petrolera, del déficit comercial, entre otros fenómenos, aunque quizás el más importante es el caso de la desigualdad social en donde la pobreza alcanzó entre 1991 y 1992 a más del 60% de los hogares y la pobreza extrema a más del 20%.

La puesta en práctica del modelo neoliberal y del proceso de privatización del sector paraestatal en México, ha sido más brutal y salvaje que en otros países del mundo, pues los salarios se han caído, los empleos escasean y se ha abierto un abismo más grande entre ricos y pobres, en especial durante el gobierno del expresidente Salinas de Gortari quien dio continuidad al plan económico de su antecesor e impuso un ritmo acelerado al cambio neoliberal.

Los resultados son alarmantes, los salarios reales fueron contraídos, gran parte del sector productivo nacional paso a manos de la iniciativa privada nacional y extranjera, se reformaron los artículos 3, 27, 28 y 130 constitucionales, en éstos la Petroquímica secundaria se clasificó como desincorporable, la banca estatizada se reprivatizó y se le otorgó autonomía al Banco de México con respecto del pueblo, pero no de los órganos financieros, se reestructuraron grupos económicos más poderosos del país vía bancos, casas de cambio, bolsa de valores, industrias, comercios.

A continuación mencionaremos algunos de los hechos trascendentales durante el régimen del expresidente Salinas.

\* Vease Sotelo, Adrián México: Dependencia y Modernización. pp 49-66.

207 Op. cit Sotelo, Adrián p 64.

\* Op. cit Colegio Nacional de Economistas. pp 249-251.

La reestructuración del capital, con nuevos mecanismos de entrelazamiento entre sí, con empresas extranjeras y con el Estado mexicano, con la concentración y centralización de capital ahora en menos manos que en el pasado una veintena. La monopolización de la economía por el desarrollo de dichos grupos y de capital transnacional; la inversión extranjera directa entre 1989 y abril de 1993 calculada en 55 mil millones de dólares, la deuda externa mexicana es ahora de alrededor de un 20% mayor que la de 1982, el profundo cambio de la estructura comercial y en la actividad agropecuaria a partir del Tratado de Libre Comercio, llevan al régimen a no atacar los profundos problemas existentes en favor del campesino sino del capital nacional y extranjero.

Mayor polarización económica y social resultante de la reconcentración del ingreso nacional por el aumento de las ganancias empresariales, se atenuó el crecimiento demográfico, pero aun así no es suficiente la creación de empleos y plazas en los sistemas de educación media y superior, mientras que aumentan los contingentes humanos en la economía informal, el trabajo de niños, mujeres y ancianos y la deserción escolar. Se ha ahondado la desigualdad del desarrollo espacial de las actividades industriales y productivas, así como de los servicios, y por lo tanto del desarrollo regional del país, en un proceso en el que la integración transnacionalizada es aun más perceptible en las entidades del norte. El importante cambio en la composición social, naturaleza, funciones y mecanismos de un Estado que los principales personeros del régimen definen como menos propietario y más solidario.

El cual deja y entrega un mayor rentable y saneado campo al capital privado y cuya participación en las inversiones, el gasto, el consumo y las importaciones nacionales es bastante menor que en el pasado, y en cambio ha cesado cientos de miles de trabajadores, cancelado algunos subsidios y logrado suprimir los fuertes déficit presupuestales, no obstante que los servicios de la deuda pública externa e interna aun consumen una gran parte del ingreso estatal. 208

Esto no es más que el saldo de las políticas económicas cuyo fin era la estabilidad financiera y la elevación de los niveles de vida de la población, objetivos que las políticas monetaristas desequilibraron al fracturar las débiles finanzas públicas, lo que ocasionó el caos y el retraso en todos los ámbitos de la sociedad.

En conclusión, la privatización es la transferencia o traspaso de bienes y servicios del gobierno al sector privado, ésta consiste en vender bienes de propiedad gubernamental a com pradores privados, así el gobierno renuncia definitivamente a la actividad en cuestión. También es un modo en que el gobierno permita al sector privado proporcionar un servicio público prioritario o que sea el mismo gobierno quien financie el servicio, siempre y cuando las empresas privadas compitan por suministrar el mismo.

La privatización implica desnacionalización del patrimonio y la soberanía nacional pues el bien o servicio puede quedar bajo el control del sector privado nacional o extranjero. La privatización, desde una perspectiva particular en el caso de México se llevó a cabo de manera desordenada, desfasada y sin sentido patriótico alguno; aunque esto no quiere decir que el proceso haya sido un error, era necesario en gran parte del sector paraestatal, pero no con las dimensiones realizadas, esto es no es posible que de 1,155 empresa públicas en 1982, para en mayo de 1993 sólo hayan quedado 213; o sea que se desincorporaron empresas que tenían y cumplían una función económica, política o social.

Lo anterior implica que el proceso tuvo como objetivo enriquecer a un sector de la burguesía nacional y extranjera, esto es claro por lo siguiente: en ningún momento del proceso privatizador el gobierno mexicano conservó acciones doradas, como en Inglaterra con las que tienen el poder de veto en la toma de decisiones trascendentales, y, por otro lado, no se percató que al vender acciones o la propia empresa a extranjeros, tampoco apoyaba al sector social (obreros, empleados o ciudadanos) para obtener acciones de las mismas, y si se intentó, fue en un porcentaje muy bajo.

Otro ejemplo similar es el caso italiano, aquí se agrupó a las empresas por sectores específicos (holding) gubernamental que se dedica a rescatar y expandir las empresas por medio de inversiones, diversificación y renovación, donde también liquidan empresas improductivas, pero se concentran más en la reestructuración bajo nuevas administraciones e innovación tecnológica; por otro lado, el gobierno italiano es el único país europeo que no optó por la privatización como instrumento para solucionar los problemas del sector paraestatal.

El caso francés optó por retirar los subsidios a las empresas improductivas, con respecto a las productivas se les exigió: el mismo pago de impuestos que a las privadas, intereses, y competitividad el gobierno francés enfocó su política a dos aspectos: privatizar y nuevas administraciones.

Estos son algunos ejemplos de lo que el gobierno mexicano pudo realizar antes de deshacerse del patrimonio nacional, aunque argumenten que la privatización ha liberado recursos públicos que se orientaron al sector prioritario y estratégico que son el resultado de la cancelación de los pasivos y presupuesto a empresas deficitarias, también pueden decir que los activos privatizados han contribuido al aumento de la productividad, pero a qué precio se ha tenido que pagar.

Por lo tanto, la privatización en México ha tenido resultados pobres para el pueblo en general, pero ha sido un éxito para las minorías por lo que la estabilidad y paz social está de por medio; han surgido contradicciones gubernamentales al seno del partido oficial y se corre el riesgo de caer en un estado de ingobernabilidad, lo que parece ya es un hecho, pues desde el momento que el gobierno renuncia a la rectoría del Estado, desnacionaliza la riqueza y ésta es entregada abiertamente a los órganos financieros internacionales y al gobierno norteamericano, la soberanía, las instituciones políticas y el orden que sustentan al propio Estado mexicano se tambalea.

Lo que se debe rectificar y reorientar pensamos es la función pública, regresarla a su razón de ser que es el servicio público, herramienta para elevar los niveles y estándares de vida, productividad, desarrollo y progreso de los mexicanos y la nación, teniendo que sortear los cambios y transformaciones políticas, económicas, ideológicas y sociales internas y externas.



## 4.4 El Proceso de Desincorporación.

La desincorporación de entidades paraestatales como se ha visto es un instrumento de política económica gubernamental que tiene como fin el redimensionamiento del sector, a través de vender (privatizar), liquidar, transferir, fusionar o reprivatizar empresas públicas obsoletas, simplificar sus administraciones para reducir al máximo necesario los recursos materiales y humanos innecesarios para alcanzar la eficiencia y eficacia de la administración pública central y paraestatal.

La desincorporación podría ser definida como la venta de capital social o una liquidación para concluir actividades de la empresa y vender sus activos. Esta venta puede proceder por el traspaso de acciones públicas manos particulares, sobreviviendo la compañía desincorporada, pero asimismo puede sencillamente esfumarse por medio de la liquidación. 209

Tal proceso forma parte de un conjunto de reformas económicas que sumadas a: la reforma fiscal, financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial, la desregulación entre otras, conforman lo que se conoce como redimensión del sector paraestatal o reforma del Estado.

En el transcurso de esta investigación aludimos con frecuencia el caso de México, para ser más explícitos y contundentes, para que quede claro y, al mismo tiempo conocer la realidad de los diferentes procesos y entender nuestro presente.

La experiencia de nuestro país y de muchas naciones, tanto industrializadas como en vías de desarrollo, ha demostrado que en general la empresa privada es más eficiente que la pública. Esto se debe, primordialmente, a que estas empresas no tienen la misma función objetivo, pues mientras que la primera ésta orientada a satisfacer la demanda de bienes y servicios lo mejor posible para maximizar ganancias, la empresa pública debe responder no sólo a criterios de rentabilidad, sino a los que determinan la política económica. 210

Lo anterior se debe a la naturaleza antagónica entre la administración pública y la privada; la primera es el elemento que conglomerar a las diferentes instituciones políticoeconómicas y sociales, es decir, es el motor y pilar de los Estados naciones que tiene como finalidad fomentar, apoyar y vigilar el crecimiento, desarrollo y progreso nacional para garantizar el bienestar de la población en conjunto. En cuanto a la segunda, ésta se constituye por la burguesía, aquella clase social que organizan y detenta la producción y la dirección de la clase trabajadora (obreros), en función de obtener plusvalía y, ganancia mediante la fuerza de trabajo de estos últimos; en manos de la administración privada donde la individualización de la sociedad civil se generaliza en función del egoísmo y el interés particular.

209. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. España. Vol.57 #1 marzo 1990 p 226.  
210. Op.cit Rogozinski, Jacques. pp 41-42.

Estas diferencias han generado que el sector paraestatal mantenga exceso de personal, o sea, utilización de trabajadores que no son necesarios para una misma operación, lo que eleva costos de producción de bienes y de servicios.

Entonces, si la empresa pública responde a la rentabilidad y a las políticas económicas que sugiere e impone el capital imperialista, está implícito que en materia de política social para satisfacer y cubrir los requerimientos de la población el papel del gobierno pasa a segundo plano, pues las estrategias económicas de corte internacional quedan en primer plano, pero en detrimento de la población y de los planes nacionales de bienestar.

La desincorporación es, en esencia el proceso de transformación conceptual y funcional del gobierno; debe quedar claro que la privatización es sinónimo de venta de empresas públicas, y que la desincorporación elemento aglutinador de la venta, liquidación, transferencia, fusión y reprivatización del sector contempla entidades paraestatales y no solo empresas.

Ya que las entidades paraestatales incluyen organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos, es decir, todas las empresas son entidades paraestatales, pero esto no ocurre en sentido inverso es aplicable; en cuanto a las empresas minoritarias, éstas no se consideran entidades paraestatales, aunque formen parte del propio sector, como lo establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De 1982 a 1993 se han desincorporado en México 977 paraestatales y se encuentran en proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta 51 entidades. Cabe mencionar que en el periodo de mayo de 1982 a 1993 se crearon 86 entidades paraestatales adicionales por dos motivos. El primero, con propósitos de bienestar social: el caso de Agrosemex del Fideicomiso de Casa Propia; el segundo, por las necesidades del propio proceso de privatización. 211

Tal proceso ha tenido como objetivo fortalecer a la economía mixta a través de la no intervención gubernamental vía empresas públicas, por supuesto, en áreas que no se consideren estratégicas por lo que el resto se desincorporó. De aquí la importancia del tipo y clase de empresas y actividades a ceder y/o abandonar, para determinar el impacto que ha tenido el proceso en manos de la iniciativa privada con el afán de recuperar la confianza y la voluntad del gobierno para fortalecer el progreso económico y social, mediante el sector privado nacional y extranjero bajo el modelo monetarista neoliberal.

Así, en buena medida la desincorporación ha reestructurado el sector paraestatal de los países desarrollados y en vías de desarrollo, en especial de estos últimos, gobiernos que han transferido a los particulares su actividad y rectoría económica, constituyendo un redimensionamiento cuantitativa y cualitativamente del parque industrial nacional lo que originó la desaparición del sector paraestatal en áreas como textiles, minerales no metálicos, aparatos electrodomésticos, vehículos automotores, petroquímica secundaria, entre otros. Por lo que la continuidad del proceso de desincorporación tendiera hacia áreas consideradas como estratégicas.

Sin embargo, gran parte de la industria desincorporada en México se trata de empresas absorbidas del sector privado con dificultades financieras y/u operativas, por lo que tal proceso no ha impactado en el déficit con la magnitud esperada.

La desincorporación de empresas de propiedad estatal y de sus bienes se denomina desnacionalización. Sin embargo, la desincorporación no es el único camino para traspasar las funciones de una empresa pública. También es posible lograrlo mediante lo que podríamos denominar el debilitamiento del Estado. 212

Esta desnacionalización se puede llevar a cabo mediante alguno de los mecanismos ya mencionados, donde las empresas públicas son debilitadas por políticas económicas que permiten y fomentan desregulación, libre empresa, libre comercio y libre mercado, sin embargo, las entidades del gobierno no pueden agilizar ni tecnificar sus procesos productivos ni de servicios pues no cuentan con recursos financieros suficientes para ello y no tienden a maximizar económicamente; de aquí el traspaso y debilitamiento de la función pública en beneficio de la iniciativa privada.

Esta última, postula que al privatizar la empresa pública el gobierno tiene la oportunidad de lograr beneficios económicos mediante la venta, y de este modo enfocar dichos recursos a las áreas estratégicas y prioritarias para garantizar el bienestar del pueblo. Para llevar a cabo la desincorporación el gobierno tiene que analizar la rentabilidad y el grado de competencia de la empresa la venta puede estar dirigida a empresarios, inversionistas, empleados y obreros de la misma, a sus clientes o a la sociedad en general, los cuales pueden comprar acciones de la entidad.

En el caso de que la empresa no cumpliera con los requisitos mínimos para su privatización es posible vender sólo parte de las acciones donde el gobierno retiene el control, es decir, una desincorporación parcial, que no es una privatización como tal sino un medio para obtener recursos frescos, lo que constituye una entidad mixta.

Siguiendo este principio, las empresas públicas no rentables pueden venderse en su totalidad o parcialmente de acuerdo con su naturaleza y rentabilidad, ya sea a la iniciativa privada sociedad civil, origen de sectores o subsectores económicamente atractivos; en caso de que no sea posible ninguna de las fórmulas anteriores estas empresas son liquidadas, como se verá más adelante.

La estrategia ideal para desnacionalizar a las empresas monopólicas rentables, consiste en abolir los reglamentos de la industria, permitir la competencia y, por último, vender los bienes a empresas privadas recién formadas. 213

212. Op.cit. Savas. E. p 357

213. Ibidem. p 360

De esta manera el gobierno recauda fondos para no descuidar sus sectores estratégicos y dar libertad a la empresa privada para alcanzar una mayor competitividad y eficiencia, de acuerdo con las políticas del neoliberalismo monetarista. Puede ser necesario un reglamento gubernamental para evitar que los precios suban después de la privatización. Pero la regulación será innecesaria si el monopolio privado es propiedad de los usuarios. De este modo, la privatización de monopolios rentables mediante la venta a los usuarios constituye una perspectiva prometedora. 214

Situación que no se manifestó en el caso mexicano, ya que la mayoría de las entidades públicas fueron privatizadas en favor de la iniciativa privada nacional y extranjera ( 228 al sector nacional privado, 23 a sindicatos y uniones campesinas, 16 a inversionistas extranjeros aunque sólo en 8 de ellas participaron con el 100%), los usuarios de bienes y servicios quedaron sujetos a las leyes del libre mercado donde la maximización y la rentabilidad son la base, según esto, de una sana competencia que conlleva al desfasamiento del poder adquisitivo de las grandes mayorías; ejemplo de esto son aumento de pobreza, desempleo e inestabilidad social, en sus diferentes ámbitos de competencia.

La desincorporación o modernización de la administración pública paraestatal no ha dado buenos resultados en México, quizá por llevar a cabo el proceso de manera vertiginosa, desmedida, desfasada y favoritista a favor del grupo en el poder, pues los instrumentos requeridos no se aplicaron con suficiente apego legal y administrativo sin lograr el beneficio esperado convirtiéndose en factor político, económico y social desestabilizador enfrentándose el gobierno versus sociedad civil.

Así, los lineamientos generales del proceso de desincorporación postulan que debe haber orden y estabilidad política para que ella sea eficaz y garantice a los mercados condiciones óptimas y bajo un ambiente de confianza, para que los inversionistas arriesguen sus capitales en pro del progreso, sin temor a perderlos durante las operaciones.

El ambiente político que se necesita para el éxito de la privatización incluye los siguientes elementos: precios basados en el mercado sin controles ni subsidios, ausencia de barreras gubernamentales para la entrada de los competidores, cumplimiento oportuno y justo de los contratos, aplicación igualitaria de todas las leyes y controles, igual acceso para todos los créditos y al intercambio con el extranjero, eliminación del proteccionismo y de los préstamos preferenciales, tasas de interés basadas en el mercado, libertad para contratar y despedir y abandono de cualquier otra política que obstaculice la entrada de competidores más eficientes y baratos. 215

214. Ibidem. p 360

\* Véase Rogosinzki, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales.

215. Ibidem. p 361-362

Como se ha visto estos aspectos, son el fundamento monetarista friedmaniano que abre las puertas y ventanas de las economías endebles en vías de desarrollo, con el fin de beneficiar al capitalismo central, y luego, al capital periférico, lo que provoca concentración de riqueza en pocas manos y aumento de pobreza, desempleo, deforestación de los recursos naturales, inflación, devaluación, improductividad y decadencia de los niveles de vida de las poblaciones, consecuencias adversas a los postulados neoliberales para superar la inflación y el desempleo.

Lo anterior, es causa de que los países subdesarrollados, en su mayoría no presentaban las condiciones económicas, políticas, de infraestructura ni históricas para la puesta en marcha y el buen funcionamiento de un modelo económico contradictorio y salvaje con respecto al tercer mundo, porque el proceso de desincorporación desarrollado en Inglaterra no fue igual al caso de Latinoamérica, ya que el Reino Unido es una isla con 45 millones de habitantes, que posee la moneda más cara del planeta, tienen un alto grado de desarrollo industrial, presentan un porcentaje alto del ingreso per capita, entre otros elementos que no tienen nada que ver con México que es con país con 90 millones de habitantes con una moneda devaluada, inflación, retraso industrial, comercial, agrícola y un ingreso per capita deteriorado, a lo que se suman condiciones históricas e idiosincrasias totalmente fuera de contexto.

Sin olvidar el alto grado de corrupción y egoísmo de un sector de la clase política mexicana, que sólo mira por sus intereses personales y de grupo; por otro lado, la desincorporación fue un instrumento de política económica para deshechar los elefantes blancos (empresas ineficaces) acumulados en el transcurso de un par de décadas, que se habían convertido en carga y gasto en lugar de ser productivos y rentables. En cuanto al valor de las empresas, éste debe ser razonable y justo para su adquisición por parte del sector privado o social.

En países subdesarrollados existen políticas que excluyen la venta de ciertas empresas públicas a grupos, consorcios, corporaciones, empresarios, firmas extranjeras y/o multinacionales para evitar y prevenir el aumento de su poder económico y político sobre los países, por lo que dan preferencia al empresario nacional para prevenir lesiones o fracturas de estructura con ciertos grupos como sindicatos, burocracia, administradores, industriales y comerciantes locales, que afrontarían la pérdida de concesiones, subvenciones y ciertos privilegios que política y económicamente se debilitarían junto con la soberanía ante los mercados e instancias internacionales.

Sin embargo, el gobierno debe velar y vigilar por los intereses de los grupos e instituciones políticas, manteniendo el control y orden al interior de la sociedad. Políticas que en el caso mexicano no se contemplaron y a partir de esta incompletitud que surge el estado de ingobernabilidad, sus causas son: falta de visión y sensibilidad política por parte de las autoridades hacia la población y la nación; para evitar lo anterior, el gobierno debe preferir relaciones bilaterales y multilaterales, que son positivas siempre y cuando no se olvide que la población y la soberanía son la base de estas relaciones.

Lo anterior, por que ni el gobierno ni el pueblo conversan ni retienen ningún tipo de control sobre empresas de índole prioritaria; a diferencia, en Inglaterra el gobierno conservó acciones doradas para las decisiones trascendentales de las empresas, tampoco desincorporó a la velocidad ni magnitud con que el régimen salinista lo hizo, ni desincorporó la totalidad ni cierta empresas de importancia para el país.

La estrategia de desnacionalización en Gran Bretaña puso mucho énfasis en la participación de los trabajadores, en parte para hacerla irreversible, dificultando una nueva nacionalización bajo otro gobierno. La política tuvo éxito por cuanto **más del 90%** de los trabajadores compró acciones en muchas de las EPE desnacionalizadas. 216

Este último dato marca la pauta entre un proceso bien planeado, proyectado y ejecutado y otro desfasado, al vapor y con cierto contenido de corrupción, donde los resultados políticos, económicos y sociales hablan por sí mismos, recordemos que el gobierno inglés al vender más del 50% de la propiedad pública en ocasiones retuvo un control importante por medio de acciones doradas, éstas tienen facultad y poder de veto especial sobre decisiones de trascendencia, como la venta a firmas o empresas extranjeras\*, situación que el gobierno mexicano no aplicó como cuestión de seguridad y soberanía nacionales.

Así, la concepción de la empresa pública como eje y columna de promoción y estímulo para el desarrollo nacional, se ha transformado a partir de la crisis estructural capitalista de los años 70, donde la recesión industrial y la baja rentabilidad agudizó la escasez de recursos financieros, déficit e inflación, teniendo los gobiernos que renunciar a la rectoría económica y a las áreas productivas a través de la desincorporación mecanismo para redimensionar, redefinir y reconvertir el sector paraestatal de los países en vías de desarrollo, principalmente.

Lo anterior como doctrina del sistema de producción capitalista bajo el modelo neoliberal, los criterios que conforman a la desincorporación son la liquidación, extinción, transferencia, fusión y venta, (instrumentos de reforma gubernamental y de Estado) con el supuesto de detener la inflación y el gasto público improductivo. La desincorporación como política económica impuesta por los países imperialistas tiende a desintegrar el sector paraestatal, base del desarrollo y bienestar de muchos de los países periféricos bajo el modelo benefactor, que quizás en un momento dado, no culminó ni dio los resultados esperados en su totalidad debido a las presiones e imposiciones del monetarismo internacional.

Como consecuencia de esto, los sistemas políticos, económicos e ideológicos de las sociedades vieron agravar sus situaciones y los niveles de vida de los pobladores, pues no se conquistaron ni alcanzaron las metas en materia social, incluyendo los mínimos de bienestar ni la superación de la pobreza extrema, contemplados en primer plano.

216. Ibidem. pp 364-365.

\* Véase Vernon, Raymond. La Promesa de la Privatización. p78

En conclusión, el proceso de desincorporación, desregulación y modernización de la administración pública paraestatal en sus diferentes áreas productivas, políticas, económicas, ideológicas y jurídicas fue el inicio de la libre empresa, libre competencia y libre mercado (interno y externo), con la filosofía de mejorar y eficientizar los bienes y servicios públicos que el gobierno no pudo organizar eficazmente; de aquí la importancia de la participación del sector privado y social, los que aliviarán la función pública, de este modo el gobierno puede concentrarse en las actividades estratégicas y prioritarias para lograr y cristalizar el progreso, desarrollo y calidad económica y de la sociedad en conjunto, sin intervención ni rectoría gubernamental, esto a pesar del aumento del desempleo, pobreza extrema, inflación, pérdida del poder adquisitivo y acrecentamiento del descontento generalizado de la sociedad civil, gracias a la imposición de modelos fuera del contexto subdesarrollado.

A partir de 1982 con el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se tomaron decisiones políticas, jurídicas y administrativas del sector paraestatal, con el fin de elevar la calidad y eficiencia del mismo; y a su vez, desincorporar empresas públicas que se habían convertido en lastre para el presupuesto federal, sea porque ya no tenían razón de ser, eran obsoletas o por ser actividades que pertenecían a la iniciativa privada, las que fueron salvadas para evitar desempleo y fractura en procesos productivos. Por lo que ahora se desarrollara de manera general el proceso de desincorporación en México.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales con lo dispuesto en los artículos 25 y 28 Constitucionales, establece que las causas que deben dar lugar a la desincorporación son:

- Que un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objetivos, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, o cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad. y
- Que una empresa de participación estatal mayoritaria no tenga por objeto la atención de áreas prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.\*

El Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece en el capítulo II los procesos para la desincorporación: disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Estados. Las empresas de participación estatal mayoritaria podrán desincorporarse mediante los actos anteriores establecidos por el artículo 6 del Reglamento de la LFEP.

\* Vease SECOGEF y SHCP. Desincorporación de Entidades Paraestatales. México. Ed. FCE, 1994. p 18-23

- La desincorporación de una entidad paraestatal será propuesta de manera fundada y razonada por la Dependencia Coordinadora del sector correspondiente o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Toda propuesta de desincorporación debe ser sometida a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento ( esta comisión es un cuerpo colegiado integrado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación, de Desarrollo Social, de Comercio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social y por el Banco de México), que deberá emitir un dictamen al respecto.

- Siempre que sea favorable el dictamen que expida la CIGF la Secretaría de Hacienda someterá la misma a la consideración del Ejecutivo Federal. Cuando se trata de entidades constituidas por Ley o Decreto del H. Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal remitirá la iniciativa que proceda al propio Congreso ya que solamente corresponde al mismo decidir sobre tal desincorporación.

- Concluir las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la entidad en proceso de desincorporación, sin perjuicio de los derechos laborales de los mismos.

- Se integrará un expediente con todas las constancias documentales relativas al proceso de desincorporación seguido, remitiendo original o copia autorizada de las mismas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que integrará con ellas un expediente ( libro blanco ) que a su vez remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.

- Concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la Coordinadora Sectorial lo informará a la SHCP, en un plazo no mayor de treinta días naturales, para efectos de cancelación de la clave programática presupuestal de la misma. 217



De diciembre de 1988 a diciembre de 1993 se resectorizaron algunas entidades.

Se reinstalaron 7 procesos y se crearon 32 entidades lo que produjo un incremento de 39 empresas, lo que llegaron a ser 657.

De diciembre de 1988 a diciembre de 1993 se concluyeron los siguientes procesos de desincorporación:

Liquidadas 139

Extinguidas 48

Fusionadas 17

Transferidas 11

LFEP 25

Total 240

Vendidas 159

**Total 399**

Al 31 de diciembre de 1993, el total de entidades paraestatales es de:

Vigentes 210

Empresas 70

Banca de desarrollo y  
fideicomisos de fomento 38

Entidades de servicio  
institucional 102

En desincorporación 48

En liquidación 32

En extinción 3

En venta 13

**Total 258**

Total de Entidades Paraestatales en Desincorporacion : 48

En liquidación, extinción, fusión o transferencia: 35

|   |    |
|---|----|
| Secretaría de Gobernación                           | 3  |
| Secretaría de Hacienda y Credito Público            | 11 |
| Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos    | 6  |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes          | 4  |
| Secretaría de Comercio y Fomento Industrial         | 1  |
| Secretaría de Educacion Publica                     | 1  |
| Procuraduría General de la República                | 1  |
| Secretaría de Energía,Minas e Industria Paraestatal | 7  |
| Secretaría de Desarrollo Social                     | 1  |

En Venta 13

|   |   |
|---|---|
| Secretaría de Gobernación                           | 3 |
| Secretaría de Hacienda y Credito Público            | 4 |
| Secretaría de Educación Pública                     | 1 |
| Secretaría de Energía,Minas e Industria Paraestatal | 2 |
| Secretaría de Turismo                               | 3 |

**Menos 48 de 210 queda un total del sector paraestatal de 162**

\* Consultese SECOGEF y SHCP. Desincorporacion de Entidades Paraestatales.Mexico.Ed FCE,94 pp 595-609.

## **4.4.1 Otras formas de Desincorporación.**

### **4.4.1.1 La Liquidación o Extinción.**

Las empresas públicas y organismos descentralizados que no cumplen adecuadamente con los objetivos para los que fueron creadas, sin rentabilidad ni potencial económico o en existencia solamente en papel se procede a liquidar o extinguir las mismas.

Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno. 218

La liquidación de una empresa pública se lleva a cabo cuando el gobierno determina que los costos económicos y financieros sobrepasan su rentabilidad, dadas las circunstancias de su papel social, pues representan gastos enormes para mantenerlas funcionando. Las empresas que no son liquidadas a tiempo terminan cerradas y extintas, cuando el gobierno determina liquidar una empresa esto tiene su origen en problemas de solvencia, elemento suficiente para liquidarlas. En el caso mexicano, para liquidar empresas mercantiles se prosigue a lo siguiente:

El Organismo de Gobierno de la misma, por conducto del servidor público a quien corresponda procederá a convocar a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, para el efecto de que apruebe la disolución anticipada de la sociedad y, consecuentemente, ordene su liquidación, designando liquidador correspondiente con la suma de facultades que sean necesarias para el ejercicio de su cargo. Todo lo anterior, en términos de lo ordenado por las disposiciones conducentes de la Ley General de Sociedades Mercantiles y atendiendo a lo previsto por el Artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 8º Fracción III de su Reglamento.

Designado el liquidador en los términos a que se ha hecho referencia, el Organismo de Gobierno de la entidad, por conducto del titular y de la misma, pondrá a su disposición todos los bienes, libros y documentos de la sociedad, levantándose, en todo caso, un inventario del activo y pasivo sociales que suscribirán los servidores públicos que intervengan en el acto, así como el propio liquidador.

En todo lo que se refiere a enajenación de muebles e inmuebles, el liquidador actuará con arreglo a las instrucciones que para el efecto reciba de la Coordinadora Sectorial y en términos de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, cuidando, además, que en tanto sea posible todas las ventas de bienes se efectúen por medio de subasta.

El liquidador informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Y Secretaría de la Contraloría General de la Federación sobre el avance y estado que guarde el proceso. Una vez concluido el proceso de liquidación, emitido el dictamen final de auditoría externa respecto a los estados financieros de la entidad, y autorizado el mismo por la SECOGEF, el liquidador procederá a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación o, en su caso, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad, cuidando de cumplir con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, especialmente en el caso de existir accionistas privados en la empresa objeto de la liquidación.

Transcurridos los plazos de Ley, el liquidador previo acuerdo con la Coordinadora de Sector, convocará a la Asamblea General de Accionistas para que apruebe en definitiva los estados financieros, previa opinión del comisario público correspondiente. El liquidador mantendrá en depósito, durante los siguientes diez años de la fecha en que se concluya la liquidación los libros y papeles de la sociedad, en términos de lo ordenado por el artículo 245 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Si se trata de sociedades o asociaciones civiles, su disolución y consecuente liquidación también se efectuarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de la LFEP, pero tomando en consideración las disposiciones conducentes del Código Civil para el D.F en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

En resumen, el coordinador sectorial propone a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la desincorporación de la empresa vía liquidación; la CIGF analiza y emiten dictamen, la SHCP expide la disposición por la que el Ejecutivo autoriza la liquidación, se celebra asamblea de accionistas en la que se aprueba la liquidación y se designa liquidador, quien elabora balances inicial y final, cuando es conveniente intermedios; la SECOGEF designa auditor externo, éste emite dictámenes; el liquidador realiza la liquidación e informa mensualmente a la SHCP, la SECOGEF y al coordinador sectorial; la SECOGEF analiza y evalúa informes y dictámenes, vigila y da seguimiento al desarrollo de todo el proceso.

El liquidador público tres veces el balance final y convoca a la asamblea de accionistas para su aprobación en la que se aprueba el balance final de liquidación, el liquidador protocoliza el acta de asamblea, deposita el balance en el Registro Público de Comercio y obtiene de éste cancelación de la inscripción del contrato social ; la SHCP emite oficios en los que comunica cancelación de la clave presupuestaria; la SECOGEF emite un informe final con el cual concluye el libro blanco que remite en original a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados concluyendo el proceso de liquidación de empresas.

En cuanto a la extinción el proceso, éste comienza cuando la coordinadora sectorial propone a la CIGF la desincorporación de la entidad; la CIGF analiza y emite dictamen; la SHCP expide la disposición por la que el Ejecutivo autoriza la extinción; el delegado fiduciario realiza la extinción e informa mensualmente a la SHCP, la SECOGEF y la coordinadora sectorial y el delegado fiduciario preparan los últimos estados financieros y elaboran convenio de extinción; la SECOGEF designa al auditor externo, quien emite dictamen sobre los últimos estados financieros; la SECOGEF analiza y evalúa informes y dictamen, vigila y da seguimiento al desarrollo del proceso. El fideicomitente, el fiduciario,

la coordinadora sectorial y demás involucrados firman convenio de extinción e instrumentan lo previsto en dicho convenio; la SHCP emite oficios en los que comunica la cancelación de la clave programático presupuestal; la SECOGEF emite informe final y concluye integración del libro blanco, que remite a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados como fin del proceso de extinción que hasta 1993 habían sido 48 y liquidadas 139 empresas y organismos descentralizados.

Para los organismos descentralizados, el único proceso de desincorporación es la extinción que a su vez implica disolución y liquidación, ésta puede ser consecuencia de una decisión de la autoridad competente respecto a la transferencia de sus activos, pasivos o ambos, a otro organismo descentralizado, lo que se entendera como fusión o bien, dentro del marco de los Convenios Unicos de Desarrollo Social a una entidad Federativa lo que se entiende como transferencia.

Respecto de la extinción de estas entidades, se debera observar las mismas formalidades seguidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación, de conformidad con lo dispuesto por los artículo 5, 7, 10 u 11, según el caso de que se trate, y 13 de su reglamento.

El procedimiento de liquidación/extinción de los organismos descentralizados contempla los siguientes aspecto:

- a) La Secretaria de Hacienda y Crédito Público o el coordinador sectorial definirán por escrito las bases a que se sujetará el proceso de desincorporación de que se trate, y
- b) Designaran un liquidador, que tendrá a su cargo la instrumentación del expresado proceso y que podrá ser o no servidor público, en la inteligencia de que si lo es no podrá recibir emolumento alguno por el desempeño de su cargo, procederá a:

Proponer a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento la desincorporación de la entidad cuya propuesta la analiza ésta y entonces emite un dictamen; el coordinador sectorial publica la disposición por la que el Ejecutivo o el Congreso de la Unión, en su caso, aprueban la desincorporación; la SHCP o el coordinador de sector designa el liquidador quien a su vez elabora los balances inicial y final de la liquidación; la SECOGEF designa auditor externo quien dictamina los babalnces de la liquidación; el liquidador realiza la liquidación e informa mensualmente a la SHCP, la SECOGEF y al coordinador sectorial.

La SECOGEF analiza y evalúa informes y dictámenes, vigila dando seguimiento el desarrollo del proceso; el liquidador publica una sola vez el balance final de la liquidación; la SHCP emite oficios en los que comunica la cancelación de la clave programática presupuestal; la SECOGEF emite un informe final y concluye la integración del libro blanco que remiteen original a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.

En cuanto a los fideicomisos públicos, la desincorporación de éstos se efectuará en todo caso través de la extinción en términos de lo dispuesto por los artículos 5,9 y 13 del reglamento de la LFEP y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 45 de dicha Ley y demás ordenamientos que resulten aplicables, emitiéndose los lineamientos conforme a los cuales se llevará a efecto el proceso de extinción, la emisión de los lineamientos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda o del Comité Técnico del Fideicomiso por instrucciones de la dependencia.

El proceso de extinción debe ser consecuente con lo ordenado por los artículos 357 fracción V y 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el sentido de que el fideicomiso se extingue por convenio entre el fideicomitente y el fideicomisario, una vez extinguido el mismo, los bienes que queden en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente.

El delegado fiduciario, con conocimiento del Comité Técnico, levantará un inventario de los bienes y recursos afectados al patrimonio fiduciario; asimismo, el delegado fiduciario presentará los estados financieros de la entidad con números a la fecha en que se inició el proceso de extinción. En todo caso, en atención por el artículo 9 del reglamento de la LFEP el delegado fiduciario dará cuenta al Comité Técnico con los créditos a favor del fideicomiso para que emita los criterios de cancelación, informando de ello al fideicomitente.

Concluido el proceso se formalizará la extinción de la entidad mediante el otorgamiento del convenio entre el fideicomitente y la fiduciaria que elaborará el proyecto y somete a consideración de aquél, suscribiendo dicho convenio también el coordinador sectorial; la fiduciaria, por conducto del delegado fiduciario, pondrá a disposición del fideicomitente, o de quien éste señale, los bienes afectados al patrimonio fideicomitado haciendo constar dicha circunstancia en el acta que al efecto se levante.

Por lo tanto, la liquidación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria son desincorporadas a través de la liquidación, y experimentan la extinción, esto es, la disolución o liquidación de sus activos, en el caso de sociedades mercantiles (que son las empresas de participación mayoritaria donde la Asamblea General de Accionistas tiene que aprobar la disolución de la empresa mediante la autorización del Ejecutivo Federal, dando paso a el proceso descrito anteriormente).

En el caso de los organismos descentralizados la liquidación se da vía gubernamental exclusivamente, en ésta el Ejecutivo o el Congreso de la Unión determinan la disolución de el organismo descentralizado o alguna otra forma de desincorporación, según sea el caso.

Los fideicomisos públicos se desincorporan de manera única a través de la extinción, quedando los bienes a favor del fideicomitente para su posterior utilización, en formas de organización diferentes.

#### 4.4.1.2 La Fusión.

Cuando dos o más empresas públicas puedan incrementar su eficiencia y eficacia al unirse, en un grupo (holding) de empresas como un recurso para optimizar y elevar la productividad del ramo o ramos industriales, según el caso. Se fusionaran entidades para mejorar el uso de los recursos con la integracion o complementacion de procesos productivos, de comercializacion y de gestion administrativa. 219

La fusión es la política económica que determina la integración y especialización del sector paraestatal, para mejorar la calidad de los procesos productivos en sus diferentes niveles; en México el proceso de fusión ha consistido en lo siguiente:

La entidad que será fusionada levantará un inventario de sus bienes, y someterá al dictamen del auditor externo que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sus estados financieros con números a la fecha en que se ordenó su fusión. La entidad fusionante, por conducto de su director general, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación, por conducto del Comisariato de Desincorporación, y a la Coordinadora Sectorial, vía Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarda el proceso; sin perjuicio de mantener informado al respecto al comisario público de la entidad fusionante.

En todo caso, corresponderá a la entidad fusionante formalizar la entrega y recepción de los bienes y recursos de la fusionada, así como ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones que correspondían a la misma.

Las bases para el efecto de las sociedades mercantiles o empresas de participación mayoritaria emiten a la Coordinadora Sectorial, la Asamblea General Extraordinaria tanto de la entidad fusionante como de la fusionada; el acta que se levanta por la Asamblea General se protocoliza ante notario público y se inscribe en el Registro Público del Comercio consecuente publicación pertinente, de acuerdo con el artículo 223 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

219. Op.cit. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. p 90

Tal medida ordena los acuerdos sobre fusión, éstos se inscriben en el Registro Público de Comercio y se publican en el periódico oficial del domicilio de las sociedades que han de fusionarse. Cada sociedad deberá publicar su último balance y aquella o aquellas que dejen de existir deberán publicar el sistema establecido para la extinción de su pasivo; tratándose de sociedades o asociaciones civiles, el código de la materia no contempla la figura relativa a la fusión, de ahí que en este caso la modalidad de desincorporación signifique la transmisión de los activos, pasivos o ambos a otra entidad de la misma naturaleza, previa disolución y liquidación de la primera.

En resumen, para llevar a cabo la fusión, el coordinador del sector propone a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la fusión de la entidad, la CIGF analiza y emite su dictamen, la SHCP expide tal disposición por la que el Ejecutivo autoriza la desincorporación, se celebra Asamblea de Accionistas en la que se aprueba la fusión y la entidad fusionante prepara los últimos estados financieros, mientras que la entidad fusionada levanta inventarios, prepara los últimos estados financieros y el de entrega-recepción

La SECOGEF designa auditor externo, éste dictamina los últimos estados financieros, tanto de la entidad fusionante como la fusionada; la primera, promueve la realización de la entrega-recepción e informa mensualmente a la SHCP, a la SECOGEF y al Coordinador de sector. La SECOGEF analiza y evalúa los informes y dictámenes, vigila el desarrollo del proceso, la entidad fusionante inscribe un acuerdo de fusión en el Registro Público del Comercio y lo publica junto con los últimos balances dictaminados. La SHCP emite oficios en los que comunica la cancelación de la clave programática presupuestarial de la entidad fusionada.

La SECOGEF emite un informe final y concluye la integración del libro blanco, que remite en original a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados culminando con el proceso de fusión.



#### **4.4.1.3 La Transferencia.**

Cuando las empresas o entidades públicas prioritarias presenten una relación estrecha con los programas y proyectos de desarrollo regional o estatal, serán transferidas a los gobiernos estatales o municipales, dependiendo de su importancia y su impacto para elevar la productividad de la entidad. Se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo. 230

Cuando se trata de organismos descentralizados, la transferencia sólo puede referirse a sus activos, pasivos o ambos a una entidad federativa, previa la extinción de aquél. Respecto de sociedades mercantiles, la transferencia puede llevarse a efecto mediante la transmisión en favor de los estados, de las acciones representativas de su capital social que sean propiedad del gobierno federal, o de una o más entidades paraestatales.

En cuanto a sociedades civiles, la transferencia a los estados también podría llevarse a efecto mediante la transmisión en su favor y sin contravenir lo dispuesto por el artículo 2705 del Código Civil, aplicable, en materia de Fuero Federal, a las partes sociales representativas de la entidad a desincorporar, sean propiedad del gobierno federal o de una o más empresas de participación estatal mayoritaria.

Si de fideicomisos públicos se trata su transferencia sólo podrá efectuarse mediante la sustitución de las partes interesadas en dicho negocio jurídico, sin perjuicio de lo establecido por las disposiciones conducentes de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás ordenamientos que resulten aplicables.

En todo caso y de conformidad con el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la transferencia será objeto del acuerdo de coordinación que en el marco del Convenio Unico de Desarrollo Social correspondiente, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención del Coordinador Sectorial, formalice con el gobierno estatal en turno, a fin de precisar las acciones conducentes.

Al Coordinador Sectorial corresponderá la instrumentación y ejecución de los actos inherentes a la transferencia, cuidando invariablemente que:

- Se levante el inventario de bienes y recursos que serán materia de la transferencia.
- Se sometan al dictamen del auditor externo designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros de la entidad objeto de la transferencia, con números a la fecha de formalización de ésta; tanto la evaluación del dictamen como la vigilancia y seguimiento del proceso corresponden a la dependencia mencionada.
- Se suscriba, por parte de los servidores públicos federales y estatales, a quienes corresponda, el documento en que se constate la entrega y recepción de los bienes y recursos de que se trate.

En resumen, el proceso de desincorporación vía transferencia consiste en que el coordinador de sector ponga a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la transferencia de la entidad, la CIGF analiza y emite su dictamen; la SHCP expide la disposición por la que el Ejecutivo autoriza la transferencia, el responsable del proceso preparará los últimos estados financieros; la SECOGEF designa auditor externo que emite su dictamen; la SHCP con intervención del coordinador sectorial elabora el acuerdo de coordinación; el responsable del proceso elabora el acta de entrega-recepción e informa cada mes a la SHCP, SECOGEF y al coordinador sectorial; la SECOGEF analiza y evalúa los informes y dictámenes y vigila y sigue el proceso durante su desarrollo; la SHCP, el coordinador sectorial y el Gobierno de la Entidad Federativa suscriben el acuerdo de coordinación.

Las partes que suscriben el acuerdo formalizan la entrega-recepción, la SHCP emite oficios en los que comunica la cancelación de la clave programática presupuestal; la SECOGEF emite informe final y concluye con la integración del libro blanco que remite en original a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados y sólo entonces finaliza el proceso de la transferencia.

#### 4.4.1.4 La Venta.

Cuando se trata de empresas que no son de carácter estratégico ni prioritario y tienen potencial económico, su desincorporación se decide a través del proceso de enajenación o venta para ser adquiridas por el sector privado y social, esto incorpora a ambos sectores de manera plena a los procesos productivos, dejando al gobierno las empresas de índole estratégico, para continuar prestando bienes y servicios básicos para el desarrollo general

Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social o privado.<sup>221</sup>

Así, las empresas y entidades públicas que se convirtieron en lastre para el presupuesto federal, tuvieron que ser desincorporadas mediante la venta u otras de sus formas, para que el gobierno se retirara de sectores completos de la actividad económica como sucedió. De este modo el sector público promovería el desarrollo tecnológico de la industria nacional, para competir a nivel internacional en áreas específicas; por lo que se requirió de la participación del sector privado para la elevar la productividad y la tecnología de punta requerida para tales fines.

Dentro del proceso de venta, el gobierno podía desincorporar las acciones de las empresas minoritarias, siempre y cuando no fuesen prioritarias o estratégicas; en 1982 el sector contaba con 78 empresas, en 1987 con 3 y de 1988 en adelante con ninguna, retirándose totalmente de su participación minoritaria. Lo anterior, con el fin de evitar la creación de monopolios, es decir, el proceso de desincorporación contempló que los sectores enajenados no favorecieran la integración de monopolios como precepto constitucional.

El proceso de venta presenta una serie de requisitos característicos como la existencia de transparencia con apego a los marcos normativos o jurídicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley General de Sociedades Mercantiles, los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, Reglamentos, entre otras tantas disposiciones, que dan legalidad y legitimidad a la venta de empresas públicas.

221. Ibidem. p 90

Dentro de la normatividad surgen los procesos para la venta de empresas este documento lleva como título **Procedimiento para la enajenación a título oneroso**, en favor de los sectores social o privado, de los títulos representativos del capital social o participación que el mismo tengan el gobierno federal o alguna entidad paraestatal, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria. 222 Este es el mecanismo de lineamientos para el cumplimiento de cada uno de los subprocesos de venta, como lo establecen la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la Secretaría de Hacienda y la Contraloría General de la Federación.

Otro de los elementos para la venta es la licitación pública ésta garantiza claridad y legalidad del proceso, como parte de la normatividad preestablecida hace del conocimiento público las bases y requisitos para participar en la venta de acciones y unidades industriales. La rentabilidad es otro factor de importancia para la venta de empresas públicas, se encontraban en condiciones de eficiencia y productividad poco satisfactorias; no obstante, un porcentaje elevado de empresas mexicanas sujetas a privatización poseían gran potencial de crecimiento, lo cual las presentaba atractivas para los inversionistas. 223

Sin embargo, el gobierno mexicano vendió empresas con altos rendimientos, pero se enajenaron por requerir grandes cantidades de capital para su modernización, recursos que se orientaron a los sectores estratégicos y prioritarios. Otro elemento para la venta de empresas públicas fue la reestructuración de las mismas, enajenándose en las condiciones financieras y materiales prevalecientes para así evitar inversiones y gastos innecesarios que no se recuperan en la transacción, y dejar a los empresarios que tomen y pongan en marcha los planes y proyectos más adecuados, conforme a sus intereses, permitiendo al gobierno ahorrar recursos públicos indispensables en otras áreas.

La última característica del proceso de venta es su revocación o anulación, en donde el proceso no garantiza la privatización de la entidad pública, ya sea por endeudamiento, poca rentabilidad, equipo e instalaciones obsoletas o el éxito efímero, por lo que la iniciativa privada no se interesa, a pesar de los esfuerzos gubernamentales.

Otro factor puede ser la casi inexistencia del mercado o mercados, una alta competencia, sobreoferta o la poca demanda del producto (s) lo que daba a la empresa poco atractivo para su venta, a pesar de ser económicamente viable y rentable.

En general, el límite máximo establecido son tres licitaciones y posteriormente la negociación con los posibles interesados; si esto no resulta, es necesario solicitar a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento que se revoque el proceso de enajenación y que la paraestatal sea sometida a desincorporación vía liquidación.  
224

222. Op. cit . Rogozinski, Jacques. La privatización de Empresas Paraestatales. p 52.

223. Ibidem. p 53.

224. Ibidem. p 57

La venta de empresas o entidades públicas presenta una serie de situaciones y circunstancias técnicas, financieras, materiales, de mercado, entre otras que dificultan su enajenación pues no resultan atractivas o no presentan infraestructuras rentables y modernas, estas empresas se liquidan y extinguen aunque en un momento dado manifiestan posibilidades políticas, económicas o sociales en beneficio para la comunidad.

En cuanto a las etapas del proceso de venta o enajenación consisten en la intervención de despachos especializados como de auditoría, consultoría, comités de apoyo de las diferentes secretarías, entre otras tantas actividades básicas para el éxito del proceso.

Las etapas son:

-Propuesta de la dependencia coordinadora que es la realización de un análisis profundo y detallado sobre una entidad no estratégica ni prioritaria, le permite al coordinador del sector sugerir a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la alternativa de desincorporar más adecuada a través de la cual la entidad paraestatal dejará de formar parte del sector público.

-Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la que analiza la propuesta que le presenta la coordinadora de sector y, de acuerdo con la situación general en que encuentra la entidad paraestatal, el área de actividad en que se desarrolla, los antecedentes de su operación y los criterios y los argumentos que le son puestos a su consideración, decide si es procedente la desincorporación y, en su caso, bajo qué procedimiento dejará de formar parte del sector público.

-Acuerdo de desincorporación en el caso que la CIGF decida que el destino de una empresa será la venta, es indispensable contar con el acuerdo del jefe del Ejecutivo Federal, pues el marco jurídico establece que, cuando una entidad es creada por disposición del Ejecutivo, éste será el que autorice que deje de formar parte del sector público.

-Designación de banco agente, la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales se creó el primero de octubre de 1990, integrada por un coordinador general, un subcoordinador general, por las direcciones generales de Ingeniería Financiera, de Enajenación, de Saneamiento Financiero, y de Operación y Control de Empresas, así como por el personal de apoyo, designa en todos los casos a una institución de crédito en el país que fungirá como agente de venta del gobierno federal.

A pesar de que existen muchos bancos en México, la designación de la empresa a uno de ellos en particular no se dificulta porque se consideran criterios como los siguientes:

la experiencia de la institución bancaria en el área específica en la que se desarrolla la entidad sujeta a venta; la ubicación geográfica de la entidad paraestatal y la presencia del banco en esa zona; la trayectoria con la que cuenta apoyando al gobierno en la venta de otras empresas; las dimensiones, el grado de especialización y las cargas de trabajo de sus áreas de ingeniería financiera, entre otros.

Un aspecto que se considera muy importante es que el banco agente seleccionado no sea acreedor de la empresa cuyas acciones se enajenarán. Tampoco se permite que éste apoye financieramente al adquirente para comprar la empresa.

- Estrategia de venta, dependera en gran medida la posibilidad de garantizar las mejores condiciones para el Estado. Las variables mas importantes que se han considerado para determinar una estrategia de venta son las siguientes:

- 1- Razón y objeto social.
- 2- Ubicación geográfica.
- 3- Estructura accionaria.
- 4- Aspectos tecnológicos, comerciales, financieros y laborales.
- 5- Características del mercado nacional e internacional.
- 6- Restricciones legales y reglamentarias.
- 7- Objetivos específicos, determinados en función de los lineamientos de política económica.
- 8- Efectos de la desincorporación sobre su rama de actividad.
- 9- Perspectivas económicas.

El banco agente y la Unidad de Desincorporación trabajan conjuntamente en este análisis y determinan cuál es la mejor estrategia que se debe instrumentar.

- Perfil y prospecto de venta, consiste básicamente en la elaboración de informes sobre la paraestatal que se utilizan para promoverla. El banco agente elabora dos documentos destinados a ser entregados a los inversionistas interesados en las empresas sujetas a privatización: el perfil y el prospecto de venta a través de una convocatoria que se publica en los periódicos de mayor circulación nacional y en algunos casos internacional.

- Evaluación técnico-financiera, los métodos que se utilizan para evaluar una empresa son variados, como por ejemplo, valor contable, valor presente de los flujos futuros, valor de liquidación y valor de mercado, son del conocimiento de los técnicos especialistas en áreas de ingeniería financiera. Lógicamente, no todos los métodos son adaptables a todas las empresas; su instrumentación depende de las características y de la problemática de cada entidad.

- Recepción y evaluación de las ofertas, en las bases de venta que se entregan a los compradores se establecen las fechas en las cuales deberán ser presentadas las ofertas. En esta sesión se dan cita, además de los interesados en la empresa, representantes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de Hacienda y Crédito Público y del banco agente. Asimismo se solicita la presencia de un notario público que dará fe de que el procedimiento de recepción de ofertas se efectue de acuerdo con las bases de venta.

El notario emite un acta en la que se resumen la sesión y se describen las posturas de compra. Posteriormente, el banco agente procede a analizar las ofertas y, si es necesario, a reexpresarlas de tal manera que sean comparables entre sí. A este procedimiento se le denomina **homologación de ofertas**. El primer requisito que deben reunir los ofertantes consiste en apegarse a los lineamientos de las bases de venta.

-Autorización y resolución de venta, una vez que el banco agente presenta su homologación de ofertas, la Unidad de Desincorporación procede a analizarlas, ajustándose a los lineamientos de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, para tomar una decisión. Cabe mencionar que, en la mayor parte de los casos, la decisión final requiere el acuerdo de esta comisión para proceder a asignar la empresa a la mejor postura de compra. Posteriormente, se prepara una comunicación oficial a través de la cual el coordinador general de la Unidad de Desincorporación informa al banco agente que se venderá la entidad paraestatal, activo o la unidad industrial a determinado oferente. Este documento se denomina **oficio de autorización**. Para las empresas de participación mayoritaria se redacta una resolución de venta.

- Formalización de la compraventa, a partir de la fecha en la que el banco agente recibe el documento antes descrito, se procede a redactar el contrato de compraventa. En esta actividad tiene importancia especial la participación del responsable del proyecto y del área jurídica de la Unidad de Desincorporación y del banco agente, quienes, junto con los abogados del comprador(es), llegan a un acuerdo sobre las cláusulas que integrarán el mencionado contrato.

- Desincorporación, la institución de crédito, agente del gobierno federal, deposita el producto de la venta en la Tesorería de la Federación, de acuerdo con el monto de operación y con las condiciones de pago estipuladas en el contrato. Una vez que la operación de venta se ha finiquitado, la Unidad de Desincorporación solicita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y a la Contraloría General de la Federación que se proceda a desincorporar la empresa del registro público de entidades paraestatales. Para tal efecto, se envían copias del contrato de compra-venta y del entero a la Tesorería de la Federación (este procedimiento es aplicable para entidades paraestatales exclusivamente, por lo que no procede para los activos, unidades industriales y empresas minoritarias).

- Integración del libro blanco, para mostrar que el programa de desincorporación vía venta se había desarrollado, en todos los casos, con transparencia. Se ha constituido como un sustento documental, elaborado por el banco agente, bajo la supervisión de la Unidad de Desincorporación, de una empresa, un activo o unidad industrial, sus dimensiones varían de acuerdo con los requerimientos de cada caso.

La Coordinación General de la Unidad de Desincorporación envía un ejemplar del " Libro Blanco" a la coordinadora sectorial y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que se lleven a cabo el seguimiento y el control de los procesos de desincorporación, de acuerdo con sus atribuciones. Asimismo, se entrega uno de estos documentos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas. \*

Hasta aquí lo que ha sido la desincorporación de entidades paraestatales en México vía venta o enajenación, parte fundamental de la reconcepción y reestructuración del sector paraestatal o reforma de la administración pública, abriendo una mayor participación por parte de la sociedad civil en el desarrollo económico, pero, tal progreso económico recayó exclusivamente en unos cuantos personajes de la clase hegemónica, pagando el precio millones de mexicanos inmersos en pobreza extrema, devaluación, inflación, desempleo, mayor endeudamiento externo, entre otros fenómenos sociales ya abordados.

La desincorporación de empresas públicas en México no tuvo ni ha tenido el impacto esperado de manera positiva, sino todo lo contrario, ha quedado claro que el modelo neoliberal puesto en práctica, sólo ocasionó desequilibrios económicos y financieros, reflejándose tanto en la política como en lo social. A manera de conclusión podemos decir, que el monetarismo friedmaniano que tenía como objetivo reducir la inflación y el desempleo, propició todo lo contrario, incrementó la deuda externa y pérdida de la soberanía nacional, sin olvidar la desestabilización política que el país experimenta; por lo que sería bueno que el gobierno reconsidere los efectos nocivos de sus políticas económicas sean bajo presión o no, ya que se ha roto el Estado de derecho, el orden y la credibilidad de la sociedad en cuestión, que se puede tornar violenta provocando una mayor desestabilización y retraso en el pueblo.

Por lo tanto, se deben retomar planes y políticas económicas y sociales basadas con apego a la Constitución Política del país de manera realista, para dar continuidad a lo establecido de manera eficaz que responda con hechos y soluciones a la problemática general de la nación, para conservar y garantizar la estabilidad y paz social que se ha venido gestando desde principios del presente siglo.

\* Vease Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. pp 59-105



Algo de suma importancia en el proceso de desincorporación, vía venta, es que todos los recursos e ingresos de la venta, se depositarían en el Fondo de Contingencia Económica con el fin de prever una caída en los precios del petróleo, y como es dinero que se recibe una sólo vez, es decir, de índole transitorio, se decidió destinar tales recursos a la reducción de los gastos gubernamentales, como la deuda interna, cuyo saldo en relación con la producción nacional en 1992 llegó a ser del 13%; en junio del mismo año la deuda externa también, experimentó una disminución de 7,171 millones de dólares, representando el 8.9% del saldo contractual.

En marzo de 1993 la deuda interna y externa registró un 24.3% del PIB en comparación al 62.4% de 1988; al término de 1992 el gasto social se incrementó en un 57.3%, en relación con 1988, ya que en 1992 el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) experimentó un crecimiento del 36.7%, en comparación a 1991, traducándose a que 11 millones de mexicanos cuentan con servicio de agua potable, 13 millones dispongan de energía eléctrica y 8.5 millones tengan servicio de drenaje.

225

Tenemos que recordar que del dicho al hecho hay un gran trecho, esto por que está bien que haya millones de mexicanos con servicios públicos, que son su derecho, pero muchos han perdido tales servicios por no tener trabajo ni ingresos o por el aumento en las tarifas de los mismos, consecuencia del tapando un hoyo y abriendo otro, no es lógico desde ninguna perspectiva.

#### 4.4.1.5 La Concesión.

La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes dominio del Estado. 226 Es decir, que el gobierno tiene la capacidad de otorgar a un particular o empresa privada el uso, explotación y aprovechamiento de recursos renovables y no renovables o algún servicio público cumpliendo con las leyes y requerimientos legales debidd a la explotación del patrimonio nacional , que en todos los casos deberan tener como finalidad la satisfacción del bien general como parte de la propia naturaleza de la concesión.

La doctrina jurídica ha clasificado a los servicios públicos en tres categorías:

- a) Servicios públicos nacionales destinados a satisfacer necesidades de toda la nación, sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como los servicios de defensa nacional.
- b) Servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc.
- c) Los servicios que tienen como fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de vivienda barata, etc. 227

La concesión de servicios públicos se prestan en dos situaciones, las áreas prioritarias o monopolios de gobierno y las áreas explotadas por los particulares dentro de la economía mixta, donde la administración pública es quien otorga bienes y servicios que se consideran estratégicos y algunos prioritarios los que complementan la actividad productiva nacional, por lo que esta siempre presente el interés general.

La concesión es un acto reglamentario que fija lineamientos y normas a las que debiera sujetarse el concesionario como: tarifas para mantener un equilibrio financiero de la concesión para que subsista en las mejores condiciones para el beneficio público, ya que es la autoridad la que establece y modifica las tarifas de los servicios concesionados, también vela por los horarios, derechos de los usuarios, la calidad y la plena satisfacción del servicio.

226. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México.Ed. Porrúa. 1985. p 212

227. Op.cit. Fraga, Gabino. p 214

Debe ser un acto condición donde las leyes en un momento dado predispongan el uso y destino del bien o servicio público, como en el caso de las expropiaciones; y por último la concesión debe ser un acto contractual, es decir, que exista un contrato de por medio para legitimar el convenio y proteger los intereses del particular, en una situación jurídica individual de manera favorable.

La concesión es otorgada por la administración pública la cual garantiza por un lado, el control de los bienes y servicios concesionados, por el otro, asegura el fortalecimiento de la economía mixta, a través de la competencia e insumos adecuados básicos que aseguran el buen uso y aprovechamiento de las mismas; dado que el gobierno puede apoyar y fomentar la actividad empresarial vía subvenciones u otro tipo de facilidades para su mejor explotación .

Existen varias ramas de actividad concesionadas por el gobierno que pueden ser por ejemplo, en vías de comunicación, minería, aguas, radio y televisión, construcción, educación entre otras. Algo de importancia es que en el caso de concesionar vías generales de comunicación o minería, sólo pueden ser otorgadas a conacionales o que el grupo empresarial tenga mayoría del capital en manos de nacionales, otro requisito de la concesión en el caso mexicano, es que se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, el concesionario tiene la obligación y deber de construir la infraestructura necesaria para la prestación de los bienes o servicios de manera eficaz, ya que de antemano el gobierno selecciona al individuo o empresa privada la cual presenta el perfil profesional, económico y moral idoneos exigidos para llevar a cabo la tarea pública.

Lo cual no implica que al concesionario se le considere empresario privado, quien tiene la misma libertad de explotación o comercialización que la iniciativa privada; es una extensión o articulación del gobierno quien colabora en la prestación de algún bien o servicio público, aligerando la carga y dimensión del sector paraestatal, con el fin de elevar la calidad y cantidad de los servicios públicos, lo que se refleja en una eficacia y productividad para alcanzar mejores niveles de vida para la población.

Toda concesión esta sujeta a la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, pues el concesionario es propietario de los bienes de la empresa, por lo que tiene la responsabilidad de mantener y preservar el buen estado las instalaciones durante el plazo de la concesión, existe así, una cláusula donde el gobierno puede intervenir en las instalaciones en caso de haber anomalías o fallas en las mismas. Por lo que el concesionario no puede dejar de prestar o explotar del servicio sino por causa de fuerza mayor, y una vez verificados los hechos, se respeta lo convenido originalmente.

El principio fundamental que domina la fijación de un término de duración de las concesiones, sobre todo las de los servicios públicos, es el de que durante su vigencia pueda el concesionario no sólo obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, sino también recuperar el importe de éstas por medio de las cuotas que los usuarios paguen por el servicio. 228

Así, la concesión es más que una empresa privada o extensión de la administración pública, pues participa de manera directa en ambos casos, por un lado, como empresa privada obtiene los beneficios del mercado por medio de prestar algún servicio público, y por el otro, coadyuva y coopera con el gobierno en las diferentes funciones productivas con el fin de elevar los estándares de vida de la población.

Otro aspecto de relevancia, es que la concesión puede terminar antes de tiempo, pues el concesionario cuenta con ciertos derechos, se procede a una indemnización como si se tratara de una expropiación o también puede concluir antes de tiempo, cuando cesa el objeto de su creación o en su defecto cuando el concesionario no cumple con algunas de sus obligaciones que le ha impuesto la propia concesión.

La Constitución Política Mexicana de 1917, fue la primera en el mundo que incorporo los principios económicos, derechos individuales, la estructura política del Estado así como los derechos de los grupos y clases sociales; siendo el parteaguas entre los derechos sociales e individuales, ejemplo de ello es, la libre empresa vinculada con la economía gubernamental.

En México la propiedad ha tenido una función social básica, que terminó con la vieja concepción de ser absoluta, exclusiva y eterna; para dar paso a la economía mixta en donde participan los sectores público, privado y social; el primero es el ente otorga las concesiones al sector privada y/o social, en el ámbito económico y cultural, y en la explotación de bienes dominio de la nación.

La concesión ha sido el medio que le permite al gobierno allegarse de recursos financieros o cuando requiere estimular la inversión privada en áreas productivas; para el otorgamiento de concesiones siempre debe existir el interés general. Como responsabilidad del gobierno para ampliar sus posibilidades, y cubrir necesidades de infraestructura como de servicios, con la coparticipación de la empresa privada o social, para lograr los planes de carácter nacional; que conllevan al progreso y desarrollo de la sociedad en sus diferentes ámbitos.

El artículo 27 de la Constitución Política de México, en el párrafo VI establece que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. 229

Así, la concesión ha sido y es el instrumento de la administración pública para materializar programas y proyectos económicos, culturales, tecnológicos, científicos y sociales, que satisfacen el interés económico, en primer término de los concesionarios, pues garantizan la acumulación de capital básica para la reproducción de la sociedad, a la que dejan en segundo término, en especial a las grandes mayorías, quienes son propietarias de los bienes nacionales conforme a derecho, los que son aprovechados por los particulares, quienes los hacen llegar en una mínima proporción a las masas, a través de bienes y servicios públicos de manera oportuna y accesible.

En las reformas propuestas por el presidente Miguel De la Madrid, se incorporó al texto constitucional las concesiones para la explotación de servicios públicos señalando que en estos casos, como en los de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de la nación, debe existir el interés general para que se otorguen. 230

Existiendo tal interés en los casos conforme a la ley, la diferencia estriba que la rentabilidad y beneficios, sólo son dirigidos al concesionario, debido a que se da una redistribución de la riqueza deficiente e incongruente como la hechos nos lo han hecho saber.

Quizá lo más grave se desarrolló durante el sexenio 1988-1994 donde áreas y actividades prioritarias fueron desincorporadas o en su defecto concesionadas, que inclusive alcanzó funciones estratégicas establecidas en el artículo 28 Constitucional, el ejemplo más contundente, fue la venta de Teléfonos de México (TELMEX) que se analizará en el próximo capítulo.

El último punto de la concesión es el tiempo de duración de la misma que puede ser por quince, veinte, veinticinco o cincuenta años dependiendo de la actividad así como del convenio. Al término de toda concesión los bienes e instalaciones pasan automáticamente al poder del gobierno a través del Derecho de Reversión sin compensación y sin derecho de renovación.

229. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Ed. ALCO, 1994. p 24

230. Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública. México. Ed. INAP, 1983. p 137

Por lo que el derecho de reversión va dirigida con el fin de superar el rezago y pobreza extrema, así como la recuperación de la soberanía nacional como elementos que determinan el progreso y desarrollo de la población en conjunto, con el claro afán de garantizar la estabilidad y paz social al interior del país.

Para concluir, veamos algunos puntos de vista que la política gubernamental debe contemplar:

- 1- Las concesiones para la prestación de un servicio público o para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes dominio de la Federación, en los casos en que la ley lo permite, debe otorgarse tomando en cuenta el interés general.
- 2- Sólo cuando al Estado le sea imposible allegarse los recursos necesarios, concesionará a los particulares los servicios públicos o la explotación de bienes que le pertenecen.
- 3- Cuando haya conflictos entre los intereses del concesionario y los de la colectividad deben prevalecer estos últimos.
- 4- Es pertinente revisar las leyes secundarias que regulan las concesiones para precisar los conceptos jurídicos, establecer con claridad los términos de duración, prohibir la renovación y especificar las causales de reversión en favor del Estado que en toda concesión debe existir. 231

En conclusión, la concesión es el instrumento de la política económica que aligera la carga y la función del sector paraestatal, pues obtiene recursos económicos necesarios que retroalimentan el sistema económico, a través de prestar bienes y servicios públicos indispensables para los procesos productivos, dándose una elevación en la calidad y nivel de vida de los pobladores vía tarifas y precios bajos, empleo, impuestos así como contar con los servicios mínimos de subsistencia para así, asegurar la devolución de las instalaciones, obras y bienes concesionados en favor de la soberanía nacional.

Por lo tanto, los medios de producción regresan a manos del gobierno en condiciones óptimas dependiendo del cumplimiento o no del concesionario para respetar y llevar a cabo cada una de las obligaciones establecidas en el contrato, por lo que el estado del inmueble puede presentar condiciones inmejorables o en su defecto deplorables, es decir, la concesión debe elevar las condiciones de infraestructura mediante la modernización y tecnificación de la capacidad instalada, para cuando llegue el fin de la misma, se aplique el derecho de reversión en condiciones de eficiencia y productividad que tenderán a fomentar el progreso, desarrollo, estabilidad y paz con justicia social en el país.

231. Op.cit Pacheco, Enrique Memoria del Foro de Consulta Popular. p 138-139.

#### **4.4.1.6 La Reprivatización.**

Es la venta de empresas públicas u organismos descentralizados que formaron parte del sector paraestatal, las cuales en un principio tuvieron su origen en la iniciativa privada las que fueron expropiadas, rescatadas o absorbidas por el gobierno o por motivo de ser actividades estratégicas del desarrollo nacional, para evitar el desempleo, el cierre de empresas y la caída en la productividad de ciertas áreas importantes del progreso general.

Con el paso de los años el gobierno ha tenido que modificar sus modelos económicos de acuerdo a la realidad presente, pasando del modelo del Estado de Bienestar al Neoliberal en donde este último requiere de austeridad así como la desincorporación del sector paraestatal; con el fin de sanear las finanzas públicas, redimensionar la empresa pública, revertir la inflación y el desempleo para mejorar la calidad y actuación del gobierno.

Aunado a lo anterior, el sector privado tanto nacional como extranjero tiene la responsabilidad de elevar la calidad y eficacia de los servicios públicos, la productividad así como la modernización de la planta productiva y los mercados nacionales; a través de políticas económicas favorables impuestas o sugeridas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Por lo tanto, la reprivatización es privatizar empresas públicas que tuvieron su razón en el sector privado, dicho de otra manera, es privatizar al sector privado donde el gobierno le devuelve las actividades económicas inherentes a la iniciativa privada, según la teoría monetarista las empresas que les fueron arrebatadas al sector privado por la administración pública benefactora.

Ahora, la privatización del sector paraestatal se lleva a cabo a través de la desincorporación vía venta o enajenación del mismo, para que el gobierno se dedique a la creación de infraestructura y a la observancia de los procesos económicos globalizados y abiertos; para que cumpla con los preceptos del paradigma neoliberal impuestos a principios de los años 80 como se ha venido estudiando hasta este momento.

Así la reprivatización en su carácter ideológico pone de manifiesto la ineficiencia e ineficacia por parte de la administración pública, la cual no pudo cumplir con sus objetivos cabalmente; dando prioridad a la iniciativa privada la que posee la capacidad y habilidad para elevar los niveles de producción y calidad que la empresa pública no pudo desarrollar; motivo suficiente para el pensamiento neoliberal de devolver al sector privado las actividades económicas arrebatadas en un momento dado por el gobierno benefactor.

En conclusión, la reprivatización es el instrumento que ha sido implantado por el modelo neoliberal a partir de la década de los años 80, con la finalidad de recuperar las actividades económico-productivas que el Keynesianismo postulo en favor del sector

paraestatal, el cual creció de manera desordenada conforme a los objetivos de la política económica de bienestar provocando una desviación de las metas de desarrollo, causa de ésto, fue principalmente el rescate de empresas privadas en quiebra así como la gran cantidad de subsidios dirigidos a estos últimos, situación que ha venido beneficiando a la iniciativa privada a través de la ideología reprivatizadora para mejorar los “niveles de vida de la población en general”.



## **CAPITULO V. APLICACION DE AMBAS TEORIAS: EL CASO MEXICANO.**

### **5.1 Aplicación en la Empresa Pública Nacionalizada el caso de Petróleos Mexicanos.**

#### **Antecedentes.**

A finales del siglo XIX el desarrollo de la industria petrolera estaba encabezada por Rusia y por los Estados Unidos de América, éste último presentó interés por los yacimientos mexicanos. Con la dictadura del General Porfirio Díaz se comenzaron a otorgar concesiones y privilegios a los petroleros ingleses y norteamericanos sobre grandes superficies, quienes adquirieron los derechos y la adquisición de terrenos altamente productivos. Esto debido a la política porfirista de atraer y dar toda clase de privilegios a la inversión extranjera los que poseían grandes extensiones de zonas petroleras sobre la costa del Golfo de México.

Por lo que se experimentó una elevación en la producción petrolera, ya que de 1900 a 1901 fue de 8 mil barriles pasando a 8.1 millones de barriles de 1910 a 1911. 232 situación que colocó al país como segundo productor a nivel mundial 25% del total en 1921. El régimen porfirista intentó oponer los intereses ingleses a los norteamericanos en la explotación del petróleo, causa que propició la caída del régimen porfiriano. Al llegar Francisco I. Madero a la presidencia contó con el apoyo de Washington, tratando de invertir la situación en favor de los norteamericanos, situación que le costó la vida.

Durante la Revolución de 1910 algunos de los pozos se incendiaron o se perdieron sin provecho, es con el Constituyente de 1916 el que presentó que la industria petrolera se encontraba en una situación desalentadora, pues manifestó que las empresas extranjeras agotarían los recursos naturales sin dejar beneficios para la nación, y por otro lado, la posición de los inversionistas mexicanos se convirtieron en instrumentos de las empresas extranjeras.

232. Krauze, Enrique. Porfirio Díaz. Biografía del Poder.No.1. México.Ed. FCE, 1987 p 108

Debido a que estas últimas pagaban impuestos en cantidades simbólicas, importaban sin pagar derechos de maquinaria y materiales necesarios, se apoderaban libremente de los terrenos que necesitaban para sus actividades, las condiciones de los trabajadores mexicanos eran injustas e inferiores con respecto a los extranjeros. La Constitución de 1917 abordó el problema petrolero en su artículo 27 que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales o sustancias que en veta, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional. en la extensión y términos que fije el derecho internacional. 233

De tales medidas los norteamericanos protestaron por que lesionan los intereses extranjeros, a tal enojo se les unieron las empresas petroleras que iniciaron una campaña de desprestigio y amenazas de intervención armada. El petróleo era la principal fuente de ingresos del gobierno mexicano por dos motivos:

- a) La industria no sufrió grandes daños durante la lucha armada, el puerto de Tampico y la aduana estuvieron en el poder de los carrancistas desde 1914, y el combustible tuvo gran demanda en la Primera Guerra Mundial.
- b) Por otra parte, la cuestión petrolera fue uno de los aspectos más importantes de la política nacionalista de Carranza y éste reglamento indirectamente el artículo 27 con tres decretos que fueron continuación de su política anterior a la Constitución, y acabaron con la exención de impuestos que disfrutaban las compañías.

El primer decreto, lo expidió el 13 de abril de 1917 para establecer un impuesto especial de timbre que gravó con el 10% la producción petrolera, sus derivados y desperdicios.

El segundo, fue el 19 de febrero de 1918 para establecer en calidad de regalía otro impuesto sobre los terrenos adquiridos antes del primero de mayo de 1917 y para sostener que todo el petróleo del subsuelo pertenece a la nación, por lo que las compañías antes de iniciar las perforaciones tenían que solicitar permiso, bajo pena de que el superficiario perdiera sus derechos de propiedad y de que terceras personas denunciaran los fondos.

Este decreto no afectaba a los pozos en producción, pero tendía a cambiar los títulos de propiedad obtenidos en el porfiriato por meras concesiones, por lo que las compañías apoyadas por el Departamento de Estado Americano se negaron a cumplirlo, alegando que era confiscatorio y retroactivo.

El tercer decreto lo expidió el 12 de agosto de 1918 para exigir que las compañías solicitaran nuevos permisos para iniciar nuevos trabajos; como algunas compañías se negaron a acatar la orden, las tropas mexicanas cerraron las válvulas de los pozos en junio de 1919. Sin embargo, ante más presiones y amenazas del gobierno norteamericano, el 20 de enero de 1920, Carranza se vio en la necesidad de conceder permisos temporales para perforar y ampliar el plazo para los denuncios hasta que se expidiera la ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo. 234

233. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Ed. ALCO, 1994. p 22-23

234. Ulloa, Berta. Historia General de México. Tomo II. México. Ed. Colegio de México, 1986. p 1175

Por lo tanto, la política de Venustiano Carranza trato de recuperar los hidrocarburos y la industria del petróleo en favor de los mexicanos, como lo demuestran los decretos de 1918 justificados en el artículo 27 donde no existe ninguna limitante para hacerlos inválidos, existiendo el interés general de por medio dando marcha atras para evitar un conflicto armado desigual.

Entre 1920 y 1930 aumentaron las tensiones entre los intereses petroleros y el gobierno por su posición nacionalista y los primeros por no cumplir con las disposiciones constitucionales admitiendo la operación de empresas extranjeras, ya que en 1921 se reconoció los derechos adquiridos de las concesiones petroleras de 1917. Al mismo tiempo se otorgaron nuevas concesiones para explotar el petróleo a nacionales y a extranjeros, la legislación se término en 1925 y reformada poco después, aceptando así la validez por tiempo indefinido de las concesiones confirmatorias.

Las tres compañías de mayor importancia fueron la Standar Oil Co, la Royal Dutch-Shell y la Sinclair Oil Co. donde las pequeñas empresas tuvieron que depender de este grupo para la comercialización de los productos. por lo que el pago de impuestos petroleros llegó a representar una parte sustancial de los ingresos del gobierno en desproporción con las ganancias, calculandose en el mejor de los casos en el 21% de sus utilidades y en el peor sólo del 5%.

Durante el gobierno de Adolfo de la Huerta trató de llegar a un arreglo para conseguir su reconocimiento ante Washington, quién afirmó que el nuevo régimen se proponía a respetar los derechos adquiridos por los extranjeros. De la Huerta con la aprobación de Obregón y Calles acepto la posibilidad de negociar un trato con los norteamericanos, en el que quedaran incluidas las garantías que se ofrecían, rechazandose la contrapropuesta.

Cuando Alvaro Obregón asumió la presidencia sin haber logrado un arreglo con los americanos, tuvo que resolver el alcance del artículo 27 Constitucional en relación a la industria petrolera. En julio y agosto de 1921, Obregón comunicó personalmente al presidente Harding su decisión de rlo afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos en México con base en el artículo 27 Constitucional. En agosto de 1921, la Suprema Corte mediante un fallo relacionado con el amparo presentado por la Texas Oil contra un decreto de Carranza, declaró que el artículo 27 en su aspecto petrolero no podía ser aplicado retroactivamente. 235

Dicha medida legitimó la posición de las compañías petroleras extranjeras consolidandose el reconocimiento de Washington al gobierno de Obregón hacia 1924, después del levantamiento De la Huerta en 1923, materializandose los intereses creados del extranjero con los obregonistas.

235. Meyer. Lorenzo. Historia General de México. tomoll.México.Ed.Colegio de México, 1986. p 1220-12

En 1925 Plutarco Elías Calles volvió a las reformas agrarias y petroleras, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo comenzó a elaborar una ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, a fines de 1925 y enero de 1926 aparecieron las leyes reglamentarias de los párrafos I y IV del mismo artículo, el primero afectó la propiedad agraria y a las empresas petroleras de Tamaulipas y Veracruz, fortaleciéndose el párrafo IV en donde los derechos de las empresas anteriores a 1917 debían cambiar sus títulos de propiedad absoluta por meras concesiones, las cuales tendrían una duración de cincuenta años.

En un artículo firmado por Calles, publicado en Foreign Affairs en octubre de 1926 se señalaba que el propósito central de su gobierno era destruir ciertas ventajas de que habían venido disfrutando pequeños pero poderosos grupos, en beneficio del bienestar de las mayorías; y que no obstante que la oposición de los afectados era considerable, su programa se cumpliría. 236

El 8 de noviembre de 1927 se llevó el Acuerdo Calles-Morrow en el cual el presidente Calles ordenó al poder judicial que declarara inconstitucional la ley por su carácter retroactivo, primer éxito del embajador norteamericano en México Dwight Morrow. Con la modificación de ésta ley se reconoció y respetó, los derechos adquiridos por los petroleros antes de 1917 lo que ocasionó la desaparición del límite de cincuenta años.

Con la llegada del General Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República retomó la política antiimperialista, atacando el latifundio y los enclaves extranjeros que se hicieron patentes en el Plan Sexenal de 1934; el documento acepta que México no puede desarrollarse de manera autárquica, pero que debería de establecer el predominio de los intereses nacionales sobre los extranjeros. Se hacía una referencia concreta a la necesidad de rescatar las riquezas del subsuelo de manos extranjeras y fomentar su procesamiento dentro del país. 237

El problema petrolero fue la punta de lanza de las relaciones México-Estados Unidos, causada por las demandas del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), que antes de su formalización legal se sacrificaron vidas de los principales líderes a manos de guardias y pistoleros al servicio de las compañías, por lo que el 16 de agosto de 1935 se terminó el acta constitutiva y firmada el 23 del mismo mes, conformando el primer Comité Ejecutivo General del Sindicato.

El problema medular fue la firma de un contrato colectivo de trabajo poniendo oposición las empresas, donde los trabajadores solicitaban un aumento de 26 millones de pesos al año siendo rechazada por las empresas petroleras, teniendo que intervenir del gobierno para evitar la huelga de mayo de 1937. Por lo que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje llevó una serie de estudios e investigaciones a través de una comisión especial, para satisfacer a ambas partes, pero como la investigación fue de carácter económico el conflicto no era con los obreros únicamente; sino ahora entre las empresas petroleras y el gobierno.

236.. Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero. México. Ed. Colegio de México., 1972. p 221

237. Op.cit. Meyer, Lorenzo. p 1261

Al término de los trabajos realizados por la comisión que fue integrada por los subsecretarios de Hacienda, Economía y por el profesor Jesús Silva Herzog, las 40 conclusiones descubrían los siguientes hechos:

Las empresas formaban parte de grandes unidades económicas extranjeras, nunca estuvieron vinculadas al país, con frecuencia sus intereses fueron contrarios al interés nacional y sólo habían dejado salarios e impuestos insuficientes. Apesar de que obtenían utilidades cuantiosas, la producción había bajado por agotamiento de los mantos, falta de nuevas explotaciones y la política de las compañías. La exploración de nuevos campos y la perforación de nuevos pozos es un problema de magnitud nacional que precisa resolver. De lo contrario, existe el peligro de que México carezca de petróleo en un plazo relativamente corto y de que se vea obligado a importarlo. 238

El ejemplo anterior, se refiere a la Compañía Mexicana de Petróleo (El Aguila) filial de la Eagle Shipping Company; el Aguila de México vendía sus productos por debajo de los precios de mercado, trasladando de esta manera el pago de impuestos por concepto de utilidades al gobierno Británico, pues se probó que El Aguila transfería fondos al Canadá, a una sucursal suya para evadir impuestos, vendió a \$1.98 el barril mientras una filial de la Standar Oil de New Jersey lo vendía a \$3.19. La contabilidad de las empresas estaban llenas de irregularidades, pues registraban ganancias anuales de 22 millones de pesos, siendo en realidad de 55 millones.

El 18 de diciembre de 1937 la Junta Federal pronunció el laudo, según el cual las empresas debían pagar a sus obreros los 26 millones de aumento en vez de los 14 millones que ofrecían, y como era de esperarse, las compañías recurrieron a la Suprema Corte de Justicia en demanda de amparo. En febrero de 1938 las empresas temerosas de que el fallo fuera en su contra, enviaron sus barcos y carros-tanque a los Estados Unidos, retiraron sus fondos de los bancos y dispersaron la noticia de que el tipo de cambio de \$3.60 por dólar no podía sostenerse, iniciando una crisis monetaria y un complot en contra del gobierno del General Cárdenas lo que aumento las tensiones entre México los Estados Unidos e Inglaterra.

El STPRM dio por terminado los contratos de trabajo en virtud de la negligencia de las empresas, reiterando su apoyo al presidente. El 18 de marzo de 1938 por la noche después de haber tenido una reunión con su gabinete, el presidente Cárdenas leyó un mensaje por la radio dirigido a la nación; anunciando la expropiación de los bienes de 16 empresas petroleras que se habían negado a acatar el fallo de la Suprema Corte aplicandose la Ley de Expropiación vigente desde 1936, que permitió al gobierno tomar cualquier propiedad si el interés público así lo requería, sin tener que compensar al propietario inmediatamente, sino dentro de un plazo máximo de diez años.

Al día siguiente (19 de marzo) se implementó presión política, económica y diplomática para dar marcha atrás a la decisión presidencial, sin que los norteamericanos utilizaran la violencia física, gracias a su política de la Buena Vecindad. Ya que el presidente Franklin D. Roosevelt reconocía el derecho de México a expropiar las propiedades petroleras, y aceptó también, que el pago fuese hecho sobre la base del valor de los bienes en la superficie sin incluir los depósitos del subsuelo como parte de su política exterior, que tenía como fin consolidar su posición en América Latina; para evitar la influencia extracontinental en especial de Alemania, Italia y Japón.

La situación económica se agravó debido a la devaluación del peso, reducción de las reservas, carencia de liquidez así como de crédito para continuar con la producción petrolera; sin olvidar la falta de químicos para la refinación, del transporte para la distribución, refacciones, técnicos pues la mayoría de éstos eran extranjeros, así como la desaparición de los planos de las instalaciones.

También se llevó a cabo, un boicot internacional para no comprar un sólo barril de petróleo mexicano ni la adquisición de maquinaria ni de otros insumos indispensables para la continuidad de la explotación y producción petrolera y sus derivados.

Después de algún tiempo de negociaciones entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras se llegó al primer convenio con la Sinclair Consolidated Oil Co. la que aceptó la suma de 8 millones 500 mil dólares que debería liquidarse el primero de octubre de 1940. En 1942 se concertó el segundo convenio por la cantidad de 23 millones 995,991 dólares más intereses al 3% sobre saldos insolutos. Con este convenio quedaban liquidadas todas las compañías norteamericanas. El pago iba a realizarse en cinco anualidades pagándose la última anualidad el 30 de septiembre de 1947.

El 29 de agosto de ese mismo año se firmó un convenio con el grupo inglés, por la cantidad de 81 millones 250 mil dólares y se acordó, que el pago se efectuara en quince anualidades de 8 millones 689 mil dólares a partir del 18 de septiembre de 1948, para terminar el 18 de septiembre de 1962 con el conflicto expropiatorio del 18 de marzo de 1938.\*

Así, en 1946 se alcanzaron los niveles de producción de 1937 en este mismo año fue de 24.9 millones de barriles equivalente al 18.2% de las exportaciones, ya que en 1938 bajaron a 14.5 millones de barriles. Por lo que el acto de mayor trascendencia del régimen del General Cárdenas; fue sin duda la expropiación de la industria petrolera, conllevando una nueva etapa de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones en apoyo al capital nacional, y con el paso de los años el capital extranjero volvió a crecer hasta nuestros días.

\* Véase Petroleos Mexicanos. México. Ed. PEMEX, 1985. pp 28-32

Desde entonces la industria petrolera ha crecido de manera, ininterrumpida a pesar de los problemas económicos para incrementar su infraestructura. Por lo que Petroleos Mexicanos (PEMEX) es un organismo descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial que goza de personalidad jurídica y patrimonios propios, celebra contratos colectivos de trabajo cada dos años con el sindicato único y paga impuestos al Estado.

En 1976 durante el gobierno del presidente Luis Echeverría estalló la crisis petrolera, debido al embargo estadounidense hacia los países árabes, dando por resultado recesión e inflación para el país; sin embargo de éste último año a septiembre de 1980 las reservas probadas de hidrocarburos se quintuplicaron de 11,200 a 60,126 millones de barriles ( 74% de crudo y líquidos de gas y 25.4% de gas natural). Adicionalmente se estimaron 38,042 millones de barriles de reservas probadas y 250 mil millones de reservas potenciales, motivo por el cual el régimen del presidente José López Portillo centro su política en la expansión petrolera a pesar de la crisis económica, el PIB de 1977 llegó a -5.6 como resultado de la firma de la primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional la que exigió austeridad severa.

De 1978 a 1980 se experimentó un gran crecimiento económico debido a la exportación de hidrocarburos, pues en 1976 se produjeron 800 mil barriles diarios y en 1982 2.75 millones de barriles diarios, colocando a México en cuarto lugar a nivel mundial después de la ex Unión Soviética, Arabia Saudita y Estados Unidos, mismo año que entraron en actividad cinco nuevas refinerías. Sin embargo en 1981 el precio internacional del petróleo cayó ocasionando recesión y un crecimiento del 0.5% del PIB al año siguiente, anunciaba el Banco de México en agosto de 1982; que las reservas del país habían llegado a cero, volviéndose insolvente para cumplir con sus compromisos con el exterior por lo que aumentó la crisis vía fuga de capitales, mayor endeudamiento externo, inflación así como la caída del precio del petróleo.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid continuó la crisis económica dando paso a reformas constitucionales en sus artículos 25 y 28 lo que definió las áreas estratégicas y prioritarias, estas últimas pueden ser llevadas a cabo por el sector público, privado y social, dando paso a la reconversión industrial a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior ( PRONAFICE); el que define la participación de las empresas públicas y otros agentes económicos en pro de la especialización del parque industrial nacional.

Los ingresos por venta de petróleo en 1982 fueron por 1,135,334 millones de pesos, en este mismo periodo se terminó la construcción de las 58 plataformas marinas instaladas en la sonda de Campeche. La inversión en obras pasó de \$ 450 millones a 2,557, el número de trabajadores al servicio de PEMEX en 1982 fue de 133,576, en 1988 eran 121,517 y para 1991 eran 123,070.

De acuerdo con el Programa Nacional de Energéticos 1984-1988 se tenía que mantener las reservas probadas y la exportación de petróleo en 1.5 millones de barriles diarios, continuar la política interna de precios y tarifas, eliminar los rezagos y apoyos de manera gradual, perforar 400 pozos de exploración y entre 900 y 950 de explotación, instalar nueve plataformas de perforación de 12 pozos cada una y ocho más para inyección, iniciar la construcción de dos refinarias para contar con una capacidad instalada adicional de 400 mil barriles diarios después de 1988, aportando divisas en dólares por 68 mil millones y pagar \$8.8 billones de impuestos directos.

Con el gobierno del presidente Carlos Salinas la recaudación de impuestos que gravan directamente al petróleo y sus derivados ascendieron en 1989 a N\$28,801.3 millones, en 1992 la cifra fue de N\$51,057.3 millones representando el 29.9% y el 23.8% de la recaudación fiscal del gobierno federal respectivamente. La participación de PEMEX en la inversión pública federal en 1989 fue de 4,383,399 miles de nuevos pesos y para 1992 fue de 9,792,310 miles de nuevos pesos. Su participación en el comercio exterior en 1989 en materia de exportaciones ascendió a 7,876.0 millones de dólares que representa el 34.5% del total nacional, en 1992 sus exportaciones fueron por 8,303.5 millones de dólares equivalente al 30.2% del total nacional.

Las ventas totales de petróleo, sus derivados y gas natural en 1989 ascendieron a 7,533,159 millones de nuevos pesos y en 1992 fueron por 8,852,275 millones de nuevos pesos; por lo que la productividad a nivel nacional de PEMEX en 1989 fue del 80.8% y en 1991 de 79.0%. En cuanto a su participación en el PIB de PEMEX en petroquímica, extracción, derivados y gas natural en 1989 ascendió a 9,634,663 millones de nuevos pesos, mientras que para 1991 fue de 14,297,625 millones de nuevos pesos\* estando de manifiesto su productividad y rentabilidad; pues PEMEX a logrado grandes cantidades de divisas que han permitido el fortalecimiento de la economía y poder satisfacer la demanda interna y externa indispensables para la producción de bienes y servicios, la formación del producto social .

\* Vease La Industria Petrolera en México. INEGI 1993- Sistema Nacional de Cuentas Nacionales del Sector Público 1993-1994



## Balance General de PEMEX

Millones de Nuevos Pesos

|            | 1987     | 1988      | 1989      | 1990      | 1991      | 1992      |
|------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Activo     | 76,352.6 | 104,171.8 | 111,752.3 | 132,505.7 | 147,754.2 | 153,469.3 |
| Pasivo     | 38,835.2 | 39,809.7  | 47,839.6  | 30,731.5  | 32,573.7  | 42,138.2  |
| Patrimonio | 37,514.4 | 64,362.1  | 63,912.7  | 101,774.2 | 115,180.5 | 111,331.1 |

\* El patrimonio incluye aportaciones, reservas y revaluaciones  
Tomado de la Industria Petrolera en México. INEGI 1993

### **5.1.1 Participación Política de Petroleos Mexicanos.**

La presencia política de la empresa se da desde dos posiciones, el sindical y el gubernamental. El origen de la primera se remonta hacia el siglo pasado 1850, comenzado a organizar a los primeros grupos de trabajadores a través de sociedades mutualistas o de socorros mutuos independientes de las empresas, como en el caso de los trabajadores textiles, artesanales, sastres, carpinteros, albañiles, torneros entre otros.

Estas sociedades tenían como objetivo proporcionar ayuda a sus integrantes en casos adversos, mediante cuotas que éstos cubrían a la organización formando cajas de ahorro administradas por la mesa directiva, los recursos tenían como finalidad dos aspectos principales: el primero, obtener utilidades y el segundo, asistir a los socios y familiares en casos de enfermedad, muerte, matrimonio, bautizos, etc.

Lo que permitió el surgimiento de hacer frente a los dueños de las empresas, por medio de sociedades y organizaciones de resistencia a finales de siglo que dieron origen al sindicalismo basado en las relaciones salariales, la división del trabajo, introducción de tecnologías entre otros derechos alcanzados y puestos de manifiesto por el artículo 123 Constitucional, más adelante éstos se institucionalizaron con la Ley Federal del Trabajo, El Congreso del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Sindicatos, Confederaciones, Federaciones, Comités entre otras organizaciones trabajadoras pro de dichas clases.

Con el maltrato, explotación, bajos salarios y discriminación a la que fueron objeto los petroleros, se unificarón para defender sus derechos aunque sus líderes comenzarón a morir a manos de las compañías extranjeras; tal situación no amedrento a los trabajadores sino todo lo contrario, los motivo para continuar adelante.

Con el auge del movimiento petrolero las empresas empezaron a conformar sindicatos en favor de los intereses de las mismas; siendo derrotados por los verdaderos intereses de los trabajadores, el 23 de agosto de 1935 quedo establecido legalmente el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), con Eduardo Soto Innes como primer Secretario General del Comité Ejecutivo para dar continuidad a la lucha y reivindicación de los petroleros, pues la Ley Petrolera modificada en 1929 cerró las posibilidades de una reforma petrolera; para que las empresas compartieran las utilidades y la administración con el sindicato.

La participación política del STPRM ha sido base para la solidaridad y consolidación entre los obreros del país, como facción de representación del interés obrero nacional, mediante planes que contemplan la justicia y la igualdad entre las clases trabajadoras como productoras de la riqueza. También han sido la fuerza social que ha ganado importantes espacios políticos y económicos, al que se le reconoce su representatividad e intermediación entre el gobierno y los petroleros, reconociendo sus derechos laborales parte integral del Estado mexicano; o sea, de manera institucional y como factor de presión popular encaminada a mejorar las condiciones de trabajo y vida de los obreros del país.

Así, con la alianza gobierno-sindicato petrolero se han tenido que disciplinar conforme a las políticas económicas de cada uno de los regímenes, para mantener y conservar la estabilidad y la democracia nacional siendo subordinada ésta última a la primera.

La política a seguir fue entonces, crear y hacer cumplir un pacto que permitiera u obligara a las organizaciones por una parte, ser sosten de la política de unidad nacional y, por otra, a entablar relaciones con el gobierno, y , a través de éste con los empresarios ( en su caso) precisamente en los términos que el primero dictara. 239

Entonces el STPRM asume las políticas gubernamentales también como suyas. Es decir, que las demandas y peticiones formuladas por los líderes se encaminan en dirección a los programas de gobierno, haciendolas compatibles con las mayorías. Haciendo su lucha de manera ambigua, por una parte, reclaman la justicia, la igualdad y la democracia y, por el otro, tienen que mantenerse bajo control para garantizar la estabilidad política, económica y social quedando en segundo plano, los verdaderos y legítimos intereses de los petroleros y de la población en general, en el nombre de la estabilidad.

El papel del gobierno dentro de PEMEX ha sido fundamental desde la expropiación del 18 de marzo de 1938 en beneficio de la nación, de ahí, que sus planes y programas de desarrollo tienen con fin el interés general para mantener el equilibrio entre éste y el sindicato lo que garantiza una mayor productividad y desarrollo de la empresa en sus diferentes ámbitos, lo que se traduce en divisas indispensables para bienes y servicios públicos, privados y sociales para lograr el progreso individual y colectivo como preceptos constitucionales.

Así, el papel político del gobierno es ser mediador y/o represor según amerite la situación, de ahí la creación de instituciones y organos sindicales como la Confederación de Trabajadores de Mexico (CTM), la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) entre otras; que han hecho alianzas con el gobierno para mantener el control y manipulación directa e indirecta de los petroleros, de la política de empleo, salarios, prestaciones, seguridad social, etc que en última instancia, éstas decisiones se toman de manera unilateral por las cúpulas sindicales y gubernamentales.

239. Casar, Maria. Estabilidad y Lucha por la Democracia. México.Ed.CIDE,1983. p 291

Es así, como el petróleo dio origen al sentimiento de pertenencia nacional el cual identificó al movimiento petrolero con el resto de los sectores de la sociedad a partir del 18 de marzo de 1938, actividad que esta sustentada en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, llegando a ser la empresa de mayor envergadura tanto productiva como ideológica del país., este sentimiento sigue vigente en el pueblo mexicano, de que el petróleo es de México y para los mexicanos, por lo cual el gobierno debe acatar la voluntad popular de cual es el rumbo y destino del recurso natural, tan polémico desde principios de siglo.

Ya que debemos recordar que el movimiento obrero en el país creció y se fortaleció bajo la sombra del gobierno, debido a que vieron en él la solución de los conflictos laborales; pasando sus líderes a formar parte del partido oficial (PRI) así como del Congreso de la Unión bajo diputaciones y senadurías, que garantizan al gobierno estabilidad y apoyo en las políticas económicas sin presión ni rechazo sindical, que pudiese amenazar con emplazamiento a huelga; estando de por medio la acumulación de capital y el propio sistema político.

El rol político del gobierno al interior de PEMEX, es dar continuidad al desarrollo de la empresa tanto productiva, comercial y técnica como eje de progreso a través del reconocimiento del STPRM de manera institucional, como fuerza social de estabilidad y democratización de la vida nacional, en sus diferentes niveles de actividad. Lo anterior vía creación de alianzas e instituciones que aseguran el empleo, la investigación, distribución, exportación así como la acumulación de capital para realizar programas sociales que permiten la reproducción de las diferentes fuerzas productivas para conservar la continuidad del Estado Mexicano, con apego al régimen de derecho positivo y fortalecer el pacto social como elemento básico de la estabilidad nacional bajo un sistema democrático.

## 5.1.2 Participación Económica de Petroleos Mexicanos.

La presencia de PEMEX dentro de la economía mexicana ha sido eje y pilar del desarrollo económico, científico, tecnológico, político y social del país, por ejemplo, en 1982 los ingresos totales ascendieron a 5,146,474 millones de pesos, mientras que para 1992 fueron por 66,011,676 millones de nuevos pesos.

PEMEX como un Organismo Descentralizado ha influido directamente sobre el PIB en 1988 fue del 68.9% y en 1990 del 75.9%, por lo que su participación en la economía nacional vía exportaciones se han traducido en grandes divisas, para el desarrollo de la propia empresa como de otras áreas productivas tanto del mismo ramo como de otras, situación que representó en 1988 el 32.6% y en 1992 el 30.2% del total nacional de exportaciones.

Según cifras del Banco de México en 1992 PEMEX alcanzó un récord de ingresos por concepto de exportaciones de 7,448 millones de dólares, en 1993 fueron de 6,441 millones de dólares, en 1994 el crecimiento de divisas se logró a pesar de una reducción en el volumen exportado de 22%. En 1994 se exportaron un millón 300 mil barriles diarios obteniendo ingresos por 6,624 millones de dólares, así las exportaciones de petróleo se fueron a el 74% hacia los Estados Unidos, el 15% a Europa, el 6% al Lejano Oriente y el 5% al resto del continente americano.

En cuanto a la recaudación por concepto de impuestos pagados al gobierno federal en 1988 fue de 22,269.0 millones de nuevos pesos representando el 31.2% de la recaudación total, en 1992 la suma llegó a 51,057.3 millones de nuevos pesos siendo el 23.8% del total del ejercicio.

Mismos que se canalizan para la creación de nuevas fuentes de trabajo, construcción de escuelas, sanatorios, clínicas, vivienda popular, drenaje, puentes y caminos, presas, reactivación de la industria, comercio, campo, lo que genera el fenómeno cascada de producción-consumo de bienes y servicios públicos, privados y sociales para mantener el equilibrio del mercado interno y externo.

Lo anterior, permite mejorar el nivel de productividad, investigación, educación, salud, servicios, esparcimiento y toda clase de actividad que genera desarrollo y progreso con equidad y justicia social. A pesar que la estabilidad política, económica y social esta sobre todo incluyendo a la democracia.

La remuneración media anual del personal de PEMEX en 1988 llegó a 2.082,511 millones de nuevos pesos y en 1991 alcanzó un desembolso por 3,782,338 millones de nuevos pesos que directa e indirectamente contribuyen a la producción-consumo-producción de bienes y servicios para lograr un desarrollo pleno que contempla la justicia social.

Por lo tanto, la participación de los ingresos tributarios incrementa y coadyuva a la oferta de las actividades prioritarias, disminuye los efectos de la recesión, protege los niveles del poder adquisitivo de las clases trabajadoras, interviene en la distribución del ingreso así como en la creación de empleos, también financia el desarrollo económico y social del país.

Así, PEMEX se convierte en el pivote de las exportaciones con crecimiento sostenido indispensable para el logro de los objetivos de los programas de desarrollo social con justicia y equidad, como el empleo medio para la satisfacción de las necesidades y requerimientos de la población para su realización individual y colectiva, debido a que el empleo actúa como agente de redistribución del ingreso y amplificador del mercado interno; dando pauta a la cristalización de los beneficios de los programas sociales en materia de educación, salud, vivienda, abasto, empleo, recreación, servicios.

**Vease La Industria Petrolera en México. INEGI 1993 y El Nacional Diario. 24 de abril de 1995. de Maribel Ramirez.**

### **5.1.3 Participación Social de Petroleos Mexicanos.**

El papel de PEMEX al interior de la sociedad ha sido positiva en su conjunto, por medio del STPRM el que ha conquistado derechos y beneficios que se han reflejado en otros sectores de la población, en especial en las clases trabajadoras. PEMEX por ejemplo en materia de empleos directos e indirectos, ha sido de importancia en 1988 contaba con 142,447 de personal ocupado con una derrama de 2,534,440 millones de pesos corrientes por concepto de remuneración de asalariados, y en 1991 el número de trabajadores descendió a 123,070 con egresos por concepto de sueldos y salarios por 3,782,338 millones de nuevos pesos.

El petróleo y sus derivados han tenido gran impacto en el desarrollo regional y social del país, mediante su producción, distribución, comercialización y administración a nivel nacional e internacional, gracias a la implementación de planes y programas encaminados a mejorar los diferentes ámbitos sociales.

Ejemplo de lo anterior, en la investigación oceanográfica para determinar los niveles de contaminación por la actividad petrolera, investigación terrestre con el fin de mejorar el ambiente de tierra, agua y aire; también lleva a cabo el peritaje de inmuebles públicos como escuelas, hospitales, oficinas, laboratorios, capacitación de personal público y privado, otorga becas y ayudas económicas a estudiantes, profesores e investigadores a fines a la industria petrolera; modernizan y urbanizan poblados cercanos a las plantas productivas, proporcionan vivienda barata para sus trabajadores, investigaciones para mejorar los hidrocarburos para hacerlos más eficaces.

También desarrolla investigaciones y da apoyo en algunas áreas de medicina, realizan campañas de reforestación, cursos en casos de siniestros, construye laboratorios y complejos petroquímicos conforme a las necesidades. Otro de los aspectos de gran importancia de PEMEX en su participación social es la interrelación entre ésta y otras entidades paraestatales así como del sector privado, puede ser comercial, distribución, investigaciones a fines como geológicas, geofísicas, ingeniería de proyectos, oceánicas, etc.

También lleva a cabo convenios financieros con Secretarías de Estado en apoyo tecnológico como académico y científico entre otras actividades productivas que manifiestan el mejoramiento de la calidad y niveles productivos a nivel local, regional y nacional, en pro de satisfacer los mínimos de bienestar de la población en especial de los que menos tienen, así como las demás áreas del quehacer social dando continuidad y cumplimiento a los planes y programas en materia política, económica y social con apego al Estado de Derecho, legitimando la función pública de Petroleos Mexicanos como patrimonio nacional que garantiza la estabilidad y el abasto para prevenir el conflicto social.

## **5.2 Aplicación en la Empresa Pública Privatizada el caso de Teléfonos de México S.A.**

### **Antecedentes:**

En 1876 Graham Bell término su descubrimiento del teléfono, lo que le permitió obtener la patente de el mismo en Boston Estados Unidos de América. En 1878 el teléfono comenzó a funcionar en la Ciudad de México durante la dictadura del General Porfirio Díaz, quién dió a las comunicaciones gran importancia para el desarrollo del país; los ferrocarriles y el telégrafo que los duenos eran norteamericanos en su mayoría.

Ese mismo año se autorizo a Westrop y Cia la instalación de la primera red telefónica en la Ciudad de México, poco tiempo después se autorizo a M.L Greenwood la concesión para la instalación de teléfonos en el Distrito Federal; en 1884 se concedio la primera concesión a la Compañía Telefónica Mexicana, para instalar libre de impuestos sus redes y centrales en el país, que era subsidiaria de la Bell Telephone Co de Massachusets.

En 1894 el General Díaz otorgo nuevas concesiones a Mexikanska Telephone Ktieleget Ericsson subsidiaria de Aktibolaget L.M Ericsson Co de Suecia, más tarde conocida como Teléfonos Ericsson S.A. La otra concesión se le otorgo a la Compañía Telefónica Mexica que su razón social se transformó en la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana (CTTM), más tarde se convertiría en filial de la International Telephone and Telegraph ( ITT ). Ambas concesiones fueron por treinta años, a su fin se llevaría a cabo el derecho de reversioón de no hacerlo, se ampliaria por treinta años más la concesión.

Estas empresas estuvieron excentas de impuestos y protegidas por el régimen porfirista, durante el periodo revolucionario estallaron varias huelgas en las compañías norteamericanas, por no aumentar salarios ni reconocer el sindicato de telefonistas; mientras las compañías suecas respetarón sus derechos.

El gobierno de Venustiano Carranza ordeno la intervención de la empresa telefónica bajo el control de los trabajadosres quedando Luis N. Morones como gerente de la CTTM, logrando el triunfo de los telefonistas al reconocerse su sindicato así como el manejo y control de la empresa. Ante los deficientes manejos que Luis Morones llevo a cabo, los servicios telefónicos se deterioraron así como las instalaciones, ganando terreno la Ericsson ante la CTTM ya que de 4049 teléfonos instalados entre 1915 y 1920 solo 1300 correspondían al control del gobierno y el resto a la compañía sueca.

En 1925 el Presidente General Plutarco Elías Calles desconocio la medida nacionalizadora de Carranza, permitio que la ITT se apoderara de la mayoría de las acciones de la Compañía Telefónica a la que se le otorgaron concesiones para el establecimiento del servicio de larga distancia en la República mexicana y con el extranjero, misma concesión que logró la Ericsson año más tarde.



De acuerdo con los convenios establecidos, el gobierno recibiría el 10% de las utilidades generadas por los nuevos servicios dividiéndose el mercado mexicano. Para 1930 la Ericsson contaba con 54,612 teléfonos en operación, mientras que la Telefónica llegaba sólo a 39,250 lo que le permitió el predominio en larga distancia internacional.

Para 1935 al inicio del gobierno del General Lázaro Cárdenas, los trabajadores de la Compañía Telefónica se declararon en huelga al no cumplirse la reinstalación de los telefonistas despedidos con motivo del emplazamiento, servicios médicos, jubilación, pago por antigüedad, separación de los empleados de confianza entre otras prestaciones; causas que dieron motivo para la integración del sistema telefónico mexicano desde una perspectiva nacionalista.

Los lazos entre las compañías y el gobierno les permitió cierta libertad por lo que los equipos se deterioraron sin cumplir con lo pactado de la concesión. Con la intervención del General Cárdenas los trabajadores conquistaron gran parte de sus peticiones el 90% de salarios, permiso con goce de sueldo, revisión del contrato colectivo, aumento en las jubilaciones y prestaciones, reinstalación de los telefonistas despedidos, disminución de la jornada de trabajo, pago del séptimo día, aumento de los días vacacionales.

A pesar de estos avances las dos empresas la ITT y la Ericsson seguían teniendo privilegios que deterioraban la endeble economía nacional. Durante el régimen cardenista las concesiones de ambas empresas se consideraron ilegítimas por lo que la compañía Telefónica tendría que pagar de manera retroactiva el impuesto sobre la renta, y Ericsson tendría que pagar los impuestos de importación causados en cinco años anteriores a la fecha del mandato presidencial.

En junio de 1936 el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Francisco Mujica, dictó el acuerdo que obligaba a la integración del sistema telefónico mexicano, por lo que las empresas mantuvieron una actitud intransigente al no cumplir con el plazo fijado; interponiendo amparo contra la acción del gobierno apelando a las libertades, las garantías individuales y a la libre empresa. Para octubre del mismo año el presidente Cárdenas promulgó la Ley de Expropiación que resultó una advertencia para las compañías transnacionales telefónicas, las cuales cumplieron con sus responsabilidades y se integraron al sistema telefónico en favor de la nación.

En el primer año de gobierno del presidente Miguel Alemán (1947) se fundó Teléfonos de México, adquiriendo las acciones de la compañía Ericsson y en 1950 las de la Telefónica tratando de ser un intento de hacer creer que la empresa era cien por ciento mexicana, cuando en la realidad estuvo bajo control de dichas empresas el total del capital.

Naciendo un conflicto de carácter sindical por la existencia de dos sindicatos más, bajo presión gubernamental que violentó el movimiento de los trabajadores, lo que fusionó a las dos en una sola, lo que dio lugar al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) que quedó bajo el control del antiguo sindicato nacional, el que agrupaba a los trabajadores de la compañía Telefónica Mexicana bajo la afiliación de la CTM. Durante el régimen alemanista se creó el impuesto sobre servicios telefónicos el cual era cubierto por los usuarios en favor de sus verdaderos dueños.

Con el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952) se estableció Telmex como monopolio estatal, como eje de la reproducción del sistema capitalista, se fortaleció el control de los trabajadores desconociéndose la firma que dio nacimiento al STRM, convocando a elecciones para dejar como Secretario General del Sindicato a Jorge Ayala Ramírez quien apoyó las políticas de la empresa y del gobierno, como ejemplo de ello, la compra de la mayoría de las acciones de Telmex en manos de la iniciativa privada mexicana en 1958 con la intervención de Nacional Financiera.

En 1959 Jorge Ayala fue destituido, para dar paso a la creación de nuevos estatutos democráticos separándose el STRM de la CTM, llegando a la firma del histórico acuerdo de solidaridad entre los telefonistas y los electricistas movimiento que fue reprimido durante el gobierno de Adolfo López Mateos, a través de despidos así como la conformación de una nueva cúpula sindical que duro hasta 1967, que llevó a Salustio Salgado como Secretario General hasta 1976. Entre 1963 y 1972 el gobierno se convirtió en el accionista mayoritario de Telmex al conservar el 51% de las mismas, mientras que el 49% del capital quedo en poder de los particulares.

En 1976 las concesiones del servicio telefónico revertían y el gobierno debía de pasar a hacerse cargo de toda la empresa, por lo que decidió conservar unicamente el 51% de las acciones y prolongar las concesiones por 25 años más; así Telmex quedo bajo el control de la oligarquía del capital nacional, extranjero y del gobierno manipulando el movimiento sindical a través del corporativismo.

Al término del gobierno del presidente Luis Echeverría, existía un crisis política y económica dada la grave devaluación del peso, y con el régimen del presidente José López Portillo la crisis culminó con el tope salarial y la salida de Salustio Salgado de la Secretaría General y del propio STRM del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues los nuevos estatutos prohíben a quienes tengan cargo sindical ocupen puestos en el partido oficial.

Ese mismo año la firma del contrato colectivo de trabajo destacó la lucha de intereses entre los dueños de la empresa y los trabajadores, con la salida del Salustio Salgado llegó Francisco Hernandez Juárez a la Secretaría General del STRM cerrando filas entre los agremiados. En 1978 estallo la huelga por la reivindicación de los derechos laborales alcanzando nuevas formas de organización, independencia ideológica así como la visión más clara de sus demandas teniendo la empresa que implementar políticas en detrimento de tal movimiento.

En este último año, se dio la pauta para la modernización del sistema telefónico, creando Teléfonos del Norte S.A (TELNOR) y Servicios Telefónicos del Norte que sustituían a la Fronteriza pero, ahora en manos de Telmex. Con tal estrategia Telmex adquirio características nacionales; ya que ahora, existía una sola empresa en el país que prestaba el servicio telefónico por parte de Telmex. Ya que Telefónica de Ojinaga S.A en el Estado de Chihuahua que al poco tiempo fue absorbida (1986), dando paso a la modernización e integración del sistema telefónico sin competencia y sin un sindicato fuerte.

Lo que estrecho las relaciones entre Telmex-Televisa pues este último había adquirido el 20% del sistema de Univisión, sistema que utiliza la misma infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes así como de Telmex. La modernización de Telmex consistió en digitalizar el sistema de manera paulatina, de modo que para 1986 el 8.7% funcionara con la nueva tecnología, para 1987 debería ser del 12.4%, para 1988 del 15.9% y para el año 2000 el 42% debería ser digital. 240

Por lo que la estrategia de la empresa, definió un aumento en las ganancias así como el sistema digital en las centrales a través de la fibra óptica en la red y el uso del satélite que experimentó un mayor acercamiento con acreedores extranjeros y Televisa. Los primeros, por adquirir el equipo mencionado, y con el segundo, por compartir la misma infraestructura.

En cuanto al sindicato sus líderes fueron presionados y/o cooptados por la empresa, para apoyar la reconversión industrial sin resistencia por parte de los trabajadores, ya que, la Junta Directiva de la empresa es conformada por importantes personajes del sector privado y público sin dar oportunidad alguna al movimiento sindical, al no reconocer la huelga consideranda en su caso, como inexistente pues no se debe olvidar la represión física a la que son objeto.

Antes de entrar de lleno a lo que es la modernización de Telmex, veamos algunos de los avances más importantes a partir de los años 70.

Se incorporaron 105 poblaciones a la red de telefonía rural, se puso en servicio la Central Local Semi-Electrónica en Guadalajara en 1975. Empezo a funcionar el servicio automático mundial LADA 98 a Europa en 1976 ya que en 1966, comenzó a funcionar LADA 91 de teléfono a teléfono en 1972, LADA 95 servicio automático internacional y en 1973 inicio a operar LADA 92 de persona a persona.

Se instalaron 35Km de fibra óptica, una central digital en Tláhuac instalada en 1979, otra en Tijuana instalada en 1980 bajo control de TELNOR filial de Telmex en 1982; también se instalo el sistema 1000 conocido también como PCM o MIC que significa Modulación de Impulsos Codificados, que permiten la transmisión simultánea de varias conversaciones a través de una sola línea, se tenía 12 circuitos del sistema Spade vía satélite que operan desde 1971.

Entraron en operación las primeras centrales digitales del tipo AXE de teleindustria Ericsson en las ciudades de Puebla y México y la primera instalación del sistema 12 de Industria de Telecomunicación en Querétaro 1984. Se generalizó la introducción de éstosequipos en 1985, se puso en marcha el Sistema de Morelos de Satélite con lo cual Telmex podía conectarse a cualquier población de la red de telefonía rural, así como toda la estructura de federal de microondas quedaría disponible para la telefonía, pues la transmisión de señales de televisión se haría mediante los satélites.

240. Garza, Enrique y Melgoza, Javier. Las Actividades Espaciales en México. México. Ed. FCE, 1986. p 137

Entre 1982-1986 Telmex pidió un gran pedido de equipo digital lo que generó problemas financieros siendo el capital proporcionado por los suecos(Ericsson), lo que propició ciertas ventajas del ramo en el mercado nacional, fortaleció los nexos entre Telmex y la iniciativa privada en especial los dueños de casas de valores; ya que éstos mismos pertenecen al Consejo Directivo de la empresa en varias de las ocasiones.

Por otro lado, el sindicato se encontraba dividido y sin fuerza, dados los aumentos salariales; la dirección sindical con la reelección de Hernandez Juárez quien asumió una posición entreguistas lo que disminuyó la oposición sindical de los telefonistas; cristalizándose la reconversión y modernización del sistema telefónico como primer paso para su privatización, cumpliéndose con éxito los preceptos y políticas monetaristas sugeridas por el FMI y el BM.

De tales políticas económicas, se esperaba salir de la crisis pues la reconversión vía adelgazamiento del sector paraestatal, era el mecanismo para lograr el cambio y la modernización de la planta productiva nacional; tal transformación consistió en el control de los trabajadores así como de los salarios, la entrada del capital extranjero que se intercambia por empresas públicas, otorgar los recursos naturales, fuerza de trabajo entre otros factores.

Lo que convirtió al país en una gran maquiladora, donde los beneficios son simbólicos para las clases trabajadoras, desplazando las mercancías nacionales por extranjeras un claro ejemplo es ello, es el cierre de empresas industriales, comerciales y de servicios que aumenta el desempleo así como todo los problemas que deriva de él.

El país empezaba un recorrido con nuevas características, más agudas: con ricos más ricos pobres más pobres y desigualdades más pronunciadas. 241

Los telefonistas se encontraban para 1986 en una situación difícil dada la reconversión del sector, los líderes sindicales con tendencias antitrabajadoras, dispersaron el movimiento. En ese mismo año se instalaron 391,516 nuevos aparatos , la planta telefónica se incrementó en 312,255 líneas automáticas digitales de las cuales 119,000 se instalaron en la Ciudad de México y 193,255 se ubicaron en el interior de la república, se pusieron en servicio 68 nuevas centrales automáticas y se amplió la capacidad de 103, así mismo, se pusieron en servicio 8 nuevas centrales digitales exclusivas para larga distancia.

Para lograr tal modernización se requirió de fuertes cantidades de dinero y suficientes trabajadores controlados por lo que el gobierno destinó 58.4% de los recursos fuera de presupuesto del sector comunicaciones y especialmente para Telmex que recibió 292 mil 283.8 millones de pesos, por lo que por sí sólo era más de la mitad de los recursos mencionados. 242

241.Rangel,Mario. Los Telefonistas Frente a la Crisis y la Reconversión.México.Ed.Nuestro Tiempo,1993.p81

242. El Financiero. 3 de septiembre d1986p23

También se elevaron las tarifas en 1986 en un 118% con tres aumentos anuales 35% en marzo 15% en julio y a partir de agosto 4% mensual. A partir de 1987 se autorizó un deslizamiento de las tarifas del 5.5% hasta marzo y disminuirlas los meses siguientes, aumentando en 52% ese año, y la tercer forma de financiar la reconversión fue con deuda externa que ese mismo año llegó a 922,981 millones de pesos, registrando un aumento del 30% con respecto al año anterior.

La empresa en su proceso de modernización tuvo que endeudarse aun cuando las ganancias de la misma son de consideración, pues en ese año obtuvo 263,913 millones de pesos de utilidad, colocándose dentro de la Bolsa Mexicana de Valores como la empresa más grande y rentable del país.

Ese mismo año se hizo la revisión del contrato colectivo el que introdujo la 94ava cláusula donde se señala que se formulara una Comisión Mixta que se encargará de definir los aspectos derivados de la introducción de la nueva tecnología, en tanto la Comisión Mixta dictamina en un plazo perentorio, los trabajadores realizarán y atenderán las labores que se deriven de la introducción de la nueva tecnología. 243

Por lo que los derechos laborales quedarán bajo presión empresarial los que tuvieron que cumplir con funciones extras a los puestos de trabajo, dando la oportunidad para la sobreexplotación de la fuerza de trabajo o el despido de la misma. Y la política laboral se implementó en materia económica, administrativa, jurídica, productiva desarticulando el sindicalismo y todo lo que implica como fuerza social.

En otras palabras, el empleo sólo se puede mantener y el salario aumentar en la medida en que el trabajador produzca más, o sea, en la medida en que aumente su grado de explotación y la masa de plusvalor creado. 244

Así, se propició la caída en el poder adquisitivo y los derechos laborales de las clases trabajadoras, por lo que la lucha entre clases tiende a concentrarse conforme el avance de la crisis económica que se refleja en una crisis política y social, la que se incrementa por las condiciones del nuevo modelo de desarrollo capitalista.

En 1988 cuando el Secretario de Programación y Presupuesto - Carlos Salinas - fue postulado como candidato a la presidencia por el PRI, en su campaña en Monterrey declaró que vi vimos en la edad de piedra de las telecomunicaciones, pero que el Estado no tiene los recursos para invertir en su modernización, así que debe darsele la oportunidad de invertir en las telecomunicaciones a quien sí lo tenga.245

Situación que alarmó a los telefonistas haciendo una denuncia ante la Asamblea de Representantes por la posible privatización de la empresa, la movilización del sindicato durante la campaña no tuvo los resultados esperados.

243. Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Telmex y el STRM, 1986. p 122

244. Sotelo, Adrián. Reestructuración Productiva y Clase Obrera. (Coord. Esthela, Gutierrez). México.Ed.UNAM, 1993. p 96

245. Volante mimeografiado de los telefonistas.(copia).1989

El 30 de marzo de 1989 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, propuso la venta de la participación accionaria del gobierno en el capital social de Teléfonos de México S.A de C.V. El 15 de agosto del mismo año el gabinete económico la aprobó a través del Acuerdo XXXVIII; el 21 de septiembre el Presidente de la República anunció la decisión de enajenar su participación accionaria en la empresa con el fin de lograr un sector de telecomunicaciones más competitivo y eficiente conservando la rectoría del Estado.

Por lo que la venta de la empresa y su carácter estratégico tendría que satisfacer cinco criterios básicos:

- 1- Habría un total respeto de los derechos de los trabajadores quienes tendrían la prerrogativa de participar como accionistas en la compañía.
- 2- Aun cuando se permitiera la inversión extranjera, Telmex seguiría bajo control de mexicanos.
- 3- Los nuevos dueños deberán comprometerse a incrementar la calidad y cobertura del servicio a niveles internacionales.
- 4- Tendría que garantizarse un crecimiento sostenido de la red. y
- 5- Tendría que reforzarse la investigación y el desarrollo. 246

El 15 de octubre de 1990 se ordeno la resectorización de la empresa como primer paso, trasladandola de la Secretaría de Comunicaciones al sector coordinador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitiendo tener el control de la empresa y presidir el Consejo Administrativo. El segundo paso, fue el ajuste de las tarifas con el fin de racionalizar el uso del servicio, registrando ese mismo año un crecimiento del 12% en el número de líneas instaladas y las utilidades crecieron un 124% con respecto a 1989. El título de concesión incorporó ajustes a la telefonía básica, la fabricación de equipo, telefonía móvil, transmisión de datos, facsímiles, imágenes y otros servicios

El título de concesión señala claramente la forma en que se controlarán las metas de calidad de los servicios, será mediante un índice que contempla aspectos tales como porcentaje máximo de líneas con falla, rapidez en la reparación de las líneas telefónicas, tiempo de espera para obtener comunicación, así como el plazo máximo para la instalación de líneas y circuitos privados. 247

Dicho título contempla un sistema de regulaciones en las tarifas con el fin de expandir la red telefónica, así como una competencia sana y justa; ya que Telmex mantiene la exclusividad en larga distancia tanto nacional como internacional por un período de 6 años.

246. Aspe, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. México.Ed.FCE, 1993. p 176

247. Op.citRogozinski, Jaques. p 74

Durante los seis años siguientes a la entrada en vigor de este título, la Secretaría sólo podrá otorgar otras concesiones para redes de servicio público de telefonía básica, larga distancia nacional e internacional, cuando no se haya cumplido con las condiciones de expansión y eficiencia del servicio público objeto de esta concesión. 248

Otro de los aspectos dentro de la venta de Telmex, fue la estructura del capital de la empresa que pudiera garantizar en el momento de la venta el control por parte de mexicanos, quienes tuvieran más de 4 mil millones de dólares para adquirir el 51% de la empresa, antes de 1990.

Telmex se componía por 51% de acciones serie AA suscritas exclusivamente por el gobierno y 49% de acciones serie A de suscripción libre; para junio de 1990 se integraba por 20.4% de acciones serie AA adquiridas por empresarios mexicanos para asegurar el control de la empresa, debido a que se aumentó el capital social en acciones serie L que se distribuirán a razón de 1.5 acciones L por cada acción común de las series AA y A en que se divide el capital social. Terminando con el 20.4% del capital social teniendo mayoría dentro del Consejo Administrativo, controlado el voto de la empresa en manos de nacionales; el 19.6% en acciones A con voto completo, sin restricciones de propiedad; y el 60% en acciones L con voto limitado.

Se otorgó un dividendo en acciones L a razón de 1.5 por cada acción de tipo AA o A que existiera en el mercado, de este modo, no se afectó a ningún inversionista privado nacional o extranjero ni al gobierno federal. 249 Por lo que se crearon dos fideicomisos el primero, permitió la participación minoritaria de los extranjeros en el grupo controlador de Telmex de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. El segundo, aseguró la permanencia de los socios en la empresa tanto nacionales como extranjeros, mediante el depósito de las acciones por un lapso máximo de diez años.

Por otra parte, los trabajadores de Telmex adquirieron el 4.4% del capital social en acciones de tipo A propiedad del gobierno, a través de un crédito otorgado por Nacional Financiera y cumplir así, con los principios de desincorporación de la empresa.

La venta de Teléfonos de México S.A de C.V se llevo a cabo en cuatro etapas:

A) Se vendió el 20.4% del capital social en acciones AA que representarán un número de 2,163,040,972 acciones, a través de licitación pública, que garantizó una oferta y un grupo mejor preparado. Quince meses después del anuncio de su desincorporación el 13 de diciembre de 1990 se firmó el contrato de compra-venta con el Grupo Carso, Southwestern Bell y France Cables et Radio los que adquirieron acciones A A por un monto de 1,757.6 millones de dólares equivalente a 5,171,216.0 millones de pesos. Ese mismo mes se vendió el 4.4% de acciones serie A que representa 186,615,300 número de acciones a través de del crédito de Nacional Financiera por un monto de 325.0 millones de dólares equivalente a 955,167.5 millones de pesos bajo control de los trabajadores.

B) Esta etapa consistió en la colocación de acciones de tipo L vía Bolsa Mexicana de Valores, a través de todo el mundo, la que proporcionó la información; a inversionistas de diferentes países proporcionando los datos de la empresa, planes de expansión, crecimiento y modernización, lo que implicó la distribución de 60 mil documentos informativos y analíticos; por lo que se tuvo que ajustar los títulos legales de Telmex con el fin de ser aceptados en todo el mundo.

En mayo de 1991 se vendieron acciones tipo L al público inversionista del mundo; los que adquirieron el 16.45% que representa 1,745,000,000 acciones por un monto de 2,270.8 millones de dólares equivalentes a 6,818,006.0 millones de pesos. De septiembre a octubre de 1991 el gobierno ofreció al grupo ganador Grupo Carso, Southwestern Bell y France Cables et Radio la opción de comprar el 5.1% del capital social de Telmex o sea 40,760,243 acciones de tipo L de voto limitado, por un monto de 1,454,078.7 millones de pesos .

C) En mayo de 1992 se llevo a cabo la tercera colocación pública a nivel internacional de acciones L; 500,000,000 de acciones que representan el 4.7% por un monto de 1,360.4 millones de dólares equivalentes a 4,212,735.3 millones de pesos.

D) La cuarta y última etapa de la venta se llevó a cabo del 29 de octubre al 14 de diciembre de 1993, donde se realizó la oferta de 329,000,000 acciones de tipo L en el mercado internacional; lo que representó el 3.1% del capital social, por un monto que ascendió a 902.8 millones de dólares equivalente a 2,912,933.6 millones de pesos.

Así, al 31 de diciembre el gobierno era propietario de 20,420,175 de acciones de tipo A y 160,431,473 de acciones L que representan el 1.7% del capital social de Teléfonos de México S.A de C.V.



Esto nos indica que si el gobierno hubiera vendido las acciones de Telmex durante 1989-1990 debió en teoría haber recibido al rededor de 1,600 millones de dólares (37 dólares por acción), dado que percibió 6,150 millones de dólares aproximadamente, además de mantener en su poder el 4.8% de acciones tipo L con un valor cercano a los 1,200 millones de dólares. Lo que quiere decir, que la empresa a finales de 1990 valía 8 mil millones de dólares, y a mediados de 1991 esta cifra rebasaría los 13 mil millones de dólares\*.

Por lo que la desincorporación de Teléfonos de México S.A de C.V vía venta, tuvo que experimentar una reforma de carácter fiscal, laboral, renegociar su deuda pues recibió 220 millones de dólares en prestamos para recomprar su antigua deuda, cotizanda con un descuento aparente del casi 70% que representó una reducción neta en su pasivo por 480 millones de dólares, y la reestructuración tarifaria, que tal situación repercutió de manera negativa las clases trabajadoras incluyendo a los telefonistas.

Estos últimos, a causa de la reducción de su participación política a través del sindicato, que lo puso en una posición difícil al interior de la empresa así como la caída de su poder adquisitivo. Sin embargo, se lograron avances de importancia en materia de servicio telefónico gracias a la nueva tecnología; por ejemplo; la fibra óptica, incremento de las redes y centrales, la telefonía celular entre otros aspectos de cobertura, calidad y regulación tarifaria.

Por lo tanto, las políticas implantadas en Telmex han ido bajo la dirección clara y específica de la reconversión industrial, donde el empleo y salario pasan a depender de las políticas eficientistas y de alta productividad, enfocados hacia la actividad económica así como a los mercados capitalistas. Las nuevas relaciones político-sociales que se manifiestan en la crisis, como la puesta en marcha del modelo neoliberal, se desarrolla y sustenta en la caída de los salarios, aumento de la población económicamente inactiva y el nuevo patrón de reproducción.

Es decir, que la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y el aumento de la pobreza extrema de las grandes mayorías, determina ser la base y eje de la recuperación dentro del nuevo modelo de desarrollo capitalista; al mismo tiempo es propulsor de la desmovilización sindical a pesar del pacto con el gobierno, por lo que presenta poca o nula capacidad de respuesta de las demandas y requerimientos populares, lo que incrementa la crisis política, económica y social por las condiciones tan agudaz e inflexibles que presenta el modelo neoliberal.

\* Vease Desincorporacion de Entidades Paraestatales. SECOGEF y SHCP, Mexico.Ed.FCE, 1994.

Hasta aquí los antecedentes de Teléfonos de México S.A de C.V desde sus orígenes, su etapa nacionalista hasta su privatización, como empresa pública de participación mayoritaria.

### **5.2.1 Participación Política de Teléfonos de Mexico S.A de C.V.**

La participación política de la empresa se desarrolla en tres posiciones, la sindical, patronal y gubernamental. La posición del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) como el resto de los sindicatos, su presencia ha sido de importancia para el desarrollo y estabilidad del país, desde el siglo pasado estos iniciaron como ya se vio con el caso de los petroleros, como asociaciones de socorro o mutualistas que con el paso del tiempo, dieron vida a las organizaciones de trabajadores hasta la actualidad.

Estas últimas se han inclinado a la unificación de la clase trabajadora a través, de su representación nacional, vía programas en pro de la democracia que aspira a la libertad y justicia como elementos de igualdad. Por lo que los telefonistas también recurrieron al gobierno para obtener solución de sus demandas y derechos ante los dueños de la empresa.

El rol político del STRM a lo largo de su historia ha luchado y participado por la estabilidad y la democracia de las instituciones políticas; públicas, privadas y sociales para dar continuidad y permanencia al Estado Mexicano. El artículo 123 de la Constitución Política de México materializa y reconoce en programas las conquistas de los trabajadores como clase que permite la integración del Estado de manera jurídico-institucional. Con el paso del tiempo, buscaron una mayor participación política y económica; con la cual el gobierno se manifestó como mediador, de las diferencias y luchas de los telefonistas en el ámbito laboral para llevarlos al terreno institucional ya mencionado.

El STRM ha sido la fuerza social que ha ido ganando espacios importantes, así como su reconocimiento de ser un órgano representativo y de intermediación de los trabajadores, lo que implica el reconocimiento de los intereses sindicales llevados en pro del aparato gubernamental, para formar parte del Congreso de la Unión, apoyo incondicional al Presidente de la República y por último, formar parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) estando los telefonistas sometidos y coordinados por el gobierno a través de Centrales, Confederaciones, Ligas, Comites, Partido y otras organizaciones que tienen con único fin, la manipulación y control de las demandas sindicales.

Así, se tienen que disciplinar a los designios de las cúpulas patronal, gubernamental y sindical para garantizar la estabilidad vía acumulación de capital dentro de un sistema democrático, a pesar del retraso y rezago en las condiciones de vida de los trabajadores.

La creación del Congreso del Trabajo es la instancia política que articula los apoyos o los neutraliza y mediatiza la disidencia, dirime las diferencias intergremiales; así como la coordinación de la actividad sindical, por lo que la lucha de los telefonistas se convirtió en problema de gobierno, no tanto por ser mediador entre las posiciones antagónicas, sino por establecer los mecanismos para la solución de los conflictos obrero-patronal.

Es decir, las políticas de empleo, salarios, prestaciones, bienestar social sindical entre otros derechos, no son determinados por la lucha sindical, sino por la posición patronal y gubernamental en beneficio o detrimento de los trabajadores. Sin embargo, el rol del STRM continúa determinando en mayor o menor grado los estándares de trabajo y vida de sus agremiados, sin perder su importancia como órgano para la estabilidad y democratización de la sociedad, pues la estabilidad se encuentra por encima de la propia democracia, en el sistema político mexicano, la democracia ha sido pospuesta en aras de la estabilidad, no habiendo existido hasta el momento un proyecto en el que la estabilidad tenga como fundamento a la democracia. 250

El sindicato asume como propia bandera, los principios del régimen donde los representantes y líderes de los trabajadores formulan demandas y encaminan su lucha para hacerla compatible con los programas de gobierno, prestando su apoyo a éste último para realizar dichos planes y programas económico-sociales.

Por otra parte, recordemos que los factores reales de poder en el país son los banqueros, industriales, comerciantes, terratenientes nacionales y extranjeros y las fuerzas armadas, por lo que los dueños de Telmex, desde que se inició la telefonía en México hasta nuestros días, permanece bajo el control de la iniciativa privada extranjera en especial, y los nacionales, que a su vez éstos; forman parte de la administración pública quienes determinan las políticas administrativas, jurídicas, laborales, tecnológicas, económicas, informáticas, ideológicas, de expansión, contrato colectivo de trabajo y los planes de la empresa en sus diferentes ámbitos, aunque en un momento dado, dichas medidas vayan en contra de los derechos y demandas de los trabajadores, las que se extienden al resto de la población.

Lo anterior, por los antecedentes de los viejos y nuevos dueños de Telmex; pues la ITT fue creada por los hermanos Sosthenes y Henand Behn, quienes hicieron un monopolio internacional extendiéndose por los cinco continentes; bajo su control tienen: la investigación, producción, distribución, venta de teléfonos y el servicio que en el caso de México, ahora es a través de Telmex.

La ITT ha tenido y tiene conexión con organismos económicos, de espionaje y seguridad internacional, por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial mantuvo relación con Hitler que le permitió a la ITT mantener el control sobre sus subsidiarias de Austria, Hungría y Suiza a pesar de la invasión alemana y construir un verdadero servicio de inteligencia, que fue utilizado para salir airoso durante la guerra, apoyando con recursos bélicos a ambos bandos.

Al formarse la CIA en 1947 varios elementos de ella pertenecían a la ITT. Posteriormente la ITT se ha visto implicada en forma directa en los golpes de Estado de multitud de naciones en África, Asia y sobre todo de América Latina, junto con la CIA en 1964 en Brasil la caída del presidente J.Goulart según Washington, era culpable de haber nacionalizado las filiales de la ITT y el de Chile, al financiar y promover - también junto con la CIA - el derrocamiento del gobierno constitucional del presidente Salvador Allende, apoyando abiertamente a Pinochet. 251

Así, podemos apreciar que uno de los dueños de Telmex ha propiciado y ha apoyado a gobiernos dictatoriales y facistas, por lo que la entrada del modelo neoliberal al país es resultado en buena medida por ésta y otras empresas, recordemos que Milton Friedman fue asesor del presidente Pinochet siendo en Chile, donde se implantó el neoliberalismo como modelo de desarrollo.

La privatización de Telmex como empresa estratégico-prioritaria maneja al 100% la comunicación telefónica, fax, información e imágenes vía satélite base de los movimientos financieros a nivel nacional, la comunicación en materia de seguridad nacional, información militar secreta entre otros aspectos; han quedado bajo el control del oligopolio nacional y extranjero de los países centrales, la influencia política de la empresa a través de sus dueños; tendera con mayor fuerza hacia los intereses de estos últimos, que tienen como objetivo principal lograr elevados niveles de ganancia por lo que esta de por medio la soberanía y bienestar de los mexicanos.

Estos determinan, seleccionan e imponen a la persona del ejecutivo en buena medida, las políticas sociales y económicas, de acuerdo al nuevo modelo de desarrollo capitalista, quienes son miembro de la oligarquía que detenta el poder económico y político del país subordinados al capital transnacional, con la idea de salir de la crisis mediante la estabilidad en perjuicio de los pobladores, así, como de las instituciones; por lo cual se violenta el Estado de derecho y legalidad que ha mantenido al Estado mexicano.

En cuanto la participación política por parte del gobierno hasta antes de los años cincuenta, es decir, antes de adquirir el 51% del capital social de la empresa, actuó como mediador de los intereses y demandas obrero-patronales, apoyando una posición más que otra, pero siempre tiene que mantener el equilibrio entre ambas partes. Al adquirir el gobierno el mayor porcentaje de las acciones de Telmex, se convirtió en una empresa de participación mayoritaria la que tiene la administración y responsabilidad de velar por el bienestar de los trabajadores; sin renunciar a su posición mediadora-patronal enfrentando al sindicato como al sector privado. A partir de 1982 se fracturó el débil equilibrio entre trabajadores y empresarios, públicos y privados, definiendo el apoyo hacia la iniciativa privada por parte del gobierno; requisito del modelo neoliberal y de lo que deriva de él.

251. Op.cit. Rangel, Mario.Los Telefonistas Frente a la Crisis y la Reversión. p 22-23

Así, el papel del gobierno en la política de Telmex, fue doble, mediador y represor del movimiento trabajador por lo que creó un aparato administrativo, elaboración de leyes y un compromiso a través planes y programas entre otros mecanismos como: la concesión, concenso, cooptación, represión, imposición de líderes sindicales, despojo del contrato colectivo, despidos, encarcelamientos, creación de sindicatos paralelos, aplicación de clausula de exclusión, negación de registro y otras medidas de control y subordinación de los telefonistas.

Situación que dio pie a la unidad y conciliación entre gobierno y STRM ya en la “práxis”, muestra de ello son los aparatos administrativos, la legislación laboral, la intervención presidencial en los asuntos laborales, dando por resultado el pacto con el sindicato, a través del gobierno con los empresarios en los términos que dictara el propio gobierno.

Un ejemplo de ello, fue la Ley Federal del Trabajo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el Congreso del Trabajo y otras instituciones y disposiciones indispensables para mantener la estabilidad política, económica y social a toda costa, lo que dejo a la democracia en segundo término. Transformando la situación de manera radical durante el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien malbarato Telmex siendo una empresa estratégico-prioritaria; altamente rentable sin consultar al legítimo dueño el pueblo.

Por lo tanto, se demostró un alto grado de incompetencia administrativa así como un estado de ingobernabilidad, como se menciono anteriormente existia gran parte del sector paraestatal que era deficiente e improductivo recurriendo a la liquidación, fusión, transferencia o venta de las mismas, pero en un juicio particular Telmex no era el caso de ésta situación en materia económica .

En conclusión, la privatización de Telmex como práctica del crecimiento económico, equidad y desarrollo con justicia social sólo ha quedado en eso, ya que la realidad es que la planta productiva de bienes y servicios en materia telefónica y anexas, ha quedado bajo el control del sistema multinacional de bancos y empresas transnacionales que miran por sus intereses particulares, en especial los norteamericanos, por lo que la participación de Telmex en el país, ahora es determinada por las empresas transnacionales en beneficio o detrimento de los telefonistas, la población, la política, la economía, la ciencia, el progreso, la productividad y la soberanía nacional, si es que queda todavía algo de ella.

## 5.2.2 Participación Económica de Teléfonos de México S.A de C.V.

El rol económico de Telmex a lo largo de su historia ha sido de importancia, entra en los Planes Nacionales de Desarrollo en materia de telecomunicaciones. En 1924 la Ericsson y la ITT invirtieron en infraestructura y de acuerdo con la concesión el gobierno recibiría el 10% de las utilidades por el servicio de larga distancia, para continuar su evolución de manera ininterrumpida como ya se vio.

En 1976 los activos de Telmex crecieron 114.5% y las utilidades 26.2% y para 1977 estas aumentaron en 30.2%; para el 31 de diciembre de 1980 el pasivo total, es decir todo lo que debe la empresa ascendía a 34,509.5 millones de pesos que representaba el 43% de sus activos.\*

En 1981 la deuda de Telmex aumento 25.3% y específicamente la norteamericana se elevó en 98%; durante 1982 la devaluación provocó que la deuda se incrementara en 37,420 millones de pesos exclusivamente por perdidas en la paridad cambiaria. En este mismo año los gastos por intereses de la deuda practicamente se duplicaron pasando de 3.441 a 6,641 millones de pesos.\*

Para 1982 Telmex presentaba un déficit de 9,091 millones de pesos siendo esta situación progresiva durante los próximos años, para llegar en 1986 a un déficit de 75 mil millones lo que la colocaría entre las primeras empresas más endeudadas dentro de las 500 más grandes del país. 252

En éste último año Telmex obtuvo ganancias por 263,913 millones de pesos de utilidad, lo que la situó como la empresa más grande por sus utilidades dentro de la Bolsa Mexicana de Valores a pesar de las perdidas sufridas por causa de terremoto de 1985, que obtuvo utilidades por 23,545 millones de pesos.

En 1986 la empresa aumentó sus ventas en 113.99% y sus utilidades en 127.13%, instalo cinco nuevas centrales digitales alcanzando un incremento del 146.4% en sus inventarios. Su activo total, es decir, el total de lo que posee y que se puede vender (sin contar el inventario) aumentó en 155.12% y concluyo la cláusula 193 del contrato colectivo de trabajo que le da ventajas para subordinar a los trabajadores durante el proceso del cambio tecnológico. 253

\* Vease Centro de Información y Estudios Nacionales marzo 1983 Telmex.

252. El Financiero. 31 de Diciembre de 1986. p 19

253. Reporte Trimestral e Informes de la Asamblea de Telmex a la Bolsa Mexicana de Valores. 1986

Con la subutilización del Satélite Morelos 1 el que tuvo un costo de 75 millones de dólares, durante más de un año represento pérdidas al gobierno por 20,548 dólares diarios con una ocupación por parte de Telmex de sólo el 2.1% de su capacidad. Su participación económica se manifiesta en el Producto Interno Bruto, en la formación de capital, contribuye al erario público, las exportaciones y la generación de empleos.

Para 1987 el PIB que corresponde a los asalariados fue de 26% de 35.8% en 1982, el 14 de diciembre de 1987 el Banco de México devaluó 22% el peso quedando a 2,200 por dólar. La política de modernización de la empresa requería un mínimo de 10 mil millones de dólares de inversión en el periodo 1989-1994, de los cuales sólo el 70% se podría financiar con recursos internos, requiriendo de un crédito externo por más de 3 mil millones de dólares que el gobierno no puede comprometer debido a la demanda del gasto social y otro tipo de infraestructura que no es recuperable como las telecomunicaciones. Por lo que las utilidades de Telmex han crecido a mayor ritmo que la inflación en 1987 la utilidad neta fue de 293,838 millones de pesos a un billón 428,048 millones de pesos en 1988. Por lo que bastaría una tasa de acumulación del 20% anual para cubrir en cuatro años la suma de tres mil millones de dólares, que se requerían de la inversión privada Telmex podría autofinanciar su modernización y ayudar a bajar el déficit presupuestal del gobierno pudiendo promover la investigación y desarrollo tecnológico y científico. 254

La privatización de Telmex fue por su monto original en 1988 de 1,600 millones de dólares, a más de 13 mil millones para 1991 por lo que el gobierno obtuvo mejores condiciones en la operación, pero sólo al corto plazo; ya que la empresa es altamente rentable por lo que el gobierno no debió desincorporar, ni en la cantidad ni tiempo realizado, debido a que entrego una actividad estratégica en el detrimento de la soberanía nacional y la capacidad económica que representa para elevar los niveles de vida y productividad del país.

Al finalizar 1988 el 90% de la capacidad instalada en centrales es digital, la cuarta parte de la red es de fibra óptica y la tercera parte de los teléfonos que existen en el país funcionan con base en esta tecnología. 255

Dadas las circunstancias históricas donde la iniciativa privada ha sido subsidiada vía tarifas preferenciales, exención de impuestos y otros mecanismos de apoyo, queda claro que el gobierno vendió un servicio modernizado con el argumento que el sector privado lo va a llevar a cabo cuando en realidad, ya está modernizado.

Para concluir, Telmex en 1993 pago por servicios de comunicación 347,122.5 miles de nuevos pesos, sus gastos derivados de la actividad ascendieron a 6,981,747.9 miles de nuevos pesos; sus gastos no derivados de la actividad fueron de 2,223,457.1 miles de nuevos pesos\*.

254. Op.cit Rangel, Mario. p 113

255. Cuarto Informe trimestral de Telmex a la Bolsa Mexicana de Valores 1988.

\* Vease El XII Censo de Transportes y Comunicaciones .INEGI. Censos Económicos 1994.

Obtuvo ingresos por concepto de la actividad 25,872,158.8 miles de nuevos pesos, sus ingresos no derivados de la actividad fueron por 71,288.4 miles de nuevos pesos. Sus activos fijos netos al 31 de diciembre fueron de 40,589,066.4 miles de nuevos pesos. Las utilidades repartidas ascendieron a 8,291.0 miles de nuevos pesos y la remuneración total al personal fue por 6,184,742. 8 miles de nuevos pesos.\*

Si sumamos los gastos derivados y no derivados de la actividad, más el total de la remuneración al personal, tomando en cuenta que no está incluido en los gastos de la actividad nos da un total de 15,389,947.8 miles de nuevos pesos. Si a esta cantidad le restamos el total de los ingresos derivados y no derivados de la actividad que asciende a un monto por 25,943,447.2 miles de pesos, da un resultado de 10,553,499.4 miles de nuevos pesos; que si se convierten al valor de los pesos de 1988, ese año las ganancias ascendieron a un billón 428,048 millones de pesos; esto se traduce que en 1993 las utilidades en viejos pesos ascendieron a diez billones 553,499.4 millones de pesos, es decir, que en el lapso de cinco años 1988-1993 Telmex incrementó su rentabilidad nueve veces más un 1800% anual aproximadamente.

Por lo tanto, estas estadísticas aprecian la rentabilidad de la empresa que ahora se encuentra en manos de la iniciativa privada nacional y extranjera, queda claro que la venta de Telmex, fue un error de las autoridades al desnacionalizar una empresa estratégica de alcance nacional, puesto que el gobierno ha dejado de percibir importantes recursos directos para los programas de corte social necesarios para combatir el rezago y la pobreza extrema.

Lo anterior, por que los particulares no invierten las utilidades en el país, que se podrían traducir en fuentes de trabajo, recursos para inyectar en programas de infraestructura de bienes y servicios públicos que permitan elevar las condiciones de vida de las grandes mayorías; inclusive el pago de impuestos de Telmex al fisco son simbólicos en comparación con las utilidades generadas año con año.

Sin olvidar la fuga de éstos capitales del país hacia las economías de los accionistas de la empresa, por lo que el gobierno mexicano ha cedido una empresa rentable que en un momento dado, pudo dar solución a la crisis económica en mayor o menor grado, para que así el gobierno, responda y cumpla con las necesidades y requerimientos básicos de la población, y recuperar la confianza y credibilidad en las instituciones, para dejar atrás la ingobernabilidad e ineficacia, pues no se logró la justicia ni la distribución de los bienes ni de las cargas sociales con estabilidad, para mantener y garantizar los satisfactores mínimos de bienestar, materiales y culturales de vida para lo pobladores.

\* Consultese el XII Censo de Transportes y Comunicaciones. INEGI. Censos Económicos.1994



### **5.2.3 Participación Social de Teléfonos de México S.A de C.V.**

La intervención de Telmex en el ámbito social se presenta en dos perspectivas básicas, la primera, son las telecomunicaciones indispensables a nivel nacional e internacional, como el fax, telefonía celular, transmisión de imágenes, datos, información, fabricación de equipos entre otros servicios que permiten la reproducción de las diferentes actividades productivas sean públicas, privadas o sociales, con el fin de integrar las diferentes regiones del país para dar continuidad al progreso general.

El otro aspecto se refiere al empleo-salarios que hace posible Telmex en las diferentes situaciones geográficas, que permite a su vez, los diferentes procesos económicos aunados a la movilidad social. En 1982 Telmex contaba con 31,385 empleados más de lo esperado para ese año, porque la política de ese momento estipulaba mayor ahorro de los costos vía reducción de personal, estabilizando los costos bajos por la introducción de la nueva tecnología (fibra optica). Pues en junio de 1993 la empresa contaba con 53,522 trabajadores quienes reciben por concepto de remuneración 115,493 miles de nuevos pesos por persona.

Las utilidades de la empresa se reparten entre los accionistas y el 10% entre los trabajadores, en 1986 el aumento salarial logrado en la revisión de contrato colectivo trabajo fue del 38% el aumento más elevado durante la década \$30,000 más de lo que iban ha recibir en el reparto de utilidades, que en 1993 acendio a 8,291.0 miles de nuevos pesos.

Con la modernización de Telmex en 1988 tuvieron que salir 3 mil operadoras a pesar de ello las tasas de crecimiento anual del personal ocupado durante los años 80 fue positivo, pasando del 6% excepto en 1983 cuando hubo un incremento del 3.58% al 6.68% en 1984, del 8.06% en 1985, 8.48% en 19~6 y del 9.93% en 1987.

Por lo que para 1993 Telmex contaba con un promedio de 32,028 empleados hombres y 20,674 mujereslbs que recibieron por concepto de remuneración al personal un total de 6,184,742.8 miles de nuevos pesos. Así, la presencia de Teléfonos de México S.A de C.V al interior de la sociedad mexicana ha sido de gran importancia, primero por la cantidad de servicios en materia de telecomunicaciones tanto a nivel nacional como internacional, lo que ha permitido un intercambio ininterrumpido de datos, imágenes, información, transferencias financieras, noticias, eventos, mantener comunicación en materia de seguridad nacional pública y privada, etc.

Lo que ha hecho posible las diferentes y variadas actividades productivas para alcanzar un desarrollo estable y continuo en los diferentes ámbitos de la vida nacional; y en segundo término, la generación de miles de empleos directos e indirectos que participan en la función política, económica, administrativa, tecnológica, científica, jurídicas y otras que permiten la movilidad social y demás actividades económicas que reproducen las diferentes actividades sociales

Que tienen como objetivo la elevación en la calidad de vida de los trabajadores y demás sectores de la sociedad, vía bienes y servicios públicos, privados y sociales para recibir los beneficios directa e indirectamente; a través de impuestos destinados a infraestructura y otros servicios dirigidos a quienes menos tienen en especial.

Por lo tanto, la influencia de Telmex socialmente hablando es variada, debido a que participa en los diferentes ámbitos sociales, es decir, su presencia y participación en la estabilidad político-económica del país es fundamental, por medio de su sindicato y los recursos económicos que permiten la reproducción de las fuerzas productivas en toda áreas (pública, privada y social) que cierran el círculo producción-consumo-producción, el que da vida a lo social en conjunto, de manera democrática con justicia y legalidad como preceptos constitucionales, que dan sustento al Estado mexicano para elevar la calidad, potencialidad y aptitudes de los ciudadanos en sus diferentes niveles y estratos sociales.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El Estado, estructura aglutinadora de clases sociales dominantes a lo largo de la historia, ha organizado y dirigido las instituciones políticas, económicas, productivas, tecnológicas, educativas, ideológicas y demás factores sociales a través de instancias e instituciones legitimadas a nivel constitucional. La Constitución es el instrumento político-jurídico de los factores reales y efectivos de poder al interior de los países (banqueros, industriales, comerciantes, terratenientes y fuerzas armadas) este conjunto de factores rige y resume en un documento. La Constitución los principios e instituciones de gobierno vigentes en el país, tratádonse más de una situación de poder y supremacía que de derecho o legalidad.

De aquí la importancia de la administración pública, brazo de gobierno que sustenta el poder, es decir, es la síntesis de los intereses creados de las clases dominantes o factores reales de poder. Así, la administración pública desarrolla y ejecuta funciones coactivas legítimas dentro del régimen vigente, el cual organiza y regula las instituciones públicas, privadas y sociales, vía mediante la cual los grupos hegemónicos aseguran el poder.

Este último, tiene como objetivo principal crear y reproducir las condiciones del sistema capitalista, sistema que, por otro lado, impulsó la separación entre el gobierno mismo y la sociedad gobernada que delinea con claridad las funciones generales o públicas de los entes particulares o privados como consecuencia de esto nació el antagonismo entre lo público y lo privado.

De dicho antagonismo la administración pública adquiere importancia, esto es, se erigió como juez administrativo y mediador de las luchas de clase, bajo el orden, la paz y parámetros de la ley para la estabilidad mediante el régimen jurídico, procurando bienes materiales, culturales, morales y espirituales que permitan el desarrollo pleno de los ciudadanos. Así, el requisito para la reproducción del propio sistema es mantener el poder y dominio sobre los entes públicos y privados.

Una herramienta para satisfacer tal requisito fue la nacionalización, ésta jugó en su momento un papel fundamental, instrumento de acumulación capitalista e independencia del exterior, pues puso fin al carácter colonial de la economía nacional tras la caída de la dictadura de Porfirio Díaz, así, la nacionalización y sus otras formas redefinieron y replantearon el concepto de propiedad privada de los medios de producción en favor de la colectividad, origen de una economía dirigida cuyo fin era alcanzar un orden económico y dar una nueva orientación a la actividad productiva en su conjunto o por ramas, de este modo el gobierno se convertiría en el único agente de producción y circulación de actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

Se debe recordar que la teoría de la nacionalización es la institución político-jurídica, la cual determinó la expropiación de los medios de producción y circulación en manos de los

particulares por causa de utilidad e interés público; considerados como estratégicos para el desarrollo y progreso nacional siendo elementos de soberanía nacional, que garantizan a su vez, la conservación y continuidad del propio Estado bajo el régimen positivo, dentro del sistema democrático sustentado por la propia Constitución Política en el caso de México.

Todo ello, mediante empresas públicas en especial de carácter industrial que asegurasen las condiciones materiales para la reproducción del sistema capitalista en conjunto, respondiendo de manera directa a los intereses particulares (nacionales y extranjeros) que se convirtieron en elemento de presión política y económica.

La contradicción entre los intereses generales y particulares ha sido el centro del capitalismo, punto de conflicto donde choca la producción de carácter social con el carácter privado de la propiedad. Por lo que la función del gobierno garantiza las condiciones de existencia del sistema capitalista y, a su vez, procura el equilibrio en la lucha de clases mediante programas sociales encaminados a elevar la educación, la salud, el empleo, la vivienda, el abasto, los servicios y por otro lado, responder a los intereses de la clase hegemónica del capital individual, los cuales condicionan la actividad del gobierno en la economía o no respetan lo pactado dentro del compromiso social.

Ante tal situación, el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid reemplazó el modelo de desarrollo nacional por el de desarrollo privatista en base al modelo neoliberal o liberalismo social con lo que se acentuó y promovió los estímulos a la iniciativa privada en materia de inversión y crecimiento, esto por causa de las deficiencias existentes en el sector paraestatal (empresas improductivas y deficitarias infestadas de corrupción, mala administración), lo que, originó apoyo excesivo al sector privado, junto con los cambios económicos internacionales, al exagerado endeudamiento externo y el término de la razón de ser del sector paraestatal. Esto es, la crisis fiscal, monetaria, comercial y productiva acaecida en los años 80 llevó al gobierno a recurrir a la privatización con el fin de eficientizar los bienes y servicios expúblicos.

Por que la teoría de la privatización a través del modelo neoliberal, estipula la libertad de empresa, mercado y de comercio; en donde las capacidades individuales marcan la pauta de las diferencias entre los individuos y entre los diferentes grupos sociales, lo que conlleva a intensificar la lucha de clases en el seno de las sociedades así como la desigualdad e injusticia lo que genera desestabilidad política, económica y social en sus diferentes ámbitos.

Todo ello, tras la idea de mejorar y eficientizar las áreas productivas, distributivas y comerciales de los diferentes sectores público, privado y social; convirtiéndose en la panacea de fin de siglo según esto, para elevar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos dado el éxito y benevolencia que presenta la teoría de la privatización.

Así, el gobierno mexicano aseguró la defensa de los intereses del capital (bajo la relación de explotación y acumulación), al incorporar al país a las corrientes comerciales y financieras internacionales, perfilándolo como una de las economías más abiertas del mundo. Algunas consecuencias de esto fueron: dolarización de la economía, fuga de capitales, disminución continua del salario real, aumento del desempleo, desreglamentación laboral con el fin de

disminuir el costo salarial, libre contratación y despido de personal que se tradujo en incremento estructural de la economía informal: subempleo, mayor endeudamiento externo e interno, devaluación, inflación entre otros fenómenos.

Dicho de otra manera, después de la crisis capitalista de los años 70 y 80, en particular la burguesía de los países del centro sobre todo los Estados Unidos, ha puesto énfasis a las virtudes del neoliberalismo a través de la libre empresa y el libre mercado, constituyéndose en la política económica transnacional a lo largo del mundo, para consolidar el nuevo patrón de reproducción del capital dirigido por grandes potencias industriales, financieras e imperialistas, donde la ley de la oferta y la demanda corresponde a las nuevas características de la economía mundial, manipulada por el capital en general y en particular, por los empresarios de los diez países más industrializados.

Esto como resultado de una mayor dependencia financiera, tecnológica y comercial, en especial con Estados Unidos, tiro de gracia que acabó por completo con la política de sustitución de importaciones sobre bases nacionales y reforzó nuestra dependencia con el exterior, como lo hemos padecido desde principios de siglo.

A mi modo de ver, las nuevas políticas llevaron a los mexicanos a una creciente desnacionalización y, en consecuencia, pérdida de soberanía mediante la desincorporación de las empresas públicas prioritarias y estratégicas rentables y productivas para el país, lo que implicó lesión violencia a las instituciones y principios fundamentales en detrimento de los ciudadanos en especial de quienes menos tienen, políticas neoliberales que, por otro lado, fortalecían al capital nacional y extranjero, entes sin interés por el país sino sólo por lograr elevados niveles de ganancia.

En el transcurso del sexenio 1989-1994 se pudo constatar que la privatización se presentó como un proceso desarticulado, pues las argumentaciones de no privatizar las actividades económicas sino de incorporarlas a la sociedad fueron demagogía, prueba de ello es que durante éste período con tales políticas se procrearon a 24 supermillonarios los cuales podrían pagar la tercera parte de la deuda externa y, a su vez, se generaron 14 millones de habitantes en extrema pobreza y desigualdad social abismal.

Por lo tanto, el nuevo modelo de desarrollo profundiza los desequilibrios financieros la reproducción del capital antipopular y antisocial, altamente desnacionalizador, que va en contra de la soberanía y principios nacionales y sólo agrava las condiciones de pobreza extrema, desempleo e inseguridad en favor de los grupos hegemónicos políticos y económicos internos como externos.

Provocando contradicciones al interior del propio sistema político mexicano, señal de la afectación de intereses particulares y de grupo en favor de otros, esto ha minado las bases políticas, económicas y sociales del país, y ha provocado un estado de ingobernabilidad, a causa de las precarias condiciones de vida de las mayorías; lo que manifiesta un descontento generalizado y desestabilización en los diferentes ramos de la esfera social.

Ante tales adversidades, es urgente un cambio radical en la política económica del país, de la actitud y mentalidad de los empresarios nacionales y extranjeros, así como de los gobernantes, para no dejarse llevar por modas económicas, que fracturan y limitan los planes y programas de desarrollo, los cuales no han dado resultados efectivos ni positivos al mediano ni al largo plazo. Modelos o políticas que son sustituidas por otras cuyos alcances son de corto plazo o no cumplen con las características necesarias para su puesta en práctica en las circunstancias históricas y sociales del país. Esto implica instrumentar mecanismos acordes a nuestra realidad y no adecuar la realidad a los mecanismos instrumentados, ya que la historia ha demostrado que los excesos y abusos políticos y económicos conllevan a guerras y revoluciones que no benefician a nadie y sólo atraen destrucción e involución.

Por lo que la nacionalización es un planteamiento político-ideológico y la privatización es una proposición de carácter técnico-pragmático, es decir, que el Estado de bienestar ejecuto programas económicos y sociales en favor de las colectividades sin importar el endeudamiento y tamaño del sector paraestatal, y por el otro lado, el modelo neoliberal como filosofía de la burguesía es retomada en los años 80 teniendo sus orígenes en el siglo XVII-XVIII por lo que presenta un problema de praxis dentro de la administración pública, pues renunció a sus principios ideológicos para lograr la justicia y equidad sociales, por lo que esta de por medio la estabilidad económica de los grupos hegemónicos externos e internos.

De esta reflexión, la toma de conciencia de unidad, justicia, respeto, equidad y legalidad por todos y para todos, dicho de otra manera, es dejar atrás la cultura y educación individualista y egoísta que obtiene por resultado pobreza, explosión demográfica, ignorancia, contaminación, deforestación, desnutrición, desempleo, inseguridad, odio y envidia entre los hombres y entre los pueblos, lo cual no implica socialización de los medios de producción, distribución, consumo y del resto de la economía, no, hace falta un cambio de ideología no tan consumista y materialista como la de los países desarrollados; se debe llegar a una distribución justa y equitativa de las cargas y conflictos entre los acreedores y los deudores, y entre el gobierno y la sociedad civil, para que éstos últimos no carguen con todo el abuso y peso de la problemática social para que así, exista corresponsabilidad y cogestión en los diferentes ámbitos de la sociedad para mantener la estabilidad y la paz social.

## BIBLIOGRAFIA

Acle, Alfredo

**La Empresa Pública**

México, Editorial Limusa - INAP, 1986.

pp156

Alvarez,Jaime.

**Mexico,Retos y Oportunidades para el año 2000**

México. Ed. Jus, 1993.

pp 232.

Anderson,Perry.

**Transiciones de la Antigüedad al Feudalismo**

Traduc. Santos Julia

Mexico.Ed. Siglo XXI,1988

pp 312

Arnaiz, Aurora.

**Soberanía y Potestad**

Mexico.Ed. UNAM,1971

pp 355

Aspe, Pedro.

**El Camino Mexicano de la Transformación Económica**

Mexico.Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994

pp 214

Bannet, Douglas.

**El Estado como Banquero y Empresario**

México, SIAP, 1978.

Barenstein, Jorge

**La Gestión de la Empresa Pública en México**

México, CIDE, 1983. pp 189

Basave, Agustín

**Teoría del Estado**

Mexico.Ed. Jus,1988

pp 291

Baumann, Fred  
**¿Que es el Capitalismo Democrático?**  
Traduc. Emilio Lloveras.  
España. Ed. Gedisa, 1988  
pp 207

Benitez, Fernando  
**Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana**  
Mexico. Ed. FCE, 1984  
Tomo III  
PP 379.

Bernal, Victor  
**Empresas Trasnacionales en México y América Latina**  
Mexico. Ed. UNAM, 1986.  
pp 226

Bobbio, Norberto  
**Estado, Gobierno y Sociedad**  
Traduc. José Fernández  
Mexico. Ed. FCE, 1989  
pp 243

Bobbio, Norberto  
**Igualdad y Libertad**  
España. Ed. Paidos, 1993  
pp 155

Bodin, Jean  
**Los Seis Libros de la República**  
Traduc. Editorial TECNOS.  
España. Ed. TECNOS, 1985  
pp 307

Brasdefer, Gloria.  
**La Empresa Pública en México**  
México, INAP.

Bravo, Victor  
**La Empresa Pública Industrial en México**  
México, INAP, 1982.  
pp 257



Cambiaso, Jorge  
**México. La Apuesta por el Cambio**  
Mexico.Ed. Plaza y Valdez, 1992  
pp 156

Camelo y Verduzco  
**Tesis . El Decomiso**  
México D.F ,1984

Campos, Ricardo  
**El FMI y la Deuda Externa Mexicana**  
Mexico.Ed. Plaza y Valdez, 1993  
pp 276

Carmona, Fernando  
**El Milagro Mexicano**  
Mexico.Ed. Nuestro Tiempo,1980  
pp 403

Carmona, Fernando  
**Una Alternativa al Neoliberalismo**  
Mexico.Ed. Nuestro Tiempo, 1993  
pp 230

Carrillo, Alejandro  
**La Reforma Administrativa**  
México, Ed.Porrúa, 1982  
pp 324

Carrillo Alejandro y García Sergio  
**Las Empresas Publicas en México**  
México, Ed, Porrúa, 1983  
pp 238

Casar, María y Peres, Wilson  
**El Estado Empresario en México ¿Agotamiento o Renovación?**  
México, Ed, Siglo XXI,1988  
pp 240

Carrillo A, y Ramiro S.  
**Antecedentes de la Sectorización en México**  
México, Colegio de Ciencias Políticas y A.P., 1977.

Caso, Andrés.

**4 Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública**

México, Ed, INAP, 1988.

pp 166

Centro de Estudios Económicos del sector Privado

**Modernización y Productividad**

México, Ed, Diana, 1988

pp 250

Centro de Estudios Internacionales

**Las Perspectivas del Petróleo Mexicano**

México. Ed. Colegio de México, 1979

pp 403

Centro de Investigaciones para el Desarrollo

**La Conversión Industrial en México**

México, Ed, Diana, 1988

pp 143

Colegio de México

**Historia General de México**

México. Ed. COLMEX, 1986

Tomo II

pp 1585

Colegio Nacional de Economistas.

**México: Perspectivas de una Economía Abierta**

México. Ed. Porrúa, 1993.

pp 444.

Colegio de México.

**La Economía Mexicana Siglo XIX y XX.**

México. Ed. COLMEX, 1992.

pp 284.

Cowan, Gray.

**Privatization in the Developing World**

USA, Ed, Greenwood Press, 1990.

pp 147.

Cypher, James.  
**Estado y Capital en México.**  
México. Ed. Siglo XXI, 1992.  
Traduc. Victor Gandy.  
pp 280.

De Jouvenel, Bertrand.  
**Los Origenes del Estado Moderno.**  
España. Ed. EMESA, 1977  
Traduc. Gerardo Novás.  
pp 452.

Donahue, Jonh.  
**La Decisión de Privatizar.**  
Argentina. Ed. Paidos, 1991.  
Traduc. Lorenzo González.  
pp 366.

Eisenstadt, SN.  
**Burocracia y Desarrollo Político.**  
Buenos Aires. Ed. Paidos, 1970.  
Antología de J. Lapalombara.  
Traduc. Alberto Jiménez.  
pp 435.

Enciclopedia de México.  
**México. Enciclopedias de México, 1987.**  
Tomos XIV.  
pp 8000.

Engels, Federico.  
**El Origen de la Familia, la Propiedad y el Estado.**  
México. Ed. Red de Jonas, 1987.  
pp 149.

Fernández, John.  
**Petróleo y Estrategia.**  
México. Ed. Siglo XXI, 1980.  
pp 177.

Fernández, José.  
**Política y Administración Pública en México.**  
México. Ed. INAP, 1980.  
pp 152.

Flores, Victor.

**Ensayo sobre la Soberanía del Estado.**

México.Ed. UNAM, 1969

pp 141.

Fraga, Gabino.

**Derecho, Administrativo**

México, Editorial Porrúa. 1985

pp 506

Friedman, Milton.

**Libertad de Elegir.**

México.Ed. Grijalbo, 1980.

Traduc. Carlos Rocha.

pp 434.

Friedman, Milton.

**El Marco Monetario de Milton Friedman.**

México.Ed. Red de Jonas, 1987.

Traduc. José Mendoza.

pp 220.

García, Sergio.

**Derecho Social y Económico y la Empresa Pública en México.**

México, INAP. 1982

pp 175

Garza, Enrique y Melgoza, Javier

**Las Actividades Espaciales en México.**

México.Ed.FCE, 1986

pp 230

Gobierno de México, 1940

**La Verdad sobre la Expropiación de los Bienes de las Empresas Petroleras.**

México.Ed. Porrúa, 1983

pp 265

Gold, David y Colaboradores.

**El Estado en el Capitalismo Contemporáneo.**

México.Ed.Siglo XXI, 1983.

pp 314.

Gonzalez, Leopoldo.  
**La Nacionalización de Bienes Extranjeros en America Latina.**  
México.Ed.UNAM,1969  
PP 280.

Gonzalez,Pablo.  
**La Democracia en México.**  
México.Ed. Era, 1990  
pp 333.

Gonzalez,Hector.  
**Teoría Política.**  
México.Ed. Porrúa. 1989  
pp 694.

Green,Rosario.  
**Los Mitos de Milton Friedman.**  
México.Ed. Nueva Imagen,1983  
pp 242.

Guerrero,Omar.  
**El Estado y la Administración Pública en México.**  
México.Ed. INAP, 1989.  
pp 812.

Guerrero,Omar.  
**La Administración Pública del Estado Capitalista.**  
México.Ed. Fontamara,1986.  
pp 277.

Guerrero,Omar.  
**El Estado en la Era de la Modernización.**  
México.Ed. Plaza y Valdes, 1992.  
pp 162.

Guilherme,Jose.  
**Liberalismo Viejo y Nuevo.**  
México.Ed. FCE, 1993.  
Traduc. Stella Mastrangelo.  
pp 216.

Guillén, Arturo.  
**Planificación Económica a la Mexicana.**  
México.Ed. Nuestro Tiempo, 1985.  
pp 185.

Guillen, Hector.  
**Origenes de la Crisis en México.**  
México.Ed. Era, 1984.  
pp 140.

Gutierrez,Esthela.  
**Reconversión Industrial y Lucha Sindical.**  
México.Ed. Nueva Sociedad, 1989.  
pp 269.

Gutierrez, Esthela (Coord.).  
**Reestructuración Productiva y Clase Obrera.**  
México.Ed. Siglo XXI, 1985.  
Vol. I.  
pp 198.

Gutierrez, Esthela (Coord.).  
**La Crisis del Estado de Bienestar.**  
México.Ed. Siglo XXI y FCPyS, 1988.  
Vol.II.  
PP 222.

Gutierrez, Esthela (Coord.).  
**Austeridad y Reconversión.**  
México.Ed. Siglo XXI y FCPyS, 1988  
Vol III.  
pp 235.

Gutierrez, Esthela (Coord.).  
**Los Saldos del Sexenio 1982-1988.**  
México.Ed. Siglo XXI- UAM, 1990.  
Vol. IV.  
pp 276.

Grossman  
**Biografía del Estado Moderno**  
México, Editorial F.C.E. 1989

Grossier, M.  
**Estado Moderno, Estado Modesto**  
México, Editorial F.C.E. 1990

Hamilton, Nora.  
**Los Límites de la Autonomía de Estado.**  
México.Ed. Era, 1983.  
Traduc.Ana Palos.  
pp 332.

Hanke, Steve.  
**Privatización y Desarrollo.**  
México.Ed. Trillas, 1989.  
pp 239.

Hansen, Roger.  
**La Política del Desarrollo Mexicano.**  
México.Ed. Siglo XXI, 1983.  
Traduc. Clementina Zamora.  
pp 340.

Hanson, A.  
**La Empresa Pública y el Desarrollo Económico**  
México, INAP, 1978.

Heller, Herman.  
**Teoría del Estado.**  
México.Ed. FCE, 1985.  
Traduc. Luis Tobio.  
pp 338.

Huberman, Leo.  
**Los Bienes Terrenales del Hombre.**  
México. Ed. Nuestro Tiempo, 1988.  
Traduc. Gerardo Davila  
pp 378.

Huerta, Arturo.  
**Liberalización e Inestabilidad Económica en México.**  
México.Ed. Diana-UNAM, 1992.  
pp 232.

Huerta, Arturo.  
**Economía Mexicana más allá del Milagro.**  
México.Ed. Diana, 1991,  
pp 246.

Ibarra, David.

**Privatización y otras Expresiones de los Acomodos de Poder entre Estado y Mercado en América Latina.**

México.Ed. UAM, 1980.

pp 74.

Instituto de Planeamiento Económico y Social y CEPAL.

**Seminario sobre Planeación y Control del Sector de Empresas Paraestatales.**

Brasilia, Ed. ONU, 1983.

pp 375.

International Center for Economic Growth.

**Privatization of Public Enterprises in L.A.**

USA:Ed. William Glade, 1991.

pp 150.

Jardin, André.

**Historia del Liberalismo Político.**

México.Ed. FCE, 1989.

Traduc. Francisco Gonzalez.

pp 470.

Jeannot, Fernando.

**La Modernización del Estado Empresario en América Latina hacia una Teoría del Sector Público.**

México.Ed. UAM, 1990.

pp 223.

Kaplan, Marcos (Coord.)

**Petróleo y Desarrollo en México y Venezuela.**

México. Ed. UNAM-NUeva Imagen,1981.

pp 450.

Katzarov, Konstantin.

**Teoría de la Nacionalización; El Estado y la Propiedad**

México, Ed,UNAM, 1963.

Traduc. Hector Cuadra.

pp 709.

Keane, John.

**La Vida Pública y el Capitalismo Tardió.**

México.Ed. Alianza, 1992.

Traduc. Ernesto de la Peña.

pp 452.



Keynes, John.  
**Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.**  
México.Ed. FCE, 1987.  
pp 356.

Kirchheimer, Otto.  
**En Busca de la Soberanía.**  
México. Ed. COLMEX, 1972.  
pp 57.

Klein, Alfons.  
**Cogestión, Régimen de Empresas.**  
Antología. La Política Social en Alemania No. 23.  
pp 85.

Krauze, Enrique  
**Porfirio Diaz.**  
Biografía del Poder No.1.  
México.Ed.FCE,1987  
pp 145

Labra, Armando.  
**Para Entender la Economía Mexicana.**  
México.Ed. Diana-Fac.Eco, 1992.  
pp 134

Lassalle, Fernand.  
**¿Que es una Constitución?**  
México.Ed.Colofón, 19-  
pp 121.

Las Razones y las Obras del Gobierno.  
**Crónicas Sexenio 1982-1988.**  
México.Ed. FCE, 1988.  
pp 991.

Leal, Felipe.  
**Del Mutualismo al Sindicalismo en México 1843-1910.**  
México.Ed. El Caballito, 1991.  
pp 167.

Leal, Felipe.  
**México:Estado, Burocracia y Sindicatos.**  
México.Ed. El Caballito, 1988.  
pp 143.

Lepage, Henri.  
**Mañana el Liberalismo.**  
España.Ed. Espasa-Calpe, 1982  
Traduc.Jose Oyarzabal.  
pp 287.

Locke, John  
**Ensayo sobre el Gobierno Civil.**  
México.Ed. Aguilar, 1983.  
Traduc. Armando Lázaro.  
pp 186.

López, Cámara.  
**Origen y Evolución del Liberalismo Europeo.**  
México.Ed. UNAM, 1989.  
pp 116.

López, Javier.  
**Reformas Constitucionales para la Modernización**  
México, Editorial F.C.E. 1993.  
pp 146

López, José.  
**El Petróleo de México.**  
México.Ed. FCE, 1975.  
pp 294

Madison, Angus.  
**La Economía de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento en Brasil y México.**  
México.Ed. FCE, 1993.  
Traduc. Eduardo Suarez.  
pp 286.

Marx, Karl.  
**El Capital.**  
México.Ed. FCE, 1986.  
Traduc. Wenceslao Roces.  
pp 769.

Marx, Karl.  
**Manifiesto del Partido Comunista.**  
Obras Escogidas.  
Tomo I.  
Moscu.Ed.Progreso,1966.  
pp 670

Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública.  
**Serie VII Sociedad y Administración Pública No.1.**  
México.Ed.INAP,1983.  
pp 826.

Meneses, Javier.  
**El Nuevo Petróleo de México.**  
México.Ed. porrúa, 1983.  
pp 69.

Meyer, Lorenzo.  
**México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero 1917-1942.**  
México.Ed. COLMEX, 1981.  
pp 505.

Montesquieu  
**El Espiritu de las Leyes.**  
México.Ed. Porrúa, 1987.  
Traduc.Nicolas Estevanez.  
pp 452.

Morales, Isidro.  
**La Formación de la Política Petrolera en México 1970-1986.**  
México.Ed. COLMEX, 1988.  
pp 277.

Morales, Josefina (Coord.).  
**La Reestructuración Industrial en México Cinco Aspectos Fundamentales.**  
México.Ed. Nuestro Tiempo, 1992.  
pp 206.

Morata, Francisco.  
**Las Políticas Públicas.**  
Barcelona.Ed. Ariel, 1992.  
pp 271.

Novoa, Eduardo.  
**Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional**  
México.Ed. FCE,1974.  
pp 370.

O'Connor, James.

**Crisis de Acumulación.**

Barcelona.Ed. Peninsula, 1987.

Traduc. Marco Galmarini

pp 295.

Ortiz, Arturo.

**El Fracaso Neoliberal en México.**

México.Ed.Nuestro Tiempo, 1988.

pp 135.

Osborne, David.

**Un Nuevo Modelo de Gobierno.**

México.Ed. Gernika, 1994.

pp 502.

Padioleau, Jean.

**El Estado en Concreto.**

México.Ed. FCE,1989.

pp 233.

Pico, Josep (Compilación).

**Modernidad y Postmodernidad.**

México.Ed.Alianza, 1990.

pp 385.

Perez, German.

**17 Angulos de un Sexenio.**

México.Ed. Plaza y Valdes, 1987.

pp 494.

Poder Ejecutivo Federal.

**Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988.**

México.SECOFI, 1984 (julio).

pp 235.

Poder Ejecutivo Federal.

**Informe de Ejecución 1985 del Plan Nacional de Desarrollo**

México. Agosto, 1985.

Poder Ejecutivo Federal.

**Sexto Informe de Gobierno 1994.**

México.Presidencia de la República, 1994.

pp 65.

Poulantzas, Nicos.  
**Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista.**  
México.Ed. Siglo XXI, 1986.  
pp 471.

Rangel, Mario  
**Los Telefonistas Frente a la Crisis y la Reconversión.**  
México.Ed. Nuestro Tiempo, 1989.  
pp 116.

Reyes, Jesus.  
**Liberalismo Mexicano.**  
México.Ed. FCE, 1974.  
Tomos III.  
pp 728.

Robson, William.  
**Industria Nacionalizada y Propiedad Pública**  
Madrid, Editorial Tecnos.Colección Ciencias Sociales No. 36  
pp 499.

Rodriguez, Octavio.  
**México:Estabilidad y Lucha por la Democracia 1900-1982.**  
México.Ed. CIDE-El Caballito, 1988.  
pp 428.

Roett, Riordan.  
**La Liberalización Económica y Política de México.**  
México.Ed. Siglo XXI, 1993.  
Traduc. Traducciones MB,S:C  
pp 252.

Ruiz, Jorge.  
**La Empresa Pública y los Procesos de Estabilización Económica**  
México, INAP, 1984.  
Serie Praxis No. 61.

Rebolledo, Juan.  
**La Reforma del Estado en México**  
México, Editorial F.C.E., 1993.

Rogozinski, Jacques.  
**La Privatización de Empresas Paraestatales**  
México, Editorial F.C.E., 1993  
pp 206.

Roll, Erik.

**Historia de las Doctrinas Económicas.**

México.Ed.FCE, 1985.

Traduc. Florentino Torner.

pp 613.

Rousseau, Juan.

**El Contrato Social.**

México.Ed.UNAM, 1984.

pp 187.

Ruiz,Jorge.

**Empresas Públicas Elementos para el Examen Comparado.**

México.Ed. FCE, 1988.

pp 541.

Ruiz, Jose.

**La Empresa Pública en México, un Estudio de Desarrollo sobre México**

México, INAP.,1986

Ruiz, Francisco.

**Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana.**

México.Ed. Limusa, 1981

pp 293.

Shonfield, Andrew

**El Capital Moderno, El Cambio de Equilibrio de los Poderes Público y Privado**

México, Editorial F.C.E.

Sampson, Anthony.

**El Estado Soberano de la ITT.**

España.Ed.Dopesa, 1974.

pp 244.

Sartori,Giovanni.

**Elementos de la Teoría Política.**

España.Ed. Alianza, 1992.

Traduc. María Morán.

pp 321.

Savas,E.

**Privatización.**

México.Ed. Gernika, 1989.

Traduc. Ana Stellino.

pp 431.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Desincorporación de Entidades Paraestatales.**

México. Ed. FCE, 1994.

pp 611.

Shugloski, Anatoli.

**México en la Encrucijada de su Historia.**

México. Ed. Cultura Popular, 1988.

pp 180.

Smith, Adam.

**La Riqueza de las Naciones.**

México. Ed. FCE, 1984.

Traduc. Gabriel Franco.

pp 912.

Sotelo, Adrian.

**México: Dependencia y Modernización.**

México. Ed. El Caballito, 1993.

pp 148.

Sweezy, Paul.

**Teoría del Desarrollo Capitalista.**

México. Ed. FCE, 1984.

Traduc. Hernán Laborde.

pp 431.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

Tomos I y II.

México. Ed. SECOFI, 1994

pp 263 y 164.

Valdez, Ruben.

**La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social**

México, Editorial F.C.E., 1993.

pp 240.

Vladimir, Lenin.

**El Imperialismo Face Superior del Capitalismo.**

Moscu. Ed. Progreso, 1968.

pp 270

Villareal, Rene.  
**Mitos y Realidades de la Empresa Pública ¿Racionalización o Privatización?**  
México.Ed. Diana,1988.  
pp 221.

Villareal, Rene.  
**La Contrarevolución Monetarista.**  
México.Ed.FCE, 1986.  
pp 545.

Vernon, Raymond.  
**La Promesa de la Privatización.**  
México.Ed. FCE, 1988.  
Traduc. Eduardo Suarez.  
pp 296.

Weber, Max.  
**Economía y Sociedad.**  
México.Ed.Siglo XXI,1984.  
pp 440

Werner, Becker.  
**La Libertad que Queremos.**  
México.Ed. FCE, 1990.  
Traduc. Omar Alvarez.  
pp 252.

Wilkie, James y Reyes, Jesus.  
**Industria y Trabajo en México.**  
México.Ed.UAM, 1990.  
pp 332.

Witker, Jorge.  
**Derecho Económico.**  
México.Ed.Harla, 1985.  
pp 475 .



## HEMEROGRAFIA

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Teléfonos de México y el Sindicato de Telefonista de la República Mexicana 1986 (copia) p 195.

Centro de Información y Estudios Nacionales 1982-1994.

Comercio Exterior  
Vol.39 No.2  
Febrero 1989.

Comercio Exterior.  
Vol.40 No.2  
Febrero 1990.

El Financiero 3 de septiembre de 1986.  
El Financiero 31 de diciembre de 1986.  
El Financiero 23 de diciembre de 1988.  
El Financiero 27 de mayo de 1992.  
El Financiero 5 de abril de 1994.  
El Financiero 24 de noviembre de 1994.  
El Financiero 28 de noviembre de 1994.  
El Financiero 2 de mayo de 1995.  
El Financiero 8 de febrero de 1995.

La Jornada 8 de noviembre de 1993.  
La Jornada 14 de julio de 1994.  
La Jornada 28 de abril de 1995.

Estrategia No.113.  
vol.5  
Año XIX  
Sep-Oct 1993.  
pp 90.

Estrategia No. 114.  
Vol.6  
Año XIX.  
Nov-Dic 1993.  
pp 110.

Estrategia. No.106.  
Vol. 3.  
Año XVIII.  
Julio-Agosto 1992.  
pp 120.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Sistema de Cuentas Nacionales del Sector Público de México.  
Cuentas de Producción del Sector Público. 1980-1985.  
Cuentas de Producción del Sector Público. 1987-1990  
Cuentas de Producción del Sector Público. 1991-1993

Deuda Externa Actualizada 10-oct-1993.

INEGI Censos Económicos 1994.

XII Censo de Transportes y Comunicaciones.  
pp 281.

La Industria Petrolera en México 1993.  
pp 112.

ONU-CEPAL.  
Informe sobre la Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992.  
pp.44

Mercado de Valores No.9 (enero-junio) 1995.

Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.  
Año II.  
No.3 Julio de 1990.  
pp 271.

Revista de Administración Pública de Baja California.  
No. 3 1992.

Reporte Trimestral e Informes de la Asamblea de Telmex a la Bolsa Mexicana de Valores 1986 (junio-agosto)

Reporte Trimestral e Informes de la Asamblea de Telmex a la Bolsa Mexicana de Valores 1988 (octubre-diciembre)

Seminario Internacional sobre Regulación de las Empresas Públicas.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1981 (noviembre)  
Anuario Jurídico Vol. VIII.

Seminario Franco-Mexicano 1988.  
Caso, Andres México INAP.

Título de Concesión de Telmex.  
Derechos Reales de Competencia 1990  
párrafo 2-4 (copia).

Volante mimeografiado de los telefonistas (copia).