



00463

11

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"Reforma del Estado y Modernización Económica. La Estrategia de Privatización en el Sector Eléctrico: El Caso de la Comisión Federal de Electricidad"

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

MA. GUADALUPE HUERTA MORENO

Director. Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Ciudad Universitaria

mayo, 2000



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.



A mi mamá
A Luis
A mis hijos Jesús y Jarumi
Gracias por su cariño y comprensión

A quienes están convencidos de que las tareas del Estado, más allá de las teorías económicas de moda, tienen que dirigirse a eliminar la desigualdad social y la pobreza.

Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el sector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad.

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Administración Pública presenta:
Ma. Guadalupe Huerta Moreno.

Asesor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

Índice

Prólogo		i
Introducción		vi
Estructura de la investigación		viii
CAPÍTULO 1. LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRASFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		1
I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública		1
1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho		3
2. La administración pública como un instrumento de gobierno del Estado mexicano		5
3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública		6
4. La administración pública como parte de la economía pública		7
5. <i>La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta</i>		8
6. Los límites de la reforma administrativa pública en los años setenta		10
II. Elementos teóricos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador		12
1. La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador		15
2. El proyecto económico y político de pensamiento conservador		19
3. La base económica del neoliberalismo: el monetarismo		19
4. La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo		23
5. La transición del Estado interventor al Estado promotor		27
III. La reforma del Estado mexicano, la modernización económica de la administración pública		29
1. El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado		30
2. La reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública		33
3. La reforma del Estado y la modernización económica		35
4. La reforma del Estado y el liberalismo social		36
Conclusiones		40
CAPÍTULO 2. INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR		42
I. La reconstrucción del país y los fundamentos de la actividad económica pública		42
1. El proceso de sustitución de importaciones y el despegue industrial		46
2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico		58
3. Política económica e industrialización		51
4. Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas		52
II. Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal		56
III. La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal		60
1. Reordenación económica y cambio estructural: el Estado promotor y el <i>desmantelamiento del sector paraestatal</i>		61
2. La modernización económica y la privatización de las empresas públicas		68
IV. Transformación industrial y empresa pública		75
1. Estabilidad macroeconómica y estancamiento productivo		77
Conclusiones		81
Anexo capítulo II		83

CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO 92

I. La estrategia de privatización	93
1. La superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública	94
2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados	98
II. El Estado promotor y la reestructuración del mercado eléctrico	100
1. El ajuste económico y las reformas en el mercado eléctrico	102
2. La propuesta de apertura parcial en el mercado eléctrico	104
3. La propuesta de privatización y la apertura del mercado eléctrico	109
III. La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico	111
1. La apertura en marcha y las inversiones privadas	113
2. La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico	115
3. Límites y consecuencias de la privatización total en el subsector eléctrico	116
Conclusiones	122
Anexo Capítulo 3	124

CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO 128

I. La participación histórica del capital privado en el desarrollo de la industria eléctrica	129
1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución del interés público	131
2. La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país	133
3. La nacionalización de la industria eléctrica	135
4. Expansión reciente y el desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE	135
5. Los recursos públicos y la crisis económica en la CFE	137
II. La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico	138
1. La modernización financiera de la CFE	140
2. La modernización organizacional y administrativa en la CFE	145
3. El mejoramiento de la productividad y de las relaciones laborales en la CFE	147
III. La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE	149
1. El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE	152
Conclusiones	153
Anexo Capítulo 4	155

CONCLUSIONES FINALES 159

EPÍLOGO 166

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA 169

Prólogo

El estudio acerca del Estado, de sus manifestaciones como forma de gobierno, de los mecanismos que adopta para participar en la vida social y económica, de su estructura de gestión administrativa, de la multiplicidad de relaciones políticas, ideológicas y económicas que influyen en el proceso evolutivo por que el mismo va transitando, no dejan de ser elementos de reflexión obligados para entender las transformaciones del mundo moderno. Especialmente cuando el cuestionamiento contra el Estado, su estructura de gobierno y sus formas de intervención económica y social, sigue siendo una práctica común que se repite afanosamente en los círculos de poder económico, entre los funcionarios públicos y los académicos que abogan por la consolidación del libre mercado, como mecanismo de regulación económica, y de un "Estado mínimo". Un problema central de esa postura es que desdeña las lecciones que se desprenden de la génesis y evolución tanto del propio Estado como de su estructura de gestión gubernamental, en términos de su vinculación con el modelo de desarrollo e industrialización instrumentado por los gobiernos posrevolucionarios. En la medida que se pierde de vista esta relación y el problema de gestión gubernamental se reduce a un problema técnico-económico, la reforma del Estado queda limitada a la aplicación de estrategias de racionalidad técnica, administrativa y financiera destinadas a hacer del ente estatal un modelo de eficiencia que, sin embargo, es incapaz de articular un modelo de desarrollo que no sólo premie al gran capital, sino que retome como una función básica y ética del Estado el bienestar de la mayoría de la población y el progreso del país. Esto tendría que darse en un esquema de complementariedad entre el espacio de lo público, como lugar de la expresión del poder político, de la gestión gubernamental y de las relaciones y manifestaciones de la organización ciudadana, y lo privado, donde encuentran contenido los intereses individuales

En ese sentido, el reto para cualquier análisis que pretenda superar la apología fácil del mercado, y explicar y proponer las características que debe asumir la gestión gubernamental mexicana en el mundo contemporáneo, tiene que pasar necesariamente por el análisis de la evolución y los cambios que ha experimentado el Estado mexicano en su relación con el desarrollo económico del país. En especial aquellos que se han generado a partir de que se emprendió una amplia reforma del Estado, dirigida a insertar al país en las tendencias de las nuevas relaciones comerciales, financiera y económicas del mundo actual, y que a lo largo de 17 años han modificado la estructura de gestión administrativa y económica del Estado.

La importancia de hacer una revisión en esos términos es que muchos de los cambios realizados se alentaron más por razones de tipo ideológico que por un esfuerzo de comprensión de cómo la dinámica del propio modelo de desarrollo condujo al Estado a adquirir tareas y funciones cada vez más amplias que llevaron a la administración pública a una situación de gran complejidad, que en condiciones económicas e ideológicas adversas terminaron por impedirle cumplir óptimamente las tareas de gobierno.

Puede argumentarse que al ir incorporando al catálogo de tareas públicas las demandas de la sociedad —para alentar el desarrollo industrial, para mejorar la calidad de vida de la población, para resolver las controversias entre el capital y el trabajo, etcétera— se creó una diversidad de organismos públicos que ampliaron la esfera de competencia estatal hasta el punto en que terminó “pulverizando” la iniciativa individual y anulando espacios a la sociedad civil. Sin embargo, lo real es que la construcción de la economía nacional tenía que encontrar un sustento social, que solamente se podía obtener con un gran pacto político entre el Estado, la burguesía y las clases populares. Ese gran pacto tomó cuerpo en un Estado social de derecho, cuyo sustento material fue la ampliación de las funciones y las tareas estatales, que a la vez que ampliaron las capacidades de

gobierno del Estado mexicano, contribuyeron a crear el clima de estabilidad que se requería para la construcción del capitalismo mexicano.

Con estas consideraciones, podemos decir que una de las limitantes más serias a las que se enfrenta la reforma del Estado es asumir que la problemática de la gestión pública se reduce a estructurar una administración gubernamental funcional al capital, y a modificar el modo de razonamiento de burocracia para que dirija su interés a los problemas de eficiencia y eficacia administrativa. Más bien el reto es lograr que las acciones de gobierno y la estructura administrativa pública cambien para mantener la lógica del compromiso del Estado con la sociedad. Esto significa realizar transformaciones cualitativas en la forma en que el Estado lleva a cabo sus funciones de gobierno. Es decir, lo que se requiere es una reforma integral del gobierno, no sólo una reforma económica y administrativa, sino también una transformación política que recupere para la sociedad civil espacios en la toma de decisiones públicas, y anteponga los intereses de la población respecto del ejercicio autoritario de poder público y del poder económico sobredimensionado del mercado.

Por lo contrario, ajustar la reforma del Estado a la simple reorganización de la estructura gubernamental y a la modernización económica resulta en la restricción del ejercicio del gobierno y su supeditación a la economía de mercado. No se trata de volver a las formas de gestión gubernamental anteriores, incompatibles con el entorno actual, sino más bien que el Estado y su administración pública tienen que adquirir una flexibilidad y adaptabilidad al contexto económico y al entorno político. Pero conservando ante todo la idea de que, frente a los desequilibrios y reestructuraciones mundiales, las acciones del Estado deben dirigirse a reducir la polarización económica, y a evitar el crecimiento de la marginalidad y la exclusión social. Entonces, cualquier reforma de Estado que aspire a construir la modernidad estatal tiene que realizarse a partir de la búsqueda de alternativas de transformación que, en el equilibrio mercado-estado-sociedad,

encaucen los procesos políticos y económicos hacia un esquema de desarrollo que cumpla con las expectativas de todos los mexicanos.

Otro camino es el de mantener como un ideal básico una reforma de tipo tecnocrático. Es decir, esa reforma estatal que, en la perspectiva de una postura ideológica y política reaccionaria, pugna por la supremacía del mercado sobre el Estado y propone la separación de lo colectivo y lo público, de lo económico y lo estatal. Con tal reforma del Estado el interés general ya no tiene cabida, y los preceptos de justicia social e igualdad deben ser desechados por anacrónicos. Aquí la emancipación del Estado respecto de las demandas sociales es el primer paso para alcanzar la modernidad estatal. El segundo paso es elaborar una buena reglamentación que permita al mercado ser el proveedor de los conocimientos, de los productos, de los bienes y de los servicios. De esa manera se construye un “Estado moderno” que utiliza a la administración pública —en un ejercicio de gobierno reducido— como prestadora de los servicios que facilitan los contactos y la cooperación entre los diferentes agentes económicos. Los mecanismos del mercado y las formas de organización política son los que van a determinar la manera en que se incorpora el interés general a las tareas gubernamentales. En este contexto las medidas dirigidas a limitar las actividades públicas, a mantener a toda costa presupuestos públicos equilibrados, a privatizar las empresas públicas y a generar una reorganización eficientista de la estructura administrativa pública son los prerequisites para lograr la modernización del Estado y de la administración pública.

Sin embargo, si partimos de que la reforma del Estado es un proceso inacabado y dinámico podemos todavía ser optimistas respecto del rumbo que la misma puede tomar en el próximo siglo. Más aún considerando que los flancos que se han abierto para la gestión pública y la gobernabilidad después de 17 años de reforma tecnocrática, se dan en un contexto donde, por una parte, existe una sociedad más plural que aspira a una transformación democrática en la que pueda ejercer su

derecho a participar de los cambios económicos y de la toma de decisiones públicas y, por otra parte, las características de la integración y la globalización económicas están imponiendo condiciones de articulación entre capitales que pueden llegar a comprometer las estrategias de desarrollo nacionales.

En presencia de estos fenómenos, y en la medida en que para la socialmente la definición de lo público no está en la supuesta dicotomía estado–mercado, sino más bien en la complementariedad de la sociedad y el Estado, la reforma del Estado ya no puede pensarse como la simple modernización económica y la reorganización administrativa de la estructura de gestión pública, donde el poder público puede de manera independiente a la sociedad realizar acciones o tomar decisiones que la afectan en su calidad de receptora del quehacer gubernamental. Al contrario, la exigencia social de contar con un Estado moderno no quiere decir un Estado mínimo acotado a funciones de regulación económica, ni quiere decir un Estado en el que se separan de manera superficial la administración de la economía, el mercado y la política; más bien significa contar con un Estado capaz de llevar al cabo una acción integradora, en un proyecto colectivo, de los intereses y las necesidades de la población en su conjunto. Esto no se traduce en el desconocimiento de las nuevas realidades económicas y de las limitaciones que las mismas imponen a la gestión pública, implica que para avanzar a tono con éstas, las acciones del Estado y la administración pública deben centrarse en el necesario equilibrio entre el sistema administrativo, los procesos políticos y las transformaciones económicas.

Si anteponeamos estas ideas al análisis de la reforma del Estado y de las transformaciones de la administración pública, nos liberamos de caer en los reduccionismos ideológicos que suponen la existencia de un "antagonismo" entre el Estado y el mercado, y que plantean la reforma estatal como una mera reforma económico–administrativa, donde la solución a los problemas de las

sociedades modernas se reducen a restringir las capacidades de gobierno del Estado en nombre del individuo y de la libertad económica. Esto es importante porque aun cuando son evidentes los fracasos que ha generado el modelo económico que enarbola el desmantelamiento de la estructura estatal, todavía hay voces que se elevan pregonando la capacidad del mecanismo del mercado y de la iniciativa individual para beneficiar a la sociedad. Sin considerar el daño que a lo largo y ancho del planeta se ha infringido en nombre del mercado y de la libertad económica a la población más desprotegida.

Entonces, para no oponer a la apología del mercado, la apología de la omnipotencia del Estado y de la administración pública, lo que buscamos es reencontrarnos con su historia y su evolución, propia y particular al caso mexicano. Ello nos permite abordar los problemas de la gestión estatal de manera directa sobre nuestra realidad, evitando así la utilización de los ejemplos supuestamente "universales" para explicar la problemática pública, que sólo son valiosos en la medida en que nos ayudan a interpretar ciertos aspectos de los problemas estatales y administrativos propios, pero que jamás deben ser guía fiel para la solucionar éstos. Un beneficio adicional que tenemos de seguir esta propuesta analítica es que podemos trabajar en la elaboración de propuestas explicativas acordes con nuestra realidad estatal y administrativa, independientemente de las que se han aplicado en otros países y en otras problemáticas públicas.

Introducción

Con base en las ideas anteriores se preparó el siguiente trabajo de tesis. En éste se propone una revisión acerca de las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales y el crecimiento de la estructura de gestión pública: la administración pública. Sin desconocer los factores políticos que contribuyeron a ese crecimiento, se pone un especial acento en cómo los

requerimientos del proceso de industrialización y desarrollo llevaron al Estado a asumir una participación directa en la economía cada vez más amplia, situación que pudo mantenerse en la medida en que el excedente económico proporcionó los recursos necesarios para mantener una compleja estructura administrativa y empresarial públicas, en las que se apoyó el Estado intervencionista.

Pero así como el factor económico fue determinante en la expansión de la estructura administrativa del Estado, también influyó decisivamente en su retraimiento, pues una vez que las condiciones económicas cambian, y las fuerzas políticas, económicas e ideológicas adversas al Estado toman posiciones en la estructura del poder político, se va a emprender una reforma del Estado que tendrá entre sus lineamientos principales la transformación de la administración pública y la modernización de la economía. En esa reforma el Estado, actuando como un estado promotor de perfil empresarial, va a dirigir sus esfuerzos a favorecer la reestructuración interna de los capitales y a buscar la articulación de la economía a los circuitos comerciales y financieros mundiales.

Esto a su vez va a significar la realización de importantes cambios en las relaciones económicas inter e intrasectoriales, la modificación de las políticas de gobierno y de los programas de la administración pública, la reorganización administrativa en el sector central y el redimensionamiento de la administración pública paraestatal. En el caso de esta última uno de los aspectos más relevantes de la reforma será el desmantelamiento de la industria estatal, mediante diversas formas de desincorporación, entre las que sobresale el traspaso de activos públicos al sector privado, vía las privatizaciones, principalmente en los casos de empresas públicas de gran tamaño y con un potencial económico importante.

Pero en la medida en que el mercado es incapaz de hacer una contribución efectiva al sector real de la economía y generar la rentabilidad que, en el contexto de las nuevas relaciones económicas y productivas del capitalismo contemporáneo, garantice un crecimiento estable y autosostenido, se requiere no sólo mejorar el comportamiento de las variables macroeconómicas, sino más aún de fortalecer las capacidades del gobierno. Esto significa ir más allá de la simple adecuación de las acciones y el quehacer estatal a los criterios y condiciones de eficiencia, que en la concepción económica y política corriente se utilizan para determinar cuáles son los cometidos públicos legítimos y las formas apropiadas en que el Estado debe desarrollar sus actividades. Implica la necesidad de reconstruir la esfera de lo público en los terrenos económico, político y social, no en oposición a la sociedad, sino como una forma de revalorizar socialmente las acciones del Estado y de la administración pública en general.

En esos términos, con este trabajo, modesto en su contribución a la comprensión del problema del Estado y de la administración pública, se pretende contribuir a *desmitificar* el Estado y la administración pública como los únicos ejes del desarrollo económico, a fin de ubicarlos en la realidad social, económica y administrativa actual. Pero al mismo tiempo también se busca *desmitificar* el mercado y el capital privado como las únicas fuentes efectivas y válidas para alcanzar el beneficio colectivo.

Estructura de la investigación

En el capítulo I se examinan la evolución y el desarrollo de la administración pública y el escenario económico que hizo posible este desarrollo en un esquema de economía pública. Asimismo, se presentan los elementos teóricos e ideológicos, y la problemática económica que favorecieron la sustitución del Estado benefactor, y el estado Interventor, por un Estado

conservador en lo político y liberal en lo económico. Este desarrollo nos permite ubicar las transformaciones del Estado y la administración pública en la perspectiva de una crisis económica que se manifestó en la incapacidad financiera del Estado para seguir manteniendo un gran aparato de gestión pública, lo que tuvo efectos directos en el conglomerado de empresas públicas.

En el capítulo II se revisa el proceso de industrialización, en la consideración de que a lo largo de cuatro décadas la política económica y la operación de las empresas públicas se utilizaron de manera preponderante, en su calidad de instrumentos de gobierno, para favorecer ese proceso. En este mismo capítulo se destacan los aspectos sobresalientes tanto de la propuesta de reconversión industrial como de la crisis económica, a fin de analizar la inserción del redimensionamiento del sector parare estatal en el contexto de las estrategias de cambio estructural y de la modernización económica. Además se esbozan las condiciones y las características que deberá asumir la participación directa del Estado en la economía a fin de garantizar, en un esquema de complementariedad con el mercado, un proceso de crecimiento estable y de largo plazo.

En el capítulo III, según el método deductivo, se analizan los elementos sobresalientes de la estrategia de privatización, haciendo hincapié en las particularidades de los bienes públicos y los bienes privados. Una vez cubierta esta parte, se hace una revisión de los efectos que pueden tener sobre la capacidad de gestión estatal la apertura parcial y la propuesta de privatización de la industria eléctrica nacional, tomando en cuenta que la eliminación de la participación estatal en la generación y prestación del servicio de energía eléctrica no sólo generará una reestructuración del mercado eléctrico en favor del capital privado, sino que, siendo un sector estratégico, se limitará la capacidad del Estado en la conducción del desarrollo, con importantes efectos sobre la política energética, la expansión de la infraestructura eléctrica y la prestación del servicio de energía eléctrica.

Finalmente, en el capítulo IV se procede a hacer una evaluación institucional de la principal empresa del sector eléctrico: la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este último capítulo se desarrolló con la intención de mostrar que en el reacomodo de la relación entre el mercado y el Estado, el funcionamiento de algunas empresas públicas debe seguir siendo un instrumento fundamental de la administración pública para la consecución de las acciones de gobierno, pues sólo así se puede garantizar el buen funcionamiento del mercado. De ahí que un problema crucial para la administración gubernamental sea que defender una estrategia de reforma administrativa pública insistiendo en presentar a la privatización de las empresas públicas y la apertura de actividades estratégicas, como las únicas formas de resolver los problemas técnicos, económicos y de gestión gubernamental, tal como ha venido sucediendo con la reforma del Estado y la modernización económica, lo único que nos va a conducir es a limitar en mayor medida las capacidades de gobierno y a fortalecer los fenómenos de concentración y centralización de capitales.

De tal manera que vale la pena advertir que las acciones de gobierno y las políticas de gobierno, en particular la participación directa del Estado en la economía son, frente a las formas actuales de reproducción del capital, elementos claves para asegurar no sólo un mejor funcionamiento del mercado, sino más aún para garantizar un desarrollo menos excluyente.

Como podrá comprobarse a lo largo del trabajo, en su realización ha prevalecido la preocupación por contribuir a repensar sobre bases más propositivas las características y el perfil del Estado y la administración pública, teniendo siempre en mente que una modernidad estatal que antepone a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos la lógica del mercado, efectivamente puede producir momentos de bonanza macroeconómica, pero al costo de condenar a la mayoría de la población a la miseria. En esos términos, la idea fundamental que guió la

CAPITULO 1. LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente capítulo está dividido en tres secciones. En la primera sección se hace una revisión de cómo la evolución del Estado mexicano se apoyó en cuerpo administrativo, mismo que le permitió llevar los cometidos públicos. En esa perspectiva se fueron fortaleciendo los arreglos institucionales y organizativos para que facilitaran las acciones de gobierno, y de esa manera generar la estabilidad necesaria al desarrollo del capitalismo mexicano. En la segunda sección, se exploran los elementos que en términos económicos e ideológicos favorecieron la transición del Estado benefactor al Estado neoliberal, y que en el caso de nuestro país se hablaría de la transición de un Estado intervencionista, a un Estado neoliberal o conservador, reflexión necesaria para abordar, en la tercera sección, los cambios que la administración pública ha experimentado, a la luz de la concepción económica e ideológica de la modernización económica, y de sus supuestos acerca de la relación entre el Estado y el mercado. Considerando que muchos de los aspectos que a nivel mundial sirvieron para el cuestionamiento al Estado benefactor se reprodujeron en lo interno, y se tomaron como bandera para iniciar una reforma que, desde la perspectiva oficial, habría de llevarnos a contar con un Estado moderno, racional y económicamente eficiente que, sin embargo, en el terreno político se ha ido disociando de su base social de apoyo.

1. EL Estado mexicano y la conformación de la administración pública

El Estado que surgió de la Revolución mexicana quedó inmerso en un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática económica y financiera, donde los problemas agrarios que habían sido un elemento central del movimiento armado no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación, los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura

social y económica sobre la cual sentar las bases para que el Estado interviniera en la economía como el eje y el motor del desarrollo nacional.

A partir de medidas y acciones —el establecimiento de un Ley del Trabajo que incorporaba derechos innovadores, la reforma agraria y la nacionalización de industrias claves— encaminadas a generar un gran pacto social, el Estado creó el ambiente de cohesión social necesario para articular una estructura de poder vertical que facilitó la realización de compromisos específicos con los diversos intereses particulares. En ese contexto, el reconocimiento a la diferencia existente entre el capital y el trabajo, no sólo tenía la intención de otorgar beneficios para la clase trabajadora, sino que serviría al Estado para imponer un acuerdo de dominación legítima, en el que los sectores proletarios urbanos y rurales emergentes se comprometían en un pacto político a dar un apoyo incondicional y unánime a las acciones gubernamentales.¹

Esto significó un importante triunfo para el naciente Estado mexicano, pues le dio el aval social que, desde la perspectiva de una red de subordinación de tipo corporativo, requeriría en la posterior instrumentación de una política reformista que se caracterizó por la creciente participación del Estado en la economía, lo que le dio la posibilidad de ser identificado como el punto de conjunción del interés privado y del interés colectivo. De tal manera que pudo legitimar su actuación como el eje conductor y ejecutor del proceso de acumulación de capital y del desarrollo, sin que ello signifique que el Estado limitaría su participación a los aspectos económicos del desarrollo, pues también iba a participar como juez y parte en el tratamiento político de los grandes conflictos sociales implícitos en sus funciones como guía del desarrollo.

Por ello, al mismo tiempo, y con el fin de articular orgánica y jurídicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos y el ente estatal, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedarán establecidos los lineamientos para regular toda la gama de relaciones sociales, políticas y económicas. Se establecieron, entre otros, los marcos legales vinculados con

¹Aunque las formas de comprometer y controlar a las clases populares variaron en función de los estilos de mando particular a cada titular del poder Ejecutivo, el objetivo político era contar con un frente popular de apoyo a las acciones de gobierno. Así por ejemplo, no es sorprendente que, como señala A. Anguiano, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas "las masas fueron movilizadas en apoyo de la política que desplegó para fortalecer las bases del desarrollo industrial del país y en defensa del régimen imperante" (1975, p. 63)

las actividades productivas, las estrategias de reparto agrario, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas, y aquellos ligados a las relaciones del país con la Iglesia y el exterior.

De esa forma el Estado consolidó su figura como un Estado fuerte y participativo, no sólo en los aspectos productivos y distributivos, o en la administración de la política económica en su conjunto, sino también como el organizador de las instancias legales en las que los conflictos entre las distintas clases, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo, pudieran ser redimidos. Esto último era particularmente importante, pues al lograr la institucionalización de los ámbitos para la solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el agente capaz de operar como el elemento estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico. En estas circunstancias, su intervención reguladora y las acciones de gobierno específicas, permitían al Estado justificar la socialización de los costos del progreso, tanto en términos de la conducción de la vida política como por la instrumentación de políticas económicas anticíclicas.

1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho

Desde los inicios de su consolidación en 1917 el Estado mexicano tomó distancia del "viejo Estado liberal", el cual anteponía los intereses de la burguesía en la promoción de las condiciones de acumulación, sobre la base de "la reivindicación hacia los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad (Moreno, 1998, p.15). Este tipo de Estado, que destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista enarbolando los principios de legalidad, asumió de manera inmediata, como una acción de gobierno prioritaria, el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la seguridad y los derechos de propiedad de los individuos, y vigilar el adecuado funcionamiento de las relaciones mercantiles entre "ciudadanos libres e iguales". El Estado liberal hizo de las propuestas del liberalismo económico su estandarte y su guía. Con ello la libertad económica se convirtió en uno de los valores supremos, y en la condición *sine qua non* para poder garantizar la satisfacción del interés público (Montes, 1996).

Por lo contrario, el Estado mexicano se convirtió, desde la figura de un Estado social de derecho, en el punto de encuentro de los distintos intereses y en el centro de objetivación de las transformaciones económicas y sociales. Su fundamento material lo adquirió con la ampliación de las funciones estatales. Éstas se dirigieron a crear la estructura económica y administrativa que se requería para favorecer la existencia de medios de consumo social, que mediante el estímulo a la demanda agregada pudieran propiciar una mejor distribución del excedente económico, lo que contribuía no sólo a aminorar los conflictos sociales, sino también a fortalecer los mecanismos de rentabilidad del capital, pues en la medida en que el Estado podía utilizar parte de los recursos públicos para favorecer la prestación de diversos servicios económicos y sociales, y manejar las políticas fiscal y monetaria a fin de reducir los efectos generados por las fluctuaciones económicas, no solamente se lograba la satisfacción de importantes demandas –de salud, educación y prestación de servicios básicos– de amplios sectores de la población, sino que al mismo tiempo se creaba el ambiente social para un mejor funcionamiento del sistema económico.

Con la legitimación jurídica y una amplia base de apoyo social, las funciones y recursos del Estado se articularon para garantizar, en última instancia, la reproducción del capital. Pero, como la situación económica y política del momento hacían que la viabilidad del Estado dependiera de la consolidación de la estabilidad social, la actividad pública también se orientó a poner en práctica propuestas y acciones encaminadas a buscar que el crecimiento económico se acompañara de ciertos beneficios sociales. Es decir, una vez que empezó a consolidarse la estructura institucional del Estado mexicano, en los años treinta y cuarenta, el manejo de los recursos y las decisiones estatales no sólo se dirigieron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, sino también a lograr cierta justicia social, no sólo como un objetivo ético del Estado, o como el resultado del pacto político con los sectores populares, sino porque alcanzar alguna correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la clave para

mantener una organización social estable que no fuera un obstáculo en la construcción del capitalismo mexicano.²

2. La administración pública como instrumento de gobierno del Estado mexicano

Para hacer operativas las funciones estatales en el sentido anterior, se requería un soporte administrativo especial. Era necesario que el Estado contara con un conjunto de instituciones públicas encargadas de la gestión gubernamental y que sirvieran, por una parte, como el puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales y, por otra, que constituyeran el centro de planeación y ejecución de las tareas públicas, las cuales en esos momentos estaban agrupadas de la siguiente manera:

- i) Las relacionadas con la instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, dirigidas a atenuar las etapas depresivas del ciclo económico y a crear las condiciones propicias para fortalecer un crecimiento de largo plazo en una economía de mercado.
- ii) Las relacionadas con demandas sociales que se generaban del compromiso político implícito del Estado por tratar de satisfacer las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- iii) Las relacionadas con los reacomodos políticos –donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era el vértice de la estructura política– en los cuales había que mantener la estructura de poder y de clases para la reproducción de la clase política y la conservación de la estabilidad del sistema político mexicano.

Estas tareas fueron encaradas en una etapa de auge de un "nacionalismo" que favoreció el control gubernamental sobre las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto y en la expansión de la estructura de gestión gubernamental. Esto reforzó las acciones estatales dirigidas a apoyar la industrialización y el desarrollo económico del país, y a reducir las tensiones sociales que se originaban en la lógica del incremento de la rentabilidad privada.

²Con cierta redistribución de la renta –que evidentemente no debía afectar a los grupos de ingresos más altos– se podía incorporar a las masas a una especie de cruzada por el desarrollo, donde el liderazgo político lo tenía el Estado

De esa forma, la administración pública fue asumiendo estructuras y formas de gestión cada vez más complejas, y mientras más compromisos adquiría el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. El resultado de esa situación era la creación nuevos órganos administrativos, lo que llevaba a una constante adecuación y renovación de las normas jurídicas para regular su funcionamiento. De esta manera surgió un tipo de administración pública que en lo organizacional abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública

La reglamentación inicial sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: la Constitución. En ésta se estableció que el Congreso Mexicano determinaría el número y las funciones de las diversas secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras) o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando en un proceso de cambios constantes la rama administrativa pública.

De esa manera, las modificaciones organizativas en la estructura de gestión del Estado –la administración pública– le permitían irse adaptando a los cambios que se daban por el desarrollo de la economía y las transformaciones de la sociedad mexicana. Ya fuera por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas) o bien por la modificación en los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender. De tal manera, que en lo institucional, la estructura organizativa de la administración pública fue conformándose por organismos públicos, cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería),

hasta aquellas vinculadas con la atención a los problemas relacionados con la política social de tipo educativo o de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

Al crecimiento del sector central se sumó el del sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos, y esto resultó en el incremento del número de empresas públicas. En este caso particular, contribuyeron, por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios en el mercado interno y, por otra, la incapacidad económica y técnica, y la falta de vocación capitalista de la burguesía mexicana.

4. La administración pública como parte de la economía pública

Si bien es cierto que los aspectos antes mencionados impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública, que se atendió con la creación de diversos organismos públicos, el eje de la acción gubernamental giraba más entorno del impacto económico de sus acciones o a las prioridades sociales, que a los aspectos de rentabilidad financiera. Esto aunque parecería cuestionable desde el punto de vista empresarial en cualquier análisis de costo-beneficio, en su momento fue determinante para consolidar un esquema de economía pública³ en el que se basó el crecimiento nacional entre los años treinta y finales de los años setenta. Entonces, aunque la estructura de gestión administrativa, necesaria para el desarrollo de las acciones de gobierno inherentes al interés público, iba generando importantes distorsiones sectoriales y financieras en cuanto al presupuesto público, en los hechos su situación era el resultado de dos fenómenos de carácter secular propios al desarrollo nacional:

a) el de los desequilibrios y las tensiones sociales que se producían internamente como resultado de una acumulación de capital que había dado origen a un crecimiento económico distorsionado, y que debían ser encarados por el Estado.

³ J. Ayala define la economía pública como "una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y el ingreso públicos, pero analizados desde una nueva perspectiva" (1997, p 3), lo que permite considerar no sólo los aspectos económicos de las actividades gubernamentales, sino la multidisciplinariedad de la gama de relaciones que se van estableciendo entre el Estado, el gobierno y la sociedad.

b) el de la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, lo que obligaba al Estado de ejercer una participación directa cada vez mayor en las diferentes actividades económicas.

Esas condiciones favorecieron que el Estado mexicano se convirtiera en un Estado altamente interventor,⁴ y aunque a la ampliación de la estructura de la gestión pública siguió una marcada tendencia hacia el crecimiento de los gastos gubernamentales y del déficit público, el problema era que para asegurar la estrategia de crecimiento económico y la legitimidad del Estado, el poder público no podía dejar fuera del espectro de las acciones gubernamentales las vinculadas con la regulación económica y al beneficio social, pues esas acciones contribuían a generar las condiciones de estabilidad social necesarias en la valorización del capital. En esos términos, la administración pública, como parte de los instrumentos para el desarrollo de las acciones de gobierno, era importante no sólo por su desempeño en el control y la coerción del Estado sobre la sociedad, o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también, y de manera fundamental, porque logró constituir el centro aglutinador, desde el punto de vista económico y político, de la acción estatal y el espacio de incidencia para la conjunción del interés individual y colectivo en un proyecto de desarrollo capitalista, donde lo público devino necesariamente en social, como una dimensión intrínseca del carácter político del Estado. Esa fue la lógica en que quedó marcado hasta finales de los años sesenta el rumbo económico de las funciones públicas, "pero también el papel político del aparato administrativo del Estado"(Barenstein, 1982, p.78).

5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta

Sin embargo, en los años sesenta y setenta, y en circunstancias económicas e ideológicas diferentes, empezó a manifestarse una percepción negativa sobre el "tamaño" y la forma en que el

⁴Como señala F. Jeannot (1992) no se puede hablar de un Estado de bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implantó en los países de capitalismo maduro, donde las políticas de gasto público permitieron generar una alta productividad y una creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello se pudo mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras. En contraste, en los países de capitalismo tardío, por lo contrario, la acción estatal fue la única fuerza capaz de afrontar la difracción economía-sociedad, redefiniendo en algunos casos la inserción de la base productiva y, en otros, organizando las demandas sociales y reprimiendo a los grupos opositores a las políticas gubernamentales. Fenómeno evidente también en los casos de una viabilidad económica más o menos despejada, donde la marcada debilidad de la burguesía obligaba al Estado a encarar la enorme tarea de articular la economía y la sociedad.

Estado cumplía sus "funciones". Esto, que se da en un momento en el que mundialmente estaba creciendo la crítica hacia el Estado benefactor,⁵ y que internamente se expresó a partir de la "necesidad impostergable" de realizar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo de la estructura estatal, de las funciones y de la organización que hasta ese momento había tenido la administración pública. Para realizar esa tarea se crearon organismos, como la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos (1971).⁶ A estos organismos se les encomendó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública. Cuando esa fase se terminara, se podrían establecer los esquemas de coordinación y las medidas administrativas necesarias para mejorar el desempeño de una administración pública compuesta por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas. Como vimos, éstos habían tomado cuerpo en secretarías y departamentos de Estado; empresas públicas, de participación mayoritaria y minoritaria; fideicomisos públicos; organismos públicos descentralizados,⁷ etcétera, cuyas funciones iban desde la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta aquellas actividades vinculadas con aspectos políticos, de coacción y de control social.

Una vez concluido el diagnóstico, se propuso un programa global de reforma administrativa en el que se pretendía conjuntar elementos científicos y técnicos para alcanzar gran racionalidad administrativa. En este programa quedaron incorporadas varias medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazos que permitirían, en un esquema de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública

⁵Sobre todo con el resurgimiento de las ideas y el paradigma de la escuela austríaca, representada por L. von Mises y F. Hayek, quienes colocaban en el centro de la acción económica la iniciativa y las elecciones de los individuos, en oposición a casi cualquier forma de regulación estatal de las acciones individuales y del libre funcionamiento de los mercados.

⁶Esta última inició sus operaciones el 10 de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública y procedió a elaborar un marco global de referencia de las actividades públicas y un programa operativo de reforma administrativa.

⁷La forma de organizar internamente a la administración pública varió, dependiendo de las funciones que cada uno de sus componentes se le hubieran asignado. Así, por el ejemplo, tenemos que las secretarías de Estado y los departamentos de Estado rigen sus funciones en su área de competencia por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto, que en el caso de los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico –bases de organización, facultades y funciones– que su órgano de gobierno expide. En este caso los integrantes del órgano de gobierno, equivalentes al consejo de administración, son designados por medio del coordinador del sector, por el titular del poder Ejecutivo.

Después de esa evaluación, en 1977 se inició la sectorización del sector central y del sector paraestatal. Se procedió a realizar el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines –productivas, económicas, políticas y sociales– a partir de las directrices establecidas bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Así, las dependencias directas del Ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial (Pichardo, 1984, p.223) que se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era que, a partir de una nueva estructuración de la rama administrativa pública, que abarcaba todos los niveles de la gestión gubernamental, se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.

6. Los límites de la reforma administrativa pública en los años setenta

A pesar de estos esfuerzos, y como el crecimiento del aparato de gobierno estuvo más vinculado con los requerimientos de una estrategia política y económica activa con la cual apoyar a los diferentes sectores y actividades económicas, se presentaron aún problemas en la estructura de la administración pública, lo que mostró la falta de una propuesta integral de coordinación y de planeación en lo administrativo. Sin embargo, cabe aclarar que aun en tal situación la acción desplegada por la administración pública, como medio de ejecución de las acciones gubernamentales, fue eficiente, ya que a partir del creciente intervencionismo estatal, en cualquiera de sus formas administrativas o de política económica, el Estado mexicano, en ausencia de una propuesta económica viable por parte del capital privado, pudo desempeñar una función central "en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos" (Cordera, 1979, p.102). De ahí, que mientras el ambiente ideológico fue propicio –y en ausencia de problemas financieros de gran magnitud que pudieran restringir las posibilidades de distribución del beneficio económico entre la burocracia y los grandes grupos de poder económico– el Estado contó con los apoyos suficientes para organizar y mantener una estructura de gestión gubernamental, cuyas acciones contribuyeron a generar las condiciones

económicas y sociales de largo plazo que se requerían para apuntalar la estrategia de desarrollo.

Esas acciones se orientaron principalmente a:

a) *Promover importantes reformas sociales*, derivadas de la garantía expresa de los derechos ciudadanos incorporados en la Constitución, y que implicaban la participación estatal en la gestión de servicios de salud pública, educación, vivienda, producción y distribución de bienes de consumo básicos, entre otros.

b) *Instrumentar un esquema de subsidios para la producción*, caracterizado, de manera general, no sólo por una política de subsidios en los precios y las tarifas públicas encaminada a transferir recursos al sector privado, sino también por la creación de infraestructura industrial y urbana.

c) *Crear grandes conglomerados productivos de carácter público*, cuya producción se destinó en la forma de insumos a fortalecer las cadenas productivas de la naciente industria nacional.

Así, la propia dinámica del desarrollo interno impulsó al Estado a mantener una estructura administrativa sumamente compleja, con la cual pudo realizar acciones que aseguraron la expansión económica y "la producción y reproducción de la vida social"(Lechner, 1985, p.18). La consecuencia financiera del crecimiento de las actividades públicas fue que los gastos estatales debían incrementarse de manera acelerada, y como los ingresos se iban rezagando, sobre todo porque el pacto político con los grandes capitales implicaba mantener sin cambio algunos elementos de la política económica,⁸ el saldo en las finanzas públicas era negativo. Sin embargo, esa forma de manejar los recursos públicos pudo sostenerse gracias a condiciones económicas favorables:

- En lo internacional, después de la posguerra, se pasó por una etapa de auge del capitalismo mundial, que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados y, como consecuencia, en el incremento en los flujos de comercio

⁸Por ejemplo, podemos mencionar que un argumento tradicional en los círculos de poder económico —cuando se ha planteado la posibilidad de revisar la política fiscal para incrementar los gravámenes sobre las ganancias empresariales— es que instrumentar medidas de esa naturaleza desalientan las inversiones y generan salidas masivas de capitales. Como ningún gobierno ha querido cargar con el peso económico y político de un enfrentamiento con la burguesía, y porque pesan más los compromisos históricamente adquiridos con los grupos de poder económico más importantes, el tema de la reforma tributaria siempre se deja a las administraciones por venir, independientemente de los efectos negativos que este retraso provoca en los ingresos públicos.

internacional. Esto generó una dinámica de comercio externo propicia para la absorción de los excedentes de la producción nacional.

- En lo interno, se transitó por una situación económica estable; la inflación no representaba ningún problema y la paridad cambiaria favorecía la sobrevaluación del peso. Lo que se complementaba con las altas tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.

Ambos aspectos fueron decisivos para que, a lo largo de casi tres decenios, se viviera una situación de estabilidad económica y financiera. En tal contexto, para el Estado no fue ningún problema absorber los costos que representó la diversificación y ampliación de la estructura de gestión gubernamental. Aunque ésta abultaba los gastos del Estado, era el medio a través del cual se ponían en práctica acciones que favorecían, desde la perspectiva de en un acuerdo político amplio, la conjunción del interés individual y colectivo en aras de la construcción de un modelo de crecimiento económico que paulatinamente fue mostrando sus límites, y cuyas principales distorsiones se perfilaban en la gestación de importantes desequilibrios sectoriales y financieros.

II. Elementos teóricos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador

El crecimiento de la estructura de la gestión pública, la administración pública, fue también el reflejo de la existencia de una visión mundial positiva acerca de la función que el Estado debía cumplir en las sociedades. Se partía del supuesto de que si éste tenía la obligación de fomentar la acumulación de capital y la rentabilidad privada, también debía crear los medios de consumo social necesarios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante crecimiento. Es decir, existía una connotación no sólo positiva sin más aún progresista respecto de las actividades de gobierno y del intervencionismo estatal. Se consideraba que un Estado con una política económica activa, que al mismo tiempo que garantizara los requerimientos para la acumulación de capital favoreciera el pleno empleo y el desarrollo de mejores condiciones de

vida para la población, iba de la mano de la ampliación de las garantías democráticas.⁹ A este Estado se le conoció como Estado benefactor.

Para el logro de sus objetivos, el Estado benefactor se encargó de articular un amplio pacto entre los diferentes actores económicos y sociales. Este se dio a modo de una mayor participación de los asalariados en la determinación de las bases contractuales y de los planes de desarrollo industrial, al tiempo que se alentó la formación de estructuras sociales y políticas que podían incidir en la formulación de los planes y las acciones públicas. Por otra parte, lograr el compromiso de las clases más favorecidas económicamente con el ente estatal requirió tanto de instrumentar apoyos fiscales y financieros directos, como de subsidios en la forma de insumos y bienes y servicios públicos a precios bajos. Pero también por la inclusión de la burguesía en la estructura de poder y, por lo tanto, en la toma de decisiones políticas y económicas. Así, la retribución pública a cada grupo o clase social se daba en la forma de mayores inversiones en plantas, equipos y desarrollos tecnológicos, incremento en los niveles de productividad y mayor crecimiento económico. El resultado del gran pacto social en el que se basaba el Estado benefactor fue un acelerado desarrollo del capitalismo, con un margen amplio de mejoramiento social.

De esa manera, en la mayoría de países desarrollados existía consenso acerca de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se buscara satisfacer las demandas de diversos grupos de la población que por su posición frente al capital, desposeídos de medios de producción, tenían una capacidad económica limitada que les impedía cubrir satisfactoriamente sus necesidades básicas.¹⁰ En ese contexto político y social no era extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o los Estados Unidos el Estado benefactor, que se consolidó con la revolución keynesiana,¹¹ interviniera activamente en

⁹Al hacer referencia a la democracia no solamente estamos pensando en los aspectos procesales de la toma de decisiones, sino más bien en el establecimiento de un marco de amplia participación social, pues en esas condiciones los individuos dejan de ser sujetos pasivos y se convierten en hacedores de su historia. Entonces, la práctica política que favorecen los regímenes democráticos se manifiesta, al menos en cierta medida, en "la relación propiamente social en que los hombres se reconocen entre sí como sujetos" (Lechner, *et al* 1985, p 23)

¹⁰Evidentemente no es que el Estado fuera sensible a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, sino que la reproducción de la fuerza de trabajo era al mismo tiempo, la condición de legitimación ideológica y política del Estado, pero también la garantía de reproducción, con estabilidad, del sistema económico

¹¹Donde los objetivos de pleno empleo, igualdad y crecimiento estaban íntimamente relacionados con un gasto estatal redistributivo

la economía para modificar la distribución del ingreso, proporcionando sistemas de seguridad social, creando marcos de regulación de las actividades económicas, interviniendo en la determinación de la oferta y la demanda agregadas y prestando servicios y bienes públicos. Estas acciones de gobierno se daban en el marco de un sistema de asistencia social, instrumentado a partir de una estrategia económica de transferencias y de servicios públicos extensivos, que permitía no sólo alcanzar altos niveles de empleo, sino también mejores niveles de vida de la población en su conjunto, pero siempre fortaleciendo el desarrollo de la estructura económica capitalista.¹²

En esas circunstancias, la participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales o en la actividad industrial o el fomento agrícola, además de considerarse como una obligación del poder público, daba una connotación progresista a las acciones públicas y legitimaba el ejercicio del poder político. Ya que este debía orientarse a crear las condiciones materiales para la expansión de la economía y a favorecer el pleno empleo. De tal manera, que gran parte de las actividades públicas servían para "aminorar" la supremacía del capital sobre la fuerza de trabajo y "de esa forma atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del libre mercado" (Arancibia, 1984, p.35). Es decir, la acción pública tenía la obligación de crear el ambiente económico que propiciara la disminución de la brecha económica existente entre las elites más poderosas y las grandes masas populares.

Así, por una parte, el Estado utilizaba los recursos y los medios a su alcance —en el terreno económico políticas monetarias y fiscales sensibles a las variaciones en el empleo y el producto, y en el plano político e ideológico la incorporación de los grupos laborales al diseño de las políticas de asistencia social— para tratar de reducir las desigualdades sociales propias al desarrollo del capitalismo. Por otra parte, se definían las acciones encargadas a la administración pública a partir de las exigencias que se desprendían del acuerdo político entre clases. Esto garantizaba la reproducción del sistema económico y permitía a amplios sectores de la población reivindicar la

¹²En el trabajo de J. D. Steinbruner y W. W. Kaufman (1996) se plantean los problemas de seguridad social derivados de la aplicación de los programas de ajuste en los países desarrollados, y se describen las opciones existentes a ese problema aún en el marco de la nueva estructura capitalista mundial. Para los autores recuperar los niveles de bienestar de la población, sobre todo lo que en lo relacionado con empleo y pobreza, es una condición indispensable para mantener la viabilidad del propio capitalismo.

participación colectiva en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder mediante procesos democráticos.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la aceptación de que el mercado tenía fallas —las actividades privadas podían generar externalidades negativas, asumir características monopólicas y oligopólicas que en términos de precios y costos siempre eran cargados a los consumidores, o bien que podían existir asimetrías de información que afectaban la toma de decisiones de los individuos— y que su libre funcionamiento no garantizaba ni una mejor distribución del ingreso ni una adecuada acumulación privada, hacía necesaria la ampliación de la esfera de acción estatal y de las funciones públicas. Es decir, el reconocimiento de las limitaciones de los mecanismos del mercado en la asignación de recursos, justificaba que el Estado tuviera una participación estatal activa en la economía; que organizara jurídicamente los marcos regulatorios que debían servir para reducir los efectos negativos resultantes de las actividades de la esfera privada, y que instrumentara acciones de distribución indirecta del ingreso. Con esto el Estado se encargaba de dinamizar la economía, y mediante los efectos multiplicativos de la derrama de recursos gubernamentales, ya fuera vía subsidios a la industria, con la instrumentación de programas de asistencia social o bien incrementando el gasto y la inversión públicas podía favorecer el crecimiento del producto y el empleo. Un ambiente de crecimiento económico que favorecía la *rentabilidad del capital productivo* y la *tendencia creciente de la tasa de ganancia* apoyaban la actuación del Estado benefactor y de sus acciones de gobierno.

1. La crisis económica mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador

Con abundancia de recursos era natural que en los diferentes países desarrollados, la administración pública y el manejo de los recursos gubernamentales se utilizaran para reducir, por una parte, los efectos perniciosos que sobre la rentabilidad privada tenían las etapas depresivas del ciclo económico y mejorar las condiciones de vida de amplios grupos de la población, por otra. En

este contexto, el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos estatales se alejaba de los criterios de rentabilidad económica para centrarse principalmente en aspectos de rentabilidad social.

Evidentemente, el elemento que facilitó esa forma de conducción de la gestión pública fue el hecho de que la estabilidad económica mundial de la posguerra y los altos niveles de crecimiento en los diferentes países produjo los flujos de recursos necesarios para sostener al Estado benefactor y a su aparato administrativo. En esas condiciones el margen de maniobra político, que resultaba de una situación económica holgada, que tenía el Estado para mantener el poder, ampliar sus acciones de gobierno y establecer alianzas y acuerdos políticos que apuntarán a cierta distribución de la renta era muy amplio.

No obstante, en los años setenta se iban a producir cambios económicos e ideológicos radicales que servirían como plataforma para los múltiples cuestionamientos a la viabilidad no sólo del Estado benefactor, sino también de los elementos administrativos y políticos que le habían dado sustento.

En primer lugar, la crisis mundial del capitalismo de los años setenta terminaba con 30 años de acumulación intensiva. Con ello, las relaciones mercantiles y monetarias entre países se modificaron abruptamente. A la caída en la productividad y los niveles de comercio mundial, siguieron la volatilidad de las variables financieras, las tasas de interés y los tipos de cambio. En esta situación se produjo un desorden económico internacional que impactaría las finanzas gubernamentales de los diferentes países, y cuya primera víctima sería el propio Estado, pues el deterioro de las finanzas internacionales y el comercio mundial rápidamente se traducirá en menores movimientos en los flujos de recursos internacionales entre países, y en menores recursos para las finanzas públicas.

Las restricciones económicas hicieron que el incremento de los gastos estatales, sin una contrapartida igual o superior en ingresos empezara a deteriorar la capacidad financiera del Estado. Con ello se va a restringir el monto de los recursos gubernamentales para mantener a una gran organización pública e implementar medidas de política económica *fiscales o monetarias, anticíclicas* y de carácter planificador. Una vez que hay menores recursos para manejar en los presupuestos públicos, el Estado se torna incapaz de tantas acciones, lo que se traduce en el incumplimiento, total

o parcial, de los propósitos básicos del gobierno: fomentar el crecimiento económico, favorecer el pleno empleo y ampliar las garantías democráticas "en el marco de una distribución del ingreso más equitativa" (Ayala, 1979, p.28).

Así, cuando las restricciones económicas se profundizan, y la austeridad financiera se convierte en la regla y el límite del desarrollo de las funciones estatales, incluidas las operaciones de su estructura de gestión pública, se va a generar una creciente "insatisfacción respecto del desempeño del gobierno y la economía" (Thurow, 1981, p.10) lo cual va a abonar el terreno para la avanzada de las posiciones de derecha en lo económico y en lo político. Se va a iniciar la era conservadora.

En segundo lugar, la corriente de opinión predominante va a reconstruir un discurso económico e ideológico en el que se coloca en el centro del debate como el origen de la crisis el tamaño y el funcionamiento del Estado benefactor¹³ en los países desarrollados, y del Estado interventor en los menos desarrollados.¹⁴ A partir de ese momento, la discusión económica, política e ideológica se va a nutrir de opiniones contrarias a los logros del Estado y a las acciones públicas encargadas a la administración gubernamental. Se desconocerán los logros alcanzados con el Estado benefactor y se recurrirá reiteradamente a la tesis de que los gobiernos democráticos produjeron escenarios de ingobernabilidad que hacían imposible la gestión social e incapacitaron al Estado para "satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas de un espacio expandido y diferenciado" (Guerrero, 1992, p.78). Curiosamente, en este contexto, tanto el tamaño del Estado

¹³Una reflexión ilustrativa acerca de la carga ideológica que acompaña el discurso político contra el Estado en éstos países nos la presenta L. C. Thurow para el caso de la economía estadounidense, en el siguiente pasaje de su libro *La sociedad de suma cero*: "Se suele presentar a los británicos como ejemplo horrible de lo que nos ocurrirá si no corregimos nuestras maneras y revertimos la tendencia hacia el gobierno grande. Pero sea lo que fuere que no funciona en la economía británica, tiene poco que ver con el tamaño del gobierno. El crecimiento británico se rezagó respecto de los principales países industriales en el siglo XIX, y ha quedado rezagado desde entonces. El crecimiento lento no llegó con el gobierno del partido laborista en 1945. Por el contrario, el crecimiento británico desde 1945 ha sido mejor que antes. No hay duda de que la economía británica está en malas condiciones, pero, como lo demuestran los alemanes occidentales, sus problemas no son una simple función del tamaño del gobierno. Como lo demuestran nuestra experiencia y la experiencia extranjera, no hay ningún conflicto entre los gastos sociales o la intervención del gobierno y el éxito económico. En realidad la falta de planificación de la inversión, de participación de los trabajadores y de gastos sociales puede ser la causa de nuestro mal funcionamiento" (1981, p. 12).

¹⁴La diferencia entre el estado interventor y el estado benefactor es, siguiendo a F. Jeannot, que el primero se dio en los países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo, en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el estado a través del gobierno y de las políticas de gasto público fue ampliando las posibilidades para la movilidad de la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitiendo la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos.

como la forma de cumplir las funciones públicas se observan como determinantes estructurales de la crisis del capitalismo, que al mismo tiempo se hace aparecer como "una crisis del Estado y una crisis de la administración pública de magnitud universal" (Crozier, 1989, p.65).

Sin embargo, bien vale la pena considerar que en la medida que asumimos la "universalización" del problema de la gestión pública como un problema técnico de eficiencia y con características homogéneas, también limitamos las posibilidades del análisis de los problemas que enfrenta el Estado y la gestión gubernamental en términos, por ejemplo: pluriclasistas, de centralización, de la forma de atender los servicios públicos y de la estructura burocrática, etcétera. Porque las formas de articulación particular Estado–sociedad y Estado–economía determinan las características y el funcionamiento de los organismos gubernamentales, en condiciones históricas e ideológicas específicas que impiden que las soluciones planteadas para los problemas públicos en unos países pudieran aplicarse de la misma manera en otros. Más aún, algunas características que sí pueden señalarse como comunes o universales a la crisis del Estado y de la administración pública en casi todas las latitudes son, sin duda alguna, un ambiente político e ideológico adverso a los gobiernos grandes, un importante deterioro de las finanzas públicas, la transformación del capitalismo mundial y, por lo tanto, el surgimiento de nuevas formas de valorización del capital.¹⁵

En esta línea de razonamiento, podemos afirmar que una vez que las limitaciones económicas impiden el Estado enfrentar financieramente las transformaciones técnicas, económicas y políticas derivadas de los nuevos patrones de acumulación y de crecimiento económico, se hace cada vez más difícil sostener los gastos inherentes a la política estatal activa. Esto provocó que empezara a manifestarse un ataque frontal a las formas y medios para realizar el que hacer público del Estado benefactor y del Estado interventor.¹⁶ El problema era muy claro, con menores

¹⁵Estas nuevas formas han implicado cambios en las estructuras financiera y productiva mundiales. Así, mientras la inestabilidad financiera va a modificar la distribución de los recursos internacionales, la introducción de formas de producción flexibles y de menor escala, han dado como resultado la caída de los niveles de productividad de las formas de producción de las grandes industrias. Elementos que, en conjunto, están determinando una nueva forma de extracción y de reparto de excedente mundial en la que sólo se incorporan de manera marginal los países menos desarrollados.

¹⁶Uno de los puntos de ataque más importantes fueron el relativo al manejo de la política económica. Recordemos que estas políticas estaban orientadas a la expansión de la demanda agregada, pero la crisis va a llevar a la aplicación, en sentido opuesto, de medidas económicas destinadas a reducir la demanda global, por lo que no sólo las inversiones y los gastos públicos se van a restringir, sino que la política monetaria adquiere un carácter prácticamente contraccionista

ganancias, hay un menor excedente que repartir en toda la economía, entonces los intereses de las diferentes clases sociales entran en conflicto, pero las clases económica y políticamente más poderosas tienen el poder para imponer al resto las restricciones económicas necesarias para restaurar la tasa de rentabilidad del capital. La forma de esta restauración se daría tanto a partir de la redefinición del quehacer público en el terreno político y de su articulación con la sociedad, como en términos económicos, porque en adelante la lógica económica convencional indicaría la necesidad de sujetar al Estado, como a cualquier otro agente económico, a la disciplina del mercado e instrumentar una política económica altamente concentradora y excluyente.

2. El proyecto económico y político del pensamiento conservador

El neoliberalismo,¹⁷ que antes de los años treinta había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica, se encontraba en condiciones propicias para regresar al escenario económico y político. El tiempo que había permanecido a la expectativa de la evolución de la economía mundial le permitió afinar ideológicamente su propuesta acerca de existencia de una separación natural entre el Estado y la sociedad, e ir dando una mayor formalización a sus planteamientos teóricos. Se perfeccionó en sus dos facetas: la versión económica, el monetarismo y, su versión política, el neoconservadurismo. De tal manera que los cuestionamientos hacia el Estado benefactor provendrían del terreno económico, en la arena de la política económica, pero también del terreno político e ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras.

3. La base económica del neoliberalismo: el monetarismo

El monetarismo, desde la propuesta económica neoclásica, retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado brindaba un "mecanismo de cooperación espontánea" (Martín, 1993, p.45) que mediante la "mano invisible" lograba que se armonizaran los

¹⁷ La diferencia central con el keynesianismo, del que se nutrió el Estado benefactor, es que para resolver la crisis de producción y de empleo que se convirtió desde finales de los años setenta en una onda larga recesiva del capitalismo, es la sustitución de las políticas de demanda, expansivas por naturaleza, por políticas de oferta que buscan la flexibilización de los mercados, y cuyas características esenciales son como señala Montes "el predominio del mercado, la desregulación del mercado laboral, la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado de Bienestar" (1996, p.26).

intereses de los diferentes individuos. La consecuencia natural de esto era que la "ley de la oferta y la demanda" lleva indiscutiblemente a intercambios económicos que resultan en la asignación de recursos más eficiente posible. En el centro de la propuesta monetarista está el supuesto de que los agentes económicos privados en la búsqueda de su interés egoísta realizan acciones que benefician a toda la comunidad y, por tanto, la libre competencia no sólo es una muestra de la ampliación del "radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos", (Aguilar, 1992, p.18) sino también el principal elemento para mejorar las condiciones políticas y sociales. De acuerdo con estas ideas cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado –si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado– hace imposible la realización del cálculo económico y elimina la eficiencia económica de las sociedades.¹⁸ Por lo tanto, desde su perspectiva la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios del mercado es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios "naturales", de ahí que constituya la raíz de todos los problemas económicos.

La incapacidad de dar salida a la crisis mundial del capitalismo de los años setenta con políticas redistributivas del ingreso, favorecería la posición del neoliberalismo, que en su versión monetarista, propuso que era en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo donde se hallaba la fuente de los beneficios y la rentabilidad sociales. Puesto que si los individuos en la búsqueda de la maximización de su bienestar lograban generar un proceso de beneficio colectivo, el Estado sólo debía encargarse de garantizar el cumplimiento de los preceptos regulatorios que permitieran al mercado realizar la óptima distribución de los recursos. Después de todo, si todos los agentes económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que instancia pública alguna intervenga en los procesos económicos. En esos términos, su principal

¹⁸Una clara muestra de este tipo de argumentación se encuentra en L. von Mises, quien "se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que "independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas" (Cue, 1996, p.73)

recomendación es hacer del Estado un modelo de eficiencia y reducir al mínimo su participación en la economía.

De ahí que el neoliberalismo, en su versión económica, se caracteriza por la oposición a la participación del Estado en la economía y "no desea al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones" (Velázquez, 1994, p.94), pues presupone que es la acción estatal, sobre todo la vinculada con las políticas sociales y a las actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo. Por lo que cualquier acción del Estado que se dirija a mantener los medios de consumo social o colectivo es dañina, dado que la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades propias de la esfera privada y genera distorsiones en el mercado.

Ante la "crisis del Estado",¹⁹ el monetarismo propone implantar una estrategia de racionalidad económica en la que el desarrollo tiende a producirse como resultado "natural" de la aplicación, a todos los sectores de la actividad, modelos de eficiencia productiva y económica, y donde la función del Estado y la administración pública se reduce a vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas, en tanto que las metas de igualdad social y los objetivos de pleno empleo quedan subordinados a la posibilidades generadas por la asignación social de recursos²⁰ que se realiza por medio del mercado.

Los argumentos anteriores sirvieron como punta de lanza del proyecto económico neoliberal. De esa forma, a partir de los estragos que la crisis de los años setenta provocó sobre las finanzas y

¹⁹En general, dentro de la visión neoliberal pareciera que el Estado puede representarse en una sola forma, en la forma de los estados occidentales, lo cual impone una severa restricción a las posibilidades de discutir la reforma del Estado en un contexto más amplio. Es decir, en términos de los Estados-Nación como conjuntos de relaciones nacionales e internacionales particulares. En ese sentido, dado que el análisis neoliberal reduce los problemas del Estado al manejo económico-financiero de las finanzas públicas, carece, porque no puede y no le interesa, de elementos explicativos que permitieran entender –como sí lo logra, por ejemplo, la Teoría de la Dependencia– "las acciones de los estados particulares en el contexto de la relación bipolar entre el centro y la periferia" (Holloway, s/f, p.3). Donde van a conjuntarse elementos de tipo económico y político, que por sus características propias inciden para que las transformaciones estatales tengan ritmos y características particulares

²⁰La base de la propuesta la encontramos en la revolución marginalista que, aunque cubierta por un velo de cientificidad de la ciencia económica, resulta poco convincente, pues como señala S. Clarke "No hay forma de saber si un mercado en particular, o el sistema de mercados como un todo, es competitivo, si está en equilibrio o si la distribución de recursos a que da lugar es eficiente. No hay forma de saber si las ganancias excesivas son el resultado del ejercicio de poderes monopólicos, de la existencia de desequilibrios crónicos o si son un premio por aceptar un mayor riesgo. No hay forma de saber si los cambios en los mercados representan movimientos hacia el equilibrio o fuera del equilibrio, o si solamente reflejan cambios en los parámetros del funcionamiento del mercado. Entonces, la economía marginalista proporciona un esquema ideológico de inagotable potencial, precisamente porque carece de contenido empírico" (1988, p. 223: *traducción nuestra*)

el capitalismo mundiales, los monetaristas pudieron cuestionar abiertamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto llegaron al poder y se hicieron cargo de la política económica empezaron a privilegiar en la toma de decisiones las políticas de *laissez faire*. Desde su posición de ideólogos se exigió la vuelta a un Estado pasivo²¹, sin mayor función como agente económico, y se encargaron de resaltar como las obligaciones fundamentales del gobierno, el garantizar los derechos de propiedad y la promoción de la desregulación y liberalización de los mercados.

En cuanto a la conducción de la política económica privilegiaron la aplicación de programas caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva. Con una propuesta de austeridad económica, resolver la crisis del Estado significaba, en la perspectiva del neoliberalismo, sujetar a la estructura de la gestión pública a medidas de reestructuración y adelgazamiento sin precedentes.²² Es decir, para refuncionalizar al Estado, en términos de su estructura de gobierno, se requería que aquellos componentes –la administración central, el sector parastatal y de todas aquellas instituciones gubernamentales, por ejemplo, organismos descentralizados y desconcentrados– mediante los cuales se desarrollaban las acciones públicas y se daba seguimiento a los asuntos de interés público, deberían transformarse de acuerdo a las nuevas directrices de austeridad económica. Lo que en palabras sencillas quería decir: minimizar las actividades estatales en las esferas económicas y sociales, y en paralelo reorganizar la estructura administrativa de la gestión gubernamental.

²¹ Este es un "estado facilitador" de la acción y la iniciativa privadas

²² En una tremenda confusión no se distingue que el problema no es de un Estado grande o un Estado pequeño, ni siquiera de "la calidad de las políticas públicas" (Aguilar, 1992, p 22), sino de cómo construir, en términos de una mezcla compleja de factores políticos y económicos que en muchos casos rebasan el ámbito nacional y se ubican en las transformaciones de la economía internacional, un Estado democrático y participativo en el que encuentren solución las demandas a los problemas de gestión que son particulares a cada nación. En este sentido, resulta más que valioso considerar que gran parte del éxito en cualquier reforma de la administración pública radica en conservar el necesario "equilibrio del sistema administrativo y político en cuestión" (Crozier, 1992, p 24). Asumir esta posición, además que permite analizar la función del sector público de manera multidisciplinaria e integral, deja al descubierto el matiz ideológico de las propuestas conservadoras en la que "existe una inquietud por la pervivencia de los valores de la cultura occidental amenazados de quedar ahogados por el estatismo centralizador" Introducción al libro *El sector público en las economías de mercado Ensayos sobre el intervencionismo* de J. Buchanan, et al (1979)

4. La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo

El neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso caracterizado por una férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, generaron la democracia y el Estado de Bienestar. En los cuales, según los neoconservadores no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad, (Buchanan, 1981, p.23) lo que llevó a que el individuo y su "fuerza libertaria" terminaran por diluirse²³ en un poder colectivo ilimitado.

En la práctica, el neoconservadurismo constituyó el regreso a una política autoritaria donde los mecanismos de control del Estado tenían que usarse, tanto para revertir las conquistas alcanzadas en lo social y en lo económico en los regímenes democráticos como para mediatizar las demandas de las distintas organizaciones sociales. En ese sentido, la aplicación del neoconservadurismo al terreno político se manifestó en propuestas político-ideológicas que buscaban desandar lo que en el pasado se había avanzado en el camino de una estrecha articulación entre el quehacer en la esfera pública y las relaciones y actividades de la esfera social-privada. El problema, desde la perspectiva ideológica neoconservadora, era que en la medida en que la democracia había favorecido el surgimiento de grupos de interés que tenían una incidencia real en los asuntos y acciones públicas, se había cargado al Estado benefactor de crecientes demandas a las que ya no era posible dar atención y de una estructura de gestión pública que hacía inoperante su funcionamiento. Para resolver esa situación se hacía necesaria "la disolución entre lo colectivo y lo privado en nombre de la libertad económica y el individualismo"(Montes, 1996, p.38).

El efecto inmediato de las propuestas neoconservadoras fue: primero, que los grandes objetivos sociales de pleno empleo y distribución del ingreso más igualitaria quedaban supeditados a los mecanismos de regulación económica del mercado y, segundo, que la vía para resolver los problemas surgidos del conflicto entre los intereses propios de cada clase podían resolverse en la

²³En *Individualism and Economic Order*, Hayek escribió sobre el verdadero individualismo que: "la concentración de todas las decisiones en manos de la autoridad produce un estado de cosas, en el cual la estructura que domina a la sociedad se le ha impuesto por el gobierno, y donde los individuos se han vuelto unidades intercambiables sin ninguna relación definitiva ni durable, más que aquella determinada por la organización totalizadora" (1948, p.27. *traducción nuestra*) Este tipo de argumentos también se encuentra en el libro *Free to Choose*, ahí Friedman asegura que: "los arreglos económicos juegan una doble función en la promoción de la libertad social. la libertad en los arreglos económicos es en sí misma parte de la libertad ampliamente entendida, así, la libertad económica es un fin en sí misma. la libertad económica es un medio indispensable para alcanzar la libertad política" (1980, p. 9 *traducción nuestra*)

lucha política, y reducirse a la operación de la democracia formal y de los regímenes partidarios, es decir, al ejercicio del voto. En este contexto, la atención gubernamental a los problemas de pobreza y desigualdad debía orientarse a crear el marco jurídico y económico que garantizara la libertad individual, como sustento de la democracia económica, y el fomento a la libre iniciativa empresarial de los individuos. Con la democracia económica, no sólo llegaría la democracia política, sino que, en un ambiente de fortalecimiento de las actividades privadas, automáticamente se mejorarían las condiciones de vida de todos los individuos.

Evidentemente, lo anterior supone la reconstitución de un Ejecutivo fuerte, capaz de subordinar a los demás poderes, y de esa manera imponer mediante nuevos arreglos institucionales²⁴ la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal, por la regulación del mercado basada en la racionalidad económica de la empresa privada.

El aspecto central de los planteamientos neoconservadores está referido de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia, como la participación colectiva en la toma de decisiones y en la organización e instrumentación de políticas públicas, daba al Estado benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse, ya que, para su consecución, en la mayoría de los casos se invadía la esfera de las actividades privadas y con ello se violentaban los derechos de los individuos. Sobre todo porque si los derechos de propiedad están perfectamente establecidos y definidos, se pueden garantizar resultados económicos, y por lo tanto sociales, superiores a aquellos que se obtienen con la intervención gubernamental (Coase, 1988).

En ese sentido, no es extraño que para el neoconservadurismo una de las principales fallas del Estado benefactor fuera la democracia,²⁵ cuya expresión era la incidencia colectiva, mediante un proceso de complejas negociaciones políticas en la toma de decisiones, sobre todo en lo relacionado con las asignaciones presupuestales para los programas y las acciones de gobierno.

²⁴Entendidos como "el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales" (Ayala, 1996, p 321).

²⁵Claramente se está haciendo referencia a los países industrializados. Porque como ya se explicó en el caso de América latina una de las rasgos sobresalientes no era la existencia de democracias, sino de regímenes autoritarios basados en una estructura político-social de tipo corporativa, y en casos extremos lo que existía eran regímenes totalitarios

Para los neoconservadores estas prácticas producían resultados económicos que se encontraban por debajo del óptimo²⁶ que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales. Así, el costo político de la acción del gobierno era que, al adoptar un método colectivo de toma de decisiones, no sólo se generaban núcleos de interés y de presión política, sino que se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Con el resultado indeseable, según los neoconservadores, de que el punto de vista de la minoría quedaba ahogado en la "masa" y con ello se perdía la iniciativa y el interés privado en los problemas de la sociedad como un todo.

Por lo tanto, y a fin de evitar fenómenos como los descritos, lo que el Estado debería hacer es orientar sus acciones y recursos a garantizar los derechos de propiedad y la libertad económica. En esos términos el debate se lleva al terreno en el que se considera, por una parte, que en la acción estatal existe de manera inherente un perjuicio a la libertad y a la dignidad individual y, por otra, a proponer que "cualquier violación a al libre funcionamiento del mercado es una afrenta a la razón humana y una ofensa contra la naturaleza humana" (Clarke, 1988, p.225).

Entonces, mientras la democracia representaba de alguna manera una reivindicación de la distribución del poder, a partir de proceso de negociación política, la propuesta neoconservadora aboga por la limitación de la distribución del poder a los grupos económicos más fuertes. En el caso particular de la administración pública, como para el neoconservadurismo hay una clara contraposición entre las actividades económicas gubernamentales y los derechos individuales, se propone la definición de los límites del quehacer público, y la reducción del papel de la administración gubernamental al de encargada del procesamiento de las demandas e iniciativas de los individuos.²⁷ Esta propuesta se realiza bajo el supuesto de que uno de los objetivos fundamentales de la acción gubernamental debe ser el soporte para la multiplicación de las oportunidades de elección del "mercado político" que se ofrece a los integrantes de la sociedad, lo

²⁶Véase de G. Tullock (1979), prólogo, p. xxviii.

²⁷En esta línea de argumentación se encuentran las propuestas de la *Public Choice*, en la que coinciden la ciencia económica, la ciencia política y la reflexión filosófica y sociológica. Con representantes de cada una de esas escuelas: Milton Friedman, James Buchanan, Gary Becker y Ronald Coase, por mencionar algunos autores. Su propuesta metodológica es aplicar a las acciones públicas y los fenómenos políticos el instrumental teórico-formal utilizado en la ciencia económica. En particular el derivado de los modelos de equilibrio general walrasiano.

que nos lleva a que la acción pública, que está permeada por la participación y los recursos de los ciudadanos libres e iguales,²⁸ debe dirigir la mayor parte de sus esfuerzos a ofrecer diferentes alternativas de elección política que permitan a los individuos realizar la maximización de sus beneficios.

Esta postura se justifica en la medida en que los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", lo que hace innecesaria una gran estructura de gestión pública. Si el mercado proporciona los medios adecuados para que los individuos estén en posibilidad de satisfacer óptimamente sus necesidades, la estructura administrativa del Estado debe reducirse hasta el nivel en que pueda encargarse eficientemente del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles. De ahí, que un Estado que orienta sus esfuerzos a hacer cumplir reglas es el gobierno ideal, pues como señala Hayek: "el gobierno debería ser confinado a garantizar que los individuos observen principios que reconocen y que pueden tomar en cuenta al realizar sus acciones" (Hayek, 1980, p.18). En el caso extremo a este gobierno le corresponde un Estado que debe ser mínimo, "ya que ningún Estado más extenso puede justificarse" (Nozick, 1988, p.9) porque cualquier ampliación de las funciones estatales, más allá de las relacionadas con la obligación de proteger y garantizar la aplicación de procedimientos confiables que eviten la realización de actos ilícitos, resulta en la violación de los derechos de alguno o algunos individuos de la sociedad.

De ahí, que el "Estado legal o protector debe caracterizarse por preceptos de neutralidad" (Buchanan, 1982, p.90) capaces de producir el ambiente propicio para que la acción privada se desarrolle de manera espontánea. Si el Estado reconoce como su tarea principal el establecimiento del marco regulador de las relaciones entre los individuos, el único valor estatal está en su capacidad para imponer un sistema de justicia definitiva que garantice los derechos de los individuos, y donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico Ejecutivo. Porque, una vez que la sociedad se a dado a sí misma las instituciones básicas para la regulación de las actividades privadas, "el mercado concuerda con las libertades justas y con una justa igualdad

²⁸Como nos explica J Ayala "La escuela de la elección pública extiende el análisis económico al estudio del papel que juega el Estado en las elecciones de los individuos y de los grupos sociales. Enfoca el comportamiento económico y político de los burócratas y políticos desde la perspectiva de la conducta económica maximizadora de los individuos" (1996, p.249)

de oportunidades" (Rawls, 1971, p.255). En esencia el llamado es volver a un Estado cualitativa y cuantitativamente liberal en lo económico y conservador en lo político.

5. La transición del estado interventor al estado promotor

Como puede verse para el neoliberalismo existe una relación directa entre la legitimidad del Estado y de la administración pública y la limitación al ejercicio de su poder y de la coerción sobre los individuos, por lo que propone se lleve al cabo una doble refuncionalización del Estado. Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno y a la vez facilitaría la implantación de mecanismos de evaluación de la eficiencia económica en las unidades estatales. Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso –base de los programas de beneficio social– que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer presión sobre el propio Estado. Lo que se pretende es lograr una redefinición de la relación entre los individuos y el poder público, donde este último debería encargarse del establecimiento de reglas y formas de comportamiento individual que faciliten el funcionamiento de los mercados en una economía supuestamente competitiva.²⁹

Con ese ropaje de cientificidad y neutralidad, es que a partir de la segunda mitad de los años setenta, el neoliberalismo, en sus versiones económica y política, se presentó así mismo como la única opción para aminorar los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo a nivel mundial. Había llegado el momento para que el Estado benefactor y el Estado interventor cedieran su lugar al Estado promotor o conservador.

El neoliberalismo, que había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso que habían dado legitimación y consenso al intervencionismo estatal, se encontraba con las condiciones propicias para entrar a escena. La crisis del capitalismo y la recesión

²⁹No es que el gobierno no tenga ninguna utilidad puesto que "la existencia del libre mercado no elimina la necesidad de contar con un gobierno. Al contrario, el gobierno es esencial como el espacio para la determinación de las reglas del juego, y en su función de juez que interpreta y fortalece las reglas previamente establecidas" (Friedman, 1980, p.15 traducción nuestra)

mundial de la década de los setenta marcaron su retorno a los espacios económicos y políticos. En lo consecutivo se impondrían a la acción estatal la supuesta racionalidad del comportamiento individual y la eficacia de las leyes del mercado.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del Estado benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para dismantlar al Welfare State.³⁰ La justificación a la propuesta neoliberal estaba dada, pues en los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de los años setenta se señalaba que la crisis era el producto del excesivo gasto de gobierno y el escaso control sobre el crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, defensor de las políticas de austeridad económica, se autopresentaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica. En ese ambiente de crisis económica e ideológica es en el que en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo se inician importantes reformas estatales y se implantan diversos programas de redimensionamiento de la administración pública y de saneamiento de las estructuras de gobierno.

Sin embargo, un análisis más riguroso respecto de la propuesta neoliberal deja rápidamente al descubierto su matiz ideológico, ya que su presentación económica y política está caracterizada por un discurso en el cual se asegura que el mercado es capaz de borrar cualquier distinción económica o social entre propietarios y asalariados, entre poseedores y desposeídos, y ubica a los individuos en una condición de igualdad³¹ que no existe, ni ha existido. Además, cuando supone que la competencia da a todas las minorías la posibilidad de participar activamente en la definición de los derechos y los principios de justicia social, omite el hecho de que ciertas clases sociales están en clara desventaja económica y política, esta sí casi natural, frente al capital, lo que reduce sus posibilidades para incidir en la determinación de las acciones económicas y en los cambios políticos.

³⁰Con la "revolución conservadora" en Estados Unidos y el retroceso de la social-democracia en Europa se dio paso a la implantación de nuevos modelos económicos en los que el Estado dejaba su función como motor del crecimiento a la inversión privada y al mismo tiempo se limitaba a actuar como regulador del quehacer económico. En esas condiciones empieza a dismantlarse la administración pública, tanto en lo correspondiente a las empresas públicas como en lo relacionado con acciones específicas vinculadas a los programas de asistencia social.

³¹Así, por ejemplo, en la teoría económica neoclásica, base del monetarismo, en el mercado no hay diferencia entre una clase social y otra, entre capitalistas y asalariados, por tanto, se da un trato igual a los factores de la producción y cada uno es retribuido en términos de su productividad marginal.

En síntesis, puede señalarse que los argumentos planteados a lo largo de este apartado, que son puntos claves del discurso neoliberal, nos muestran que esta corriente más que ofrecer una nueva propuesta de convivencia social o de una nueva ciencia económica ha tomado cuerpo no sólo en "una contrarrevolución científica y una contrarreforma económica sino también y peculiarmente, en una contrarreforma política antidemocrática (Villarreal, 1984, p.459) que se propone revertir los triunfos y las conquistas sociales que amplias capas de la población alcanzaron con el Estado benefactor y que de alguna manera contribuyeron al sostenimiento y reproducción en condiciones menos conflictivas del propio sistema capitalista.

III. La reforma del Estado mexicano y la modernización económica de la administración pública

Cualquier explicación de la reforma del Estado y de la crisis de la administración pública mexicana que omita las causas que originaron la ampliación de las funciones económicas y políticas estatales se queda necesariamente en un nivel no sólo superficial sino ideológico. Como se precisó en la primera sección, la propia estrategia de desarrollo requería que el Estado contara con una estructura de gestión pública muy amplia, orientada al logro de metas económicas, políticas y sociales que mediante su intervención directa en la economía y de estrategias dirigidas al fortalecimiento de la acumulación de capital, también favorecieran la provisión de proyectos y servicios necesarios para la existencia de medios de consumo social. Si no tomamos en cuenta esto parecería que la administración pública –sector central y sector paraestatal– se fue reorganizando solamente a capricho de los grupos de presión que surgieron en la supuesta "euforia intervencionista" y sin ninguna relación con los cambios económicos que se iban dando tanto en los mercados locales como internacionales, y que debían enfrentarse con los recursos y el esfuerzo del Estado.

Hacer este señalamiento es indispensable a fin de que se pueda, por una parte, evitar caer en los reduccionismos económicos que colocan al Estado una función de mero instrumento dedicado

a la consecución de intereses de la clase dominante o como el botín de grupos de poder político y, por otra, para poder entender cómo las restricciones económicas sirvieron de plataforma al discurso neoliberal e impusieron límites a las capacidades del Estado y de la administración pública en la ejecución de los cometidos públicos, pues si bien el funcionamiento de la administración pública está en parte condicionado por una estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico-sociales modifican la correlación de fuerzas entre los diferentes actores económicos y sociales, lo que le confiere al Estado, y a su administración pública, cierta independencia para actuar.³²

En ese sentido, debería ser evidente que la acción estatal no sólo impone formas de organización económica y social, sino que también se realimenta de los cambios que la sociedad y el sistema económico van experimentando, en una unidad indisoluble donde política y economía son dos caras de una misma moneda.³³

1. El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado

Por tanto, si estamos de acuerdo en que la situación económica ha sido determinante en el desarrollo y las dimensiones del Estado y su administración pública, no debe resultar sorprendente que, como sucedió en casi todos los países, en un contexto económico favorable caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico desde finales de la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesenta el Estado mexicano fuera el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico. En la que una parte importante de los esfuerzos y los recursos públicos estuvieron destinados a crear las condiciones económicas y extraeconómicas que sirvieran para fomentar la rentabilidad del capital en el proyecto de desarrollo capitalista nacional.

Sin embargo, como era de esperarse, la recesión mundial hizo que las naciones de menor desarrollo también sufrieran las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta,

³²Véase de N Poulanzas (1969) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* y S Schmidt (1988), *La autonomía relativa del Estado*.

³³En este sentido, plantear la separación entre el estado y la sociedad a lo único que lleva es a mistificaciones que pretenden ocultar cómo se ejerce el poder económico y político en las sociedades divididas en clases

las que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficit de la balanza de pagos" (Gunder Frank, 1983, p.147). Esta situación creó el ambiente propicio para cuestionar la viabilidad del Estado intervencionista, y así en los países menos desarrollados también empezaron a imponerse los modelos económicos basados en las propuestas de una corriente de pensamiento liberal en lo económico y conservadora en lo político.

En nuestro caso, la recesión mundial provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, por lo que el Estado mexicano ya no contó con el soporte financiero que le había permitido intervenir en los procesos económicos y garantizar, con base en los compromisos políticos que se establecieron desde los primeros gobiernos posrevolucionarios con las distintas clases y fracciones del capital, la reproducción adecuada del sistema. Con menores recursos necesariamente disminuyeron las inversiones públicas y se redujo la capacidad pública para atender las demandas de la sociedad. En esta situación no es raro que cambiara la concepción que existía anteriormente acerca de la importancia del quehacer del Estado y del porqué debía ser un agente activo. De esa manera, y en un contexto ideológico y económico adverso al Estado intervencionista, se abrió el camino para que las estrategias económicas de tipo neoliberal se aplicaran localmente y se iniciara una de las reformas de la administración pública más radicales.

La dimensión política de las medidas de reforma económica se ubicó en el caso de nuestro país en la lucha por la conducción del proceso de modernización del Estado entre los grupos políticos a la vieja usanza, donde se mantenía la idea de enfrentar los problemas económicos a partir de los fines que debía perseguir el Estado, exaltando los valores de la soberanía y del nacionalismo mexicano fuertemente enraizados en los ideales revolucionarios de paz, justicia, igualdad y soberanía,³⁴ y un nuevo grupo de funcionarios públicos que hacían hincapié en los

³⁴Una manifestación de este tipo de nacionalismo, que expresa en el más amplio sentido el pensamiento político y las aspiraciones incorporadas en la Constitución de 1917, lo tenemos en el siguiente párrafo "El Estado moderno se justifica por sus fines y por el empleo del Derecho para conseguirlos, lo que supone la existencia y función de la igualdad, la generalidad, la justicia y la seguridad. A su vez fines y principios se justifican en la medida en que el hombre, concebido igual y con derecho a la justicia, por el Estado y en el Estado encuentra la liberación de las necesidades que tiene en común todos los hombres. En otras palabras fines y principios estatales se justifican en la medida en que liberan a cada hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ignorancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres (Lopez Portillo, 1979, p 28 cursivas nuestras)

aspectos técnicos de la necesidad de modernizar al Estado, y que llegaron al poder esgrimiendo su capacidad técnica y una pretendida vocación científica.

Este grupo, los neoliberales, más conocidos en nuestro país como tecnócratas, se presentaron como los expertos³⁵ macroeconomistas, y una vez en el poder articularon una campaña encaminada a mostrar que problemas económicos generados por el endeudamiento y la crisis de la balanza de pagos se debían de manera casi exclusiva a la mala administración económica del Estado.³⁶ En la visión de los neoliberales mexicanos la crisis tendría que resolverse a partir de reformar al Estado, logrando la transición del "Estado propietario anquilosado" al "Estado regulador y vigilante".

Si anteriormente un Estado moderno era visto como el gestor de los procesos económicos y el depositario de la voluntad general, en adelante su actuación debería caracterizarse por la limitación, con base en las libertades individuales y del mercado, de la esfera de acción gubernamental. Es decir, en la ejecución de sus cometidos, el Estado se sujetaría a un marco de referencia en que estarían claramente diferenciados los límites a su acción y el nuevo papel del capital privado en la transformación económica, cuyo núcleo se centraba en las capacidades y la acción individual. La lógica que se planteaba era llegar a un Estado Moderno, muy parecido a un Estado mínimo, que sólo se encarga de regular, supervisar y vigilar que el funcionamiento de las actividades privadas se desarrollara de acuerdo a los marcos legales establecidos. Cualquier ampliación de las funciones estatales era vista como parte de un nacionalismo que por anacrónico debía abandonarse, puesto que la modernización económica así lo exigía.

³⁵En libro *El futuro de la democracia*, N. Bobbio hace una atinada descripción de lo que se podría considerar como la tecnocracia cuando afirma que "mientras la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, por lo contrario la tecnocracia pretende que los que toman las decisiones son los pocos que entienden de tales -o cuales- asuntos"(Bobbio,1986, p.27) En este caso, las trayectorias de los principales funcionarios públicos que han tenido bajo su control la reforma de la administración pública y todo el proceso de cambio estructural y modernización económica muestran que efectivamente son expertos en su materia, pero si vemos la evolución del país en los últimos 17 años, podemos afirmar que su actuación ha dejado mucho que desear en términos de propuestas y soluciones administrativas y económicas que requiere la situación económica y social mexicana.

³⁶En *México, la Disputa por la nación Perspectivas y opciones de desarrollo*, R Cordera y C Tello (1981) hacen una interesante reflexión acerca de la naturaleza del proyecto neoliberal y de las repercusiones que su programa económico podría tener, para el momento en que se escribió la obra, en el bienestar de la población

2. La reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública

De esa manera, en 1982 comenzó una nueva etapa para el país en la que se iban a poner en práctica dos elementos centrales de la reforma del estado: la redefinición cualitativa de la naturaleza del Estado y el redimensionamiento de la administración pública. En cuanto al primer aspecto, la propuesta neoliberal³⁷ partía de la necesidad de establecer una nueva relación entre el sector público y el sector privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública correcta. Es decir, aquella orientada a establecer las reglas y a abrir caminos al desarrollo del sector privado. El segundo aspecto, estuvo vinculado con la propuesta de hacer del sector público un modelo de eficiencia y eficacia. Para ello el primer paso fue elevar a rango constitucional la actividad de la planeación en lo que se conoció como el Sistema Nacional de Planeación Democrática.³⁸ De esa manera, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se elaboraron programas regionales, especiales, de mediano plazo, subprogramas, etcétera, en los que el funcionamiento de la administración pública quedaba acotado a partir de un proceso de planeación acorde con la capacidad económica y las modalidades de financiamiento del propio Estado.

En función de esos aspectos se realizaron diagnósticos y se propusieron medidas encaminadas a avanzar sobre las "fallas del Estado" y a dar la solución de los problemas públicos, siempre bajo estrictos criterios de evaluación económica.³⁹ La racionalidad económica se impuso a

³⁷En el trabajo de R. Uvalle *Nueva racionalidad del Estado mexicano*, el autor analiza los supuestos económicos e ideológicos que apoyan la propuesta del neoliberalismo, y señala que está dirigida a "salvaguardar la economía de mercado a toda costa" (1990, p.170) despojando al Estado de sus facultades y capacidades económicas para reducirlo al de actor político encargado de salvaguardar los derechos del "hombre burgués". Si se analiza la postura de quienes han estado encargados de la conducción económica podemos constatar que efectivamente tienen esa visión acerca de las funciones del Estado en la economía, y además están dedicados a proteger los derechos de los individuos, pero de aquellos que tienen la capacidad de incidir en los procesos económicos el resto de la población sólo forma parte de los elementos que introducen rigideces al mercado y, por tanto, impiden su buen funcionamiento.

³⁸El entonces presidente Miguel de la Madrid modificó el artículo 26 constitucional a fin de que el mismo hiciera referencia a la obligación del Estado para organizar un sistema de planeación democrática orientado a proponer las estrategias, los lineamientos, los objetivos y las metas del desarrollo nacional. Un aspecto novedoso es que este sistema debía incorporar procedimientos de consulta para que la sociedad participara en la definición de las acciones a seguir en las distintas etapas del propio proceso de planeación (Véase el artículo 26 constitucional)

³⁹En este caso la instrumentación de múltiples políticas públicas sería el soporte de la acción estatal, pues los problemas de carácter público pasarían por un complejo proceso de planeación y evaluación que comprendería, además de tareas para definir un curso a seguir, también el diagnóstico y los recursos requeridos para poder aplicar la estrategia encaminada a alcanzar su solución. Sobre este tema pueden consultarse los trabajos de G. Robles T (1992) *La Evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas* y el de P. Moreno (1992) *Exposición crítica de los Enfoques*

toda la administración pública, y la atención a las funciones vinculadas con la satisfacción de demandas sociales y las tareas encaminadas a mantener la cohesión social, quedaron limitadas a los instrumentos y mecanismos que a los ingresos públicos correspondieran. Esta forma de funcionamiento de la administración pública permitiría apoyar, desde la perspectiva de los nuevos encargados de la planeación económica, proyectos y servicios que incrementaran la productividad y la rentabilidad económica alentando y protegiendo las actividades de los particulares. Es decir, la propuesta para la acción del Estado y de la administración pública recuperaba la idea de clarificar los ámbitos de participación del mercado en la producción y distribución, y del Estado en sus tareas para mantener la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos. En definitiva, la búsqueda era fortalecer las facultades rectoras del Estado y de la planeación indicativa en oposición al intervencionismo estatal.

Pero, la modernización del Estado y de la administración pública bajo un esquema de restricciones monetarias y financieras cada vez más severas, en la práctica se tradujo en el establecimiento de un esquema de operación pública, que junto a la disminución de la inversión y el gasto públicos, implicaron la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etcétera. Sin embargo, como no era suficiente reducir las inversiones y los gastos públicos para recuperar los equilibrios económicos y avanzar en la solución de la crisis estructural⁴⁰ de la economía mexicana, de carácter doble en cuanto a crisis del Estado y la administración pública, los encargados de la política económica complementaron las acciones de reforma del Estado con una política de privatización de las entidades gubernamentales y con la profundización de los controles a las finanzas públicas.

En el primer caso, además de tratar de hacer eficiente las empresas públicas se entraba al juego de los intereses de grandes grupos económicos, anteponiendo consideraciones pragmáticas

Norteamericanos para el análisis de las políticas públicas, presentados en el Seminario Introducción a las Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre 16-18 de 1992

⁴⁰Una excelente definición de crisis estructural se encuentra en J. Valenzuela (1990) cuando menciona que: "Por crisis estructural –o crisis del patrón de acumulación– entendemos el surgimiento de obstáculos a los procesos de valorización y acumulación capitalista, obstáculos que no se pueden eliminar con el simple resorte del movimiento cíclico usual. Dicho de otro modo, la restauración de la dinámica de los procesos de valorización y acumulación capitalistas, obliga a modificar algunos de los parámetros claves del sistema"

de ganancia inicial para el Estado y cediendo el control público sobre importantes actividades económicas. En el segundo caso, el mecanismo de corrección del ajuste económico requería la definición del acervo de moneda compatible no sólo con las metas de reducción inflacionaria, sino también con un menor crecimiento de la economía. Estas medidas, que estaban claramente en la línea de los programas de estabilización económica,⁴¹ debían complementarse con la disminución de los gastos generales del gobierno en relación al producto interno bruto. Una vez que se lograra la racionalización del gasto público, se aplicarían medidas para incrementar los ingresos gubernamentales para alcanzar el ajuste de las finanzas públicas.

3. La reforma del Estado y la modernización económica

Posteriormente, y en pleno auge de la estrategia de modernización económica, se insistiría en la necesidad de reformar al Estado en el sentido de contar con un "sector público más eficiente para atender sus obligaciones y compromisos populares" (Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994, Presentación, p. xvii), reiterando la obligación gubernamental de constreñir la magnitud del aparato estatal y de establecer arreglos institucionales acordes a las políticas para fortalecer el ahorro público, a fin de que los esfuerzos para aumentar el ahorro y los ingresos públicos permitieran reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios.⁴² Evidentemente el enfoque del mercado implicaba no sólo la imposición de políticas económicas restrictivas, sino también sustituir al gran sector público por uno de menor tamaño que debería ser capaz de crear condiciones para la reestructuración de la economía en vistas a una liberalización y desregulación aceleradas, como condición para mantener las oportunidades de rentabilidad de las firmas privadas.

⁴¹Para una descripción detallada de los elementos centrales de los programas de ajuste aplicados en México a partir de 1982 puede consultarse el libro de C. M. Jarque y L. Téllez (1993), *El Combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*.

⁴²No es sorprendente entonces que, como se señala en el documento *Occasional Paper 199* del Fondo Monetario Internacional: "Entre 1982-1987, las políticas financieras se centraron con particular énfasis en el ajuste fiscal. El balance primario se movió de un déficit de 5% del PIB en 1982 a un excedente de 5% del PIB en 1987" (1992, p. 6: traducción nuestra). El resultado de estas medidas económicas, de tipo contraccionista, fue la reducción de recursos para mantener las actividades del sector central, las inversiones para el beneficio social, y aquellas relacionadas con el funcionamiento de las empresas públicas

Por otra parte, se trató de fortalecer el proceso de planeación nacional en el ámbito de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación, para lo cual se definieron las estrategias y medidas relacionadas con los programas operativos anuales, base temporal de la programación sectorial, y "las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, lo regionales y los especiales" (PND 1988-1994, p.131) que serían el marco de referencia operativo de las acciones específicas de la administración pública federal. Pero, los recursos para llevar a cabo tales acciones quedarían sujetos a la política global anual que se fuera estableciendo en los Criterios generales de política económica.⁴³

En ese contexto, el funcionamiento de la administración pública quedaba supeditado a la definición de estrategias y políticas programáticas flexibles a la variación en los ingresos públicos, y contaría solamente con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia, actuar como el cuerpo de apoyo para la planeación y la ejecución del gasto público. Desde la perspectiva gubernamental con esas medidas, por una parte, se daría una revalorización de la importancia y el desempeño del Estado y, por otra, se contribuiría a reducir las presiones en el sector externo y a tender los puentes para la recuperación económica.

4. La reforma del Estado y el liberalismo social

Con esos objetivos, al redimensionamiento del sector público y la reforma del Estado que en los últimos años de la década pasada sirvieron de referencia del proceso de modernización económica y de transformación de las funciones de la administración pública, siguió otra reforma del Estado con una nueva ideología: el liberalismo social. Desde el punto de vista político esta propuesta fue la más importante porque en esencia representaba un intento de recomposición popular alrededor de las políticas gubernamentales. Su tesis central giraba en torno de la idea de alcanzar un desarrollo económico viable, a partir del establecimiento no sólo de una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado, sino que iba más allá al proponer que la superación de la

⁴³En éstos se establecen tanto las proyecciones básicas del rumbo probable de la economía, como las medidas de política económica que se utilizarán a fin de que las metas propuestas en esas proyecciones puedan alcanzarse. Aunque siempre existe la posibilidad, como sucede de manera común, que las metas establecidas no se alcancen.

crisis vendría de "la complementariedad entre un Estado reformado y un mercado eficiente" (Villarreal, 1993, p.217). Se mantenía la percepción de que un Estado moderno está limitado en campo de acción, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. Además, se argumentaba que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social ⁴⁴ en un proceso de crecimiento sustentable.

En términos de esa propuesta, el Estado mexicano estaba obligado a crear un esquema de articulación estatal y social en que se vincularan la democracia y la justicia social, y donde la administración pública se encargaría de realizar acciones, con el apoyo de los beneficiados, encaminadas a favorecer el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para fomentar la inversión privada. Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo en su connotación de conservadurismo, mantenía en esencia la idea de que la acción individual debería ser el elemento articulador de los programas de desarrollo social, y pretendía una reivindicación de la igualdad social, a partir de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos se llevara al cabo mediante los mecanismos del mercado.

En la visión pragmática del liberalismo social, acerca de la función del Estado y de la administración pública, se planteaba que la nueva configuración social requería de una administración pública diferente, donde los individuos tuvieran mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones. Sin embargo, el problema central acerca de cuál y cómo debería ser la

⁴⁴Ya que el resultado de varios años de ajuste económico fue el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población más desprotegida y la pérdida de una buena parte del capital político de que había gozado el Estado, en el mandato de Carlos Salinas se tomó la decisión de crear, como un mecanismo político y aparentemente compartido de responsabilidad estatal y social en la solución de los problemas de la población marginada, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). En ese sentido, tanto la secretaria como el programa se ubicaron dentro de una estrategia oficial orientada a rehacer el apoyo social que se estaba perdiendo con el ajuste económico, a fin de recuperar la legitimidad para la continuación del programa económico del neoliberalismo social. Una excelente descripción de la intencionalidad de las acciones de la Sedesol y del Pronasol se encuentra en el trabajo de D. Dresser *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*. La autora analiza el diseño del Pronasol y lo explica como la necesidad del Estado para "enfrentar tres conjuntos de objetivos. (1) adaptar el papel tradicional del Estado en materia social a las restricciones económicas, y redefinir el límite de su intervención en el contexto de la estrategia de reforma neoliberal, (2) diluir el potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, adaptando la movilización social a través de la "co-participación", y debilitar la fuerza de los grupos de oposición de izquierda con el establecimiento de acuerdos y arreglos con los movimientos populares, y (3) reestructurar a las élites locales y regionales del PRI con un creciente control centralizado" (1990, p. 1 *traducción nuestra*).

participación del Estado en la economía seguía presente, pues era cada vez más claro que ni un Estado más pequeño ni una administración pública reducida eran suficientes para resolver los problemas de un país con una problemática económica y social cada vez más compleja, que se reflejaba en la profundización de las desigualdades económicas, regionales y sociales.

En los hechos, la propuesta de cambio del liberalismo social se quedó en un nivel en el que se alejaba a la administración pública de la política social, y se separaba lo más posible al poder público de la función de regulación social en favor la regulación oligopólica de los mercados. En esos términos, el funcionamiento de la administración pública quedaba subordinado a la "doctrina de la subsidiariedad económica del Estado, que puede ser funcional en tanto ayuda a dismantelar la estructura del viejo intervencionismo estatal y, por ende, posibilita la construcción de nuevo activismo" (Valenzuela, 1991, p.34). Sin embargo, esta subsidiariedad pronto mostró sus límites, porque el apoyo político y económico con que surgió sólo perduró en la medida en que algunos sectores de las clases populares fueron favorecidos con los programas gubernamentales de desarrollo social. Sin embargo, más allá, cuando se agotaron los recursos económicos y con ellos los privilegios y los propósitos personales y políticos que le dieron origen, la propuesta del liberalismo social tendió a diluirse, pues la inmediatez de sus objetivos y el pragmatismo político que lo caracterizaron no permitieron sentar las bases para la construcción de una estructura de gestión gubernamental que sirviera para "el fortalecimiento del Estado ni para mejorar la capacidad técnica, operativa y administrativa de la administración pública para prestar los servicios generales y sociales a su cargo con mayor efectividad" (Andrieu, 1989, p.16).

Tal como hemos visto, la reforma del Estado, respecto al problema de gestión gubernamental, se ha reducido al establecimiento de una relación inversa entre magnitud estatal y eficiencia económica, en la que no se da la importancia suficiente al orden y equilibrio político necesario que debería acompañar la modernización del Estado y de las organizaciones públicas en un contexto de creciente integración y globalización económica.

Ya que en las nuevas circunstancias económicas y políticas mundiales efectivamente se impone la necesidad de contar con Estado moderno y una administración pública eficiente, pero con

una opción diferente a aquella que se deriva de la supuesta dicotomía entre estado y mercado. Por una parte, las grandes "fallas del mercado" que hemos podido observar han puesto de manifiesto que el Estado no puede seguir siendo visto como un impedimento para el desarrollo, y que el libre mercado no es la panacea a la problemática económica, política y social de la sociedad mexicana contemporánea. Por otra, que el debate sobre la función del Estado y de la administración pública debería ubicarse en el contexto de la necesidad urgente de estructurar una política de planeación y de intervención estatal en la que al mismo tiempo Estado y mercado sean los impulsores de una reconstrucción económica menos excluyente y más igualitaria.

En este sentido, el reto en adelante es dar al Estado y a la administración pública la posibilidad de realizar actividades que, más allá de las funciones mínimas que conservadores y neoliberales les asignan,⁴⁵ les permitan contribuir a crear un activismo estatal planeado y selectivo capaz de promover el crecimiento económico y el desarrollo social. Así, más que seguir limitando la participación del Estado en la economía y reduciendo el tamaño de la estructura gubernamental deberíamos considerar que política y economía no están separadas y, por tanto, que en la definición de los cometidos estatales y de los propósitos básicos de gobierno (con acciones referidas a la provisión de bienes y servicios, en la gestión de actividades económicas y productivas, en el establecimiento de marcos normativos dirigidos para promover las actividades privadas, pero también para asegurar una asignación de recursos más equitativa, etcétera) debe incorporarse un espectro de funciones que tienen que ver no sólo con la creación de condiciones para lograr la estabilidad macroeconómica y el incremento de las ganancias corporativas, pues el mercado por sí solo puede producir una distribución del ingreso socialmente inaceptable, como se está haciendo evidente, sino también aquellas tareas que en un marco de participación social recuperen para el gobierno, en el terreno político, el espacio de conjunción del interés social y el interés público. Esto sólo se podrá lograr en la medida en que se reconozca que el problema de la reforma del Estado y de la refuncionalización de su estructura de gestión gubernamental no es sólo económico, también es político y social.

⁴⁵Funciones como la defensa, el sistema normativo para protección de la propiedad y la administración macroeconómica.

Conclusiones

La evolución, en términos de composición y tamaño, de la administración pública estuvo directamente ligada con el problema del Estado y de sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello, durante muchos años no sólo internamente, sino también en el caso de muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setenta propició el resurgimiento de posturas teórico-ideológicas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes estructuras de gestión gubernamental. En lo consecutivo se habrían de realizar importantes ajustes a los gastos del Estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.

En nuestro país, desde 1982, se asumió esa misma postura y se inició la reforma del Estado y el redimensionamiento de la administración pública. Una última versión sobre la modernización del Estado mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano, el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste; restringir el campo de acción estatal y privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social.

Aunque en otras latitudes ese esquema ya ha mostrado serios signos de agotamiento, parece que en nuestro caso todavía habrá de pasar algún tiempo para que se reconsideren objetivamente, no sólo los límites, sino también la potencialidad de la participación activa del Estado en la economía, y su capacidad para conducir los procesos económicos. En este sentido, el debate acerca de la reforma del Estado y de la administración pública, en el marco de la modernización económica, entendida en los círculos políticos y económicos conservadores como la necesidad de reducir a su mínima expresión las actividades gubernamentales, a lo único que nos ha llevado es a la profundización de las diferencias económicas y al aumento de los conflictos sociales internos. Esta situación debe hacernos repensar las funciones del Estado y de la administración pública en

una perspectiva de "lo moderno", no sólo en función de la racionalidad económica, sino también en un espectro más amplio, el del desarrollo de la vida política y social del país.

De esta manera se podría dejar de lado la supuesta dicotomía entre Estado y mercado, para reconocer en ambos su contribución al desarrollo, buscando, antes que reducir las funciones y el tamaño del aparato gubernamental, un equilibrio económico y político en el que los atributos y funciones del Estado, el mercado y la sociedad permitan la reconstrucción de la economía para beneficio de todos los mexicanos.

CAPITULO 2. INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR

El siguiente capítulo se desarrolló en cuatro secciones. En la primera se hace un análisis de la importancia de las empresas estatales en el proceso de desarrollo e industrialización y del manejo de los instrumentos de política económica utilizados hasta finales de los años setenta. En la segunda sección se hace referencia a lo que podrían considerarse las bases de la reorganización industrial y el sector paraestatal. Este punto es importante porque muestra, desde la perspectiva de la planeación indicativa, los primeros esfuerzos para transformar al sector industrial, y coordinar y reorganizar el funcionamiento de las empresas públicas. Posteriormente, en la tercera sección se estudian las características más sobresalientes de la crisis económica, que resultó de un desarrollo distorsionado, con el objetivo de mostrar su incidencia en la reestructuración de las empresas públicas y en la transición hacia una participación del Estado en la Economía, en lo que podría llamarse un "empresario público". En la cuarta sección se presenta un breve análisis de los resultados de las políticas instrumentadas para lograr la modernización económica, a fin de ubicar en la perspectiva del programa económico modernizador las necesidades de desarrollo, y las limitaciones que del mismo se desprenden, y que hacen necesaria una nueva revisión acerca del debate sobre la modernización del Estado y su desempeño y las funciones que debe desempeñar en la economía.

1. La reconstrucción del país y los fundamentos de la actividad económica pública

A partir de la década de los años treinta se puso en práctica una política de creciente inversión estatal con diversos fines: la construcción de las obras de infraestructura básica requeridas para acelerar el proceso de industrialización y dinamizar la producción del sector agrícola, así como para la creación de empresas públicas. En estas condiciones se inició la conformación y el

crecimiento del sector paraestatal. Este proceso se completó con nacionalizaciones, la absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización, y la creación por iniciativa gubernamental de empresas en ramas en las que se consideraba negativa o poco deseable la inversión extranjera, o en áreas en donde los grandes montos de capital requerido y los largos períodos de maduración de los proyectos aparecían como poco atractivos a la inversión privada.¹

De esta manera, el sector público fue adquiriendo una amplia participación en diversas actividades, como las comunicaciones, los energéticos, las manufacturas, los alimentos, la prestación de servicios, y en actividades financieras y de fomento. Para completar el apoyo al proceso de industrialización, y de manera paralela a la participación directa del Estado en la economía, fue delineándose una política económica y un esquema de protección comercial con el cual apoyar el desarrollo de las nacientes industrias nacionales. Este proceso se inició una vez que los gobiernos posrevolucionarios pudieron consolidar, con una amplia base social de apoyo, un proyecto de nación económicamente viable.

En la Constitución de 1917 se dotó al Estado Mexicano de amplias facultades para participar en la economía y sentar las bases para la construcción de una economía capitalista. Esa intervención tenía dos facetas; la de la participación directa del Estado en los procesos económicos y la vinculada con el manejo de los diferentes instrumentos de la política económica. La primera se realizó fundamentalmente a través de la actividad productiva de las empresas del Estado, y la segunda por medio del manejo de los instrumentos de política fiscal, comercial, monetaria y financiera.

Sin embargo, para apuntalar esa intervención se requirió de la creación de un esquema jurídico–normativo amplio, que fue de la propia la Constitución (artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales) y la promulgación de leyes específicas (Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y la Ley Federal de Entidades

¹En cuanto a nacionalizaciones tenemos a Pemex, Ferrocarriles Nacionales y a la banca privada; en el rubro de absorción de empresas se ubicaron la Fundidora Monterrey y los Ingenios Azucareros, en la creación de empresas por parte del Estado se pueden mencionar, a la Comisión Federal de Electricidad y a Sidermex, y, finalmente en relación con los grandes complejos industriales tenemos a la Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas y al Complejo Industrial de Ciudad Sahagún

Paraestatales, entre otras) hasta la elaboración de los planes de carácter sectorial-macroeconómico más acabados (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes nacionales de desarrollo, que desde 1983 se hicieron obligatorios). En su conjunto, este cuerpo normativo ha constituido el marco jurídico con el que, desde derecho público, se ha organizado y ordenado de manera general la intervención del Estado en la economía, y su participación directa en los procesos productivos y distributivos. De esta manera se definieron los ámbitos en los cuales, inicialmente, la actividad estatal debía ser exclusiva (petróleo y petroquímica básica) y aquellas en las que era deseable también la participación privada y social (bienes e capital, productos farmacéuticos, alimenticios y textiles, entre otros). Pero a la parte jurídica correspondieron acciones con las cuales dar el sustento material al proceso de industrialización y al desarrollo del capitalismo en el país.

En los años veinte y treinta era fundamental reorganizar el sistema monetario y reconstruir el sistema bancario a fin de ordenar las actividades monetarias, crediticias y de fomento. Para ello, fueron creándose las instituciones que darían coherencia y dirección a todo el sistema financiero. Aunque el Banco de México se fundó en 1925 fue hasta la siguiente década cuando logró organizar y centralizar la emisión de circulante y establecer la obligatoriedad del encaje legal para los bancos privados. Así, por medio del Banco Central como la autoridad monetaria, el Estado pudo delinear la política monetaria y controlar la emisión de circulante. Esto le dio la posibilidad de utilizar el encaje legal como un medio para allegarse recursos y con esos recursos instrumentar una política de financiamiento del gasto público que posteriormente se concretaría en la construcción de obras de infraestructura básica² y en diversas inversiones productivas.

Una vez que se inició la reestructuración del sistema monetario había que crear toda la red de instituciones financieras necesarias para completar el apoyo financiero que se requería para realizar nuevos proyectos productivos. Así, en 1934 se crea, inicialmente con características de

²“El porcentaje de inversión pública para el desarrollo básico se elevó del 57% logrado durante el gobierno de Calles, al 78% bajo Cardenas”. J. Himes, citado por C. Velasco (1981, p. 56)

institución inmobiliaria, Nafinsa,³ y una década después ya reorganizada como institución de fomento empieza a operar como banco de inversión. Desde ese momento se convertiría en la principal institución estatal de financiamiento industrial.⁴ A esta institución siguió la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros.

En paralelo, el Estado centró otra parte de sus esfuerzos a favorecer la urbanización y la integración física del país. Con ese propósito se expropiaron los ferrocarriles y se realizan inversiones públicas en la construcción de carreteras, caminos y puertos; en apoyo a la producción agrícola se destinan recursos a la construcción de obras de riego, y a fin de acelerar la producción interna de los insumos necesarios para la industria, se amplía la participación estatal en ramas estratégicas, para lo cual se expropia la industria petrolera y se crea la Comisión Federal de Electricidad.

En esa lógica, la política económica se utilizó para acelerar la formación de activos fijos. De tal manera que las políticas industrial y comercial se orientaron a favorecer el desarrollo de la industria y del mercado interno. Se establecieron incentivos fiscales que se traducían en la exención del pago de impuestos, en periodos que iban de 5 a 10 años, sobre las importaciones que se requerían para acelerar el equipamiento de la planta industrial, las rentas y el pago de timbres.⁵ Por otra parte, y con el fin de proteger las nuevas industrias, la política comercial⁶ se estructuró con un esquema proteccionista caracterizado por el establecimiento de prohibiciones, de gravámenes

³En 1935 Nafinsa queda liberada de las funciones de institución inmobiliaria para realizar actividades de institución financiera del Estado. Pero es hasta 1940 cuando se le da una nueva Ley Orgánica, en la que ya se le considera institución de fomento. Así, la promoción del desarrollo económico fue un objetivo principal para Nafinsa en 1941, año en el que empezó a financiar proyectos destinados a contrarrestar la escasez de productos, originada por la guerra, en las industrias de artículos básicos tales como hierro y acero, celulosa, sosa cáustica e hilaza de artesa (Secretaría de Gobernación, 1946, p. 343)

⁴En su papel de promotora industrial Nacional Financiera pasó de destinar 1.9 millones de pesos en 1940 a 646.4 millones de pesos en 1950, centrando sus recursos principalmente en la industria petrolera, el hierro y el acero, el cemento y los materiales de la construcción, los alimentos, los textiles, el papel y la celulosa y las sustancias y los productos químicos" (Cabral, 1981, p. 88).

⁵Al respecto véanse la *Ley de Industrias de Transformación* de 1941, la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación* decretada en 1946, y la *Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias* de 1954.

⁶En el libro *El comercio exterior de México* (1988) se analiza y se describe la forma en que se fue organizando la política comercial mexicana, y se señala que su objetivo había sido el "de proteger a la industria nacional a través de varios instrumentos, entre los cuales se encuentran, el arancel, el permiso previo de importación y el precio oficial, que son los más importantes"

progresivos, de aranceles y permisos de importación sobre aquellas importaciones de bienes e insumos extranjeros que podían competir en el mercado interno con la producción nacional.

Las medidas anteriores propiciaron que en el periodo comprendido entre 1920 y finales de los años treinta, la economía nacional pudiera crecer en forma sostenida: la producción agrícola se incrementó a una tasa anual promedio de 4.6%, la minería creció 8.9%, la generación de energía eléctrica 13.5% y la producción manufacturera creció 4% anual. El avance que se dio en estos sectores contribuyó para que en la siguiente década la "producción industrial se incrementara a una tasa anual promedio de 5.8%" (Hernández, 1985, p.26).

En dicho periodo el Estado asumió como una función prioritaria de gobierno crear las condiciones que favorecieran la acumulación de capital y la formación de activos. Para ello se dio a la tarea de estructurar un complejo conjunto de incentivos y medidas de corte fiscal y comercial, necesarios para la expansión de la industria, de crear la infraestructura que se requería para el crecimiento del mercado interno, y de consolidar un sistema monetario-financiero que sirviera tanto para apoyar el gasto público como para establecer una política crediticia acorde con los requerimientos del financiamiento interno.

1. El proceso de sustitución de importaciones y el despegue industrial

En la década de los cuarenta, el llamado "proceso sustitutivo de importaciones"⁷ se caracterizó por un acelerado crecimiento industrial. Con la segunda Guerra Mundial el comercio internacional se estrechó a tal grado que se dieron las condiciones óptimas para que la industria nacional orientara una parte importante de su producción hacia el mercado interno, en aquellas ramas con capacidad de incrementar su producción.⁸ Esta estrategia de incrementar la producción local, conocida como la industrialización por sustitución de importaciones, se reforzó con el

⁷Este proceso ocurre cuando el componente importado se reduce con relación a la oferta total, y el fenómeno en su conjunto es considerado como estratégico en el desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta a los setenta. Una descripción amplia y detallada del "Modelo de industrialización por sustitución de importaciones" se encuentra en R. Villarreal (1988).

⁸En este caso "la existencia de capacidad ociosa permitió el crecimiento de la producción de varias industrias, principalmente en las ramas textiles, hierro, acero, cemento y pulpa de papel" (Hernández, 1985, p. 30)

mantenimiento de la política de protección comercial; se fortaleció el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados.

Sin embargo, al final del conflicto armado se habían generado dos fenómenos importantes. Por una parte, las economías beligerantes, que habían mantenido a su industria ocupada en la fabricación de armamento, reanudaron su producción de bienes de consumo, lo que significó para la economía mexicana la progresiva disminución de las exportaciones manufactureras; y, por otra, que el fuerte crecimiento económico del país tenía como contrapartida un incremento de las importaciones de equipo, insumos y bienes suntuarios, lo que provocó el deterioro de la balanza comercial y, por lo tanto, de la cuenta corriente. Ambos fenómenos obligaron al Estado a endurecer los controles comerciales, elevando impuestos y aranceles sobre las importaciones, imponiendo "precios oficiales"; prohibiendo algunas importaciones, y, adicionalmente, estableciendo los permisos previos de importación y las tasas *ad valorem*. El objetivo era frenar las importaciones de bienes de consumo suntuario y estimular las importaciones de bienes de capital y de insumos que la industria requería para continuar su expansión.

En este período la actividad productiva del sector público permaneció como el principal apoyo a la industrialización y al mantenimiento del ritmo de producción del sector agrícola; continuaron las inversiones públicas en electricidad y petróleo; se realizaron importantes inversiones en la industria metálica-básica (se crea la empresa de capital mixto Altos Hornos de México) con el propósito de incrementar la producción y comercialización de los productos de las industrias básicas del hierro y el acero, así como de otros materiales no ferrosos, y se avanzó en la producción de insumos de uso específico con la creación de la empresa Guanos y Fertilizantes. Un aspecto sobresaliente de esta empresa pública era que sus actividades no se centrarían en la producción de abonos y fertilizantes, sino que incluirían la prestación de asesoría técnica en materia agrícola. Esto daba la posibilidad de ofrecer a campesinos y agricultores paquetes tecnológicos integrales.

Todas estas actividades llevaron a que el crecimiento de la inversión pública, "en términos absolutos, con las cifras deflacionadas a precios de 1950, se elevara de 1 092.3 millones de pesos en 1940 a 2 108.9 millones de pesos en 1945 para alcanzar 2 660 millones de pesos en 1950"

(Hernández, 1985, p.80). Durante esta década la participación de Nacional Financiera fue fundamental, ya que se financiaron importantes programas de inversión pública, privada y proyectos mixtos en industrias como la siderúrgica, la azucarera y la del cemento, que generaba importantes encadenamientos productivos y fortalecían el crecimiento de los mercados regionales.

Si bien estas políticas de expansión orientadas al fomento del desarrollo industrial "hacia adentro" permitieron mantener altas tasas de crecimiento, contribuyeron para que los niveles de inflación empezaran a incrementarse y el desequilibrio en el sector externo fuera abultándose. El primer problema se produjo como resultado del manejo de la política fiscal y de la forma de financiar el gasto público. Como los gravámenes a las ganancias de las empresas se mantenían reducidos, el gobierno se obligaba a financiar su creciente gasto y sus inversiones con la emisión de circulante. Al segundo problema, contribuyeron las importaciones de bienes intermedios y de capital que estaban apoyando la sustitución de importaciones. Así, en la medida en que se ensanchaba la diferencia entre importaciones y exportaciones, la balanza comercial tendía a mantener saldos negativos.

Como ya se contaba con una buena parte de la infraestructura necesaria para conectar los mercados y los principales centros económicos, de este período sobresale el hecho de que el Estado dirigió sus inversiones a la creación de una industria de materias primas e insumos básicos e intermedios que contribuyera a la consolidación de los sectores productivos que habían surgido durante la segunda Guerra Mundial.

2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico

Posteriormente, en el periodo conocido como el "desarrollo estabilizador" se continuó con el esquema de protección comercial a la industria y se siguió apoyando el proceso de sustitución de importaciones. El proteccionismo giró en torno de la política comercial, las exenciones fiscales sobre las ganancias de las empresas privadas y los subsidios directos a la industria. Éstos se generaban en la política de precios y tarifas de los insumos de uso difundido producidos por las empresas

públicas, que se vendían al sector privado a precios inferiores a su costo de producción.⁹ Con el tiempo se harían evidentes los efectos perversos de esta práctica tanto para las finanzas del gobierno como para la inversión y el autofinanciamiento de las propias empresas públicas.

La inversión estatal en el sector industrial mantuvo su carácter prioritario. En esa perspectiva se crearon la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y la incorporación al padrón de empresas estatales de los ingenios azucareros. A la primera empresa correspondía la fabricación y laminación de hierros planos y acero. Su producción era utilizada en las cadenas productivas vinculadas a las industrias pesadas y de bienes de capital. Por su parte, la producción azucarera contribuía a satisfacer la demanda para consumo popular y la relacionada con las ramas industriales dedicadas a la elaboración de bebidas y alimentos.¹⁰ Con los apoyos del Estado se estaba desarrollando una industria manufacturera liderada por las ramas productoras de bienes intermedios, de bienes de consumo suntuario y, escasamente, de algunos bienes de capital, que se apoyaba en la existencia de un mercado creciente y cautivo que favoreció el crecimiento de industrias como la automotriz, química, del hule, eléctrica, de maquinaria no eléctrica y de equipo de transporte, por mencionar algunas.

Así, puede decirse que la continuación del proceso de "industrialización por sustitución de importaciones", iniciado en la década de los años cuarenta, fue exitosa al propiciar el crecimiento de ramas de gran impacto sobre el empleo y los mercados regionales, pero generó un proceso de crecimiento distorsionado entre las distintas ramas de la actividad productiva. A esta situación habría que añadir que, desde el terreno de la política económica, el mantenimiento prolongado de la

⁹Para el periodo 1960-1970 las empresas públicas habían transferido 24 645 millones de pesos al sector industrial a través de la política de precios oficiales en electricidad, transporte, ferrocarriles nacionales y petróleo" (Villarreal, 1988, p 95).

¹⁰Uno de los argumentos reiterativos al estudiar la reestructuración del sector paraestatal fue el de señalar que las deficiencias del sector paraestatal se debían a su tamaño, pero se obviaba admitir la importancia del tipo de los insumos que producía, y en algunos casos todavía produce. Ya que, como se menciona en el estudio *La Organización Industrial en México*, "...la participación del estado en las manufacturas, por medio de la empresa pública -hasta 1986- es inferior a 8% de la producción, excluida la industria petrolera" (Casar, 1990, p 93). Como muestra de ello, basta considerar que sus productos eran insumos en la fabricación de tubos, aleaciones, fundición, moldeo de piezas metálicas, estructuras para la construcción, artículos de alambre y telas metálicas, para el caso de la industria siderúrgica, mientras que los ingenios azucareros elaboraban la materia prima necesaria en la fabricación de endulzantes, la fabricación de chicles, la destilación de alcohol etílico, la elaboración de aguardiente y de refrescos, por mencionar algunos de sus usos

política de protección comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio¹¹ frenaron las exportaciones. A lo que habría que añadir que las altas tasas de crecimiento del sector manufacturero estimulaban aún más el incremento de las importaciones de insumos industriales y de bienes de capital. Este fenómeno se derivaba de la incapacidad del sector productivo para satisfacer la demanda interna de tales bienes, ya que no se había alcanzado una etapa madura en el proceso de sustitución de importaciones. Este problema se reflejaría, hacia finales de los años sesenta, no sólo en "el reforzamiento del carácter oligopólico de la estructura de la producción y del mercado de la economía mexicana" (Ayala, 1981, p.587), sino también en los crecientes déficits comerciales y en la caída en las tasas de crecimiento que el sector industrial había presentado desde 1940.

En los años setenta la inversión pública se destinó principalmente a las obras de infraestructura de las industrias petrolera y eléctrica, a la creación de empresas orientadas a la producción de bienes de capital (Clemex, NKS, Forjamex) y al fomento de comunicaciones y transportes. De ahí, que para 1976 "cerca de 40% de la inversión pública federal se destinaba a la industria" (Marúm, 1981, p.110). Sobresale de finales de la década la construcción de importantes obras para favorecer el crecimiento de la industria de la petroquímica básica. Como resultado de este tipo de inversiones se generó un crecimiento significativo en la formación bruta de capital, lo que es indicativo de que el crecimiento de la inversión pública, lejos de limitar la inversión privada generaba un proceso multiplicativo de la misma (véase cuadro 1 y gráfica 1).

Esta lógica fue la que permitió que, a principios de la década de los ochenta, se tuviera un grupo de entidades públicas que participaban en la producción y laminación de hierro y acero, la explotación de petróleo y la petroquímica básica, la producción de fertilizantes, la construcción de material y equipo ferroviario, la producción de celulosa y papel, la fabricación de motores, vehículos y autopartes, la generación de energía eléctrica y la industrialización y comercialización de maíz, azúcar y leche.¹² Este proceso, además de dejar al descubierto la incapacidad del sector privado

¹¹El tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976, cuando pasó de 12.50 a 25 pesos por dólar, lo que representó una devaluación del 100%

¹²Mientras "el crecimiento del sector paraestatal dio como resultado que a mediados de los setenta se tuvieran más de 800 entidades públicas" (Villarreal, R. y R. de Villarreal, 1977, p. 233), para 1983, cuando se inicia su redimensionamiento, el presidente De la Madrid señalaba que existían 1 115 entidades del sector público. Es decir, la participación directa del

para conducir la estrategia de desarrollo, muestra que los proyectos más complejos, que son por definición muy riesgosos dados los montos de capital involucrado, sólo podían ser desarrollados por el Estado. De ahí que el crecimiento de la inversión pública y la formación de empresas paraestatales se convirtió en una condición *sine qua non* tanto del crecimiento económico como del esfuerzo de industrialización.

3. Política económica e industrialización

Ahora bien, con una revisión general de las características de la producción estatal y del manejo de la política económica podemos tener una idea completa y adecuada acerca de la actuación del Estado como promotor del desarrollo económico, considerando que el éxito en el manejo de los instrumentos de política económica no sólo dependía de la evolución de la economía nacional, sino también de las exigencias resultantes de las transformaciones en la estructura del comercio internacional y la división internacional del trabajo.¹³ De ahí que las políticas comercial, fiscal y monetaria utilizadas entre 1940 y finales de 1960 se hayan utilizado para crear las condiciones que propiciarán, a corto plazo, el equilibrio externo y, a largo plazo, la estabilidad de precios y el desarrollo industrial. Sin embargo, los desequilibrios que se habían generado entre los diferentes sectores hicieron que esos objetivos no siempre pudieran alcanzarse de manera integrada. Por ello, no resulta sorprendente que una característica de todo el periodo haya sido el fortalecimiento de una tendencia hacia un desequilibrio constante en el sector externo, fomentado por la dependencia estructural de la industria respecto de las importaciones y la escasez de productos manufacturados exportables.

estado en la economía se había incrementado en cerca de 44 7% de 1976 a 1983. Esto sin considerar la participación estatal en la prestación de servicios financieros, derivada de la nacionalización de los bancos privados

¹³En el periodo, que fue de la posguerra a la crisis de finales de los setenta, las economías menos desarrolladas tendían a especializarse en la producción de materias primas y de productos de bajo valor agregado. Un estudio detallado de cómo esa inserción de las economías latinoamericanas en el comercio mundial, limitó sus posibilidades de desarrollo se encuentra en las obras de O. Rodríguez(1980) *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, y de Oswaldo Sunkel y Pedro Paz (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y La teoría del desarrollo*

Las medidas adoptadas¹⁴ para corregir tal situación fueron mantener el tipo de cambio estable con el objetivo de modificar los precios relativos para favorecer las exportaciones y encarecer las importaciones; establecer tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; utilizar una política crediticia expansiva para estimular las inversiones, y hacer uso de parte de los recursos del sector financiero para apoyar los crecientes gastos gubernamentales.

Sin embargo, el escaso crecimiento de las exportaciones y los crecientes pagos por rentas, regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero presionaban de manera significativa la balanza de pagos. En esa situación, cuando las finanzas públicas mostraron que la expansión del gasto público sin una adecuada forma de financiamiento estaba generando un déficit creciente,¹⁵ el problema del desequilibrio externo se tornó inmanejable.

4. Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas

El proceso de industrialización en el país había generado una industria de bienes de capital escasamente desarrollada y una floreciente industria productora de bienes de consumo duradero, dispuesta a satisfacer las necesidades de los consumidores de ingresos más altos, que requería en forma creciente de insumos y componentes importados para mantener su producción. A lo que habría que sumarse que las diferencias en la productividad intersectoriales e intrasectoriales, traducidas en sueldos y salarios, iban generando una "extraordinaria polarización de la sociedad en todas sus dimensiones" (Barkin, 1991, p.125).

Esta situación de marcados desequilibrios estructurales en la industria se agudizaron con la crisis del sector agrícola que empezó a manifestarse desde 1965,¹⁶ ya que una vez que el producto

¹⁴Desde medidas relacionadas con la política monetaria y crediticia –instrumentadas para fomentar el ahorro y la inversión– hasta el uso de la política fiscal, que buscaba estimular la inversión privada a través de otorgar exenciones y subsidios, y la política comercial, que con el establecimiento de impuestos, aranceles, el manejo del tipo de cambio y los controles cuantitativos pretendía proteger a las empresas locales de la competencia externa

¹⁵"El déficit del sector público como proporción del producto empezó a crecer a principios de los setenta, alcanzando casi el 18% en 1982". *El Economista Mexicano*, p.14.

¹⁶Una explicación detallada de la crisis agrícola se encuentra en A. Warman (1979)

agrícola cayó, fue imposible para este sector proseguir con la función que tradicionalmente había tenido como generador de las divisas que la industria requería para mantener el ritmo de importaciones necesarias para su expansión. En estas circunstancias se produjo una escasez de materias primas industriales que repercutió en el aumento de precios internos y una fuerte reducción en la producción de granos básicos, debido a lo cual tuvieron que realizarse grandes importaciones de los mismos. Ambos acontecimientos ocurrieron en un momento en el que la devaluación del dólar y el incremento en los precios de los energéticos y las materias primas, provocaron que se incrementara la inflación en el mercado internacional.

Por otra parte, como la política fiscal instrumentada durante decenios con el fin de crear condiciones preferenciales para estimular la inversión privada, no permitía incrementar los ingresos del gobierno,¹⁷ y dado que éste debía realizar fuertes inversiones para la formación de capital,¹⁸ tuvo que allegarse recursos utilizando la reserva inmovilizada de los bancos y recurriendo al endeudamiento. En este contexto de crecimiento de la inflación y de deterioro de la balanza de pagos ocurrieron dos sucesos que de manera temporal retardarían la crisis que la economía mexicana y de la estructura industrial.

En los primeros años de la década de los setenta, el descenso de la inversión productiva en las principales economías capitalistas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Este flujo de recursos dio origen a una colocación masiva de préstamos en los países con creciente necesidad de recursos y capacidad de pago, como México.¹⁹El otro fenómeno a que se hace referencia fue el relacionado con las crisis petroleras de los años setenta. En 1973 la oferta petrolera comenzó a encarecerse de manera moderada como resultado del acuerdo para la fijación de precios por los países miembros de la Organización de

¹⁷Los mayores gravámenes correspondían a personas físicas, mientras que los impuestos a las ganancias se mantenían en niveles reducidos

¹⁸Y el Estado, además tenía que destinar recursos a áreas de desarrollo social, como vivienda, educación y salud

¹⁹Esto se puede confirmar porque "para el año de 1976, según el World Financial Markets, Brasil y México acaparaban el 50% de los préstamos de la banca privada transnacional destinados a los países subdesarrollados no petroleros" (Quijano, 1981, p. 61)

Países Exportadores de Petróleo (OPEP).²⁰ No obstante, la tendencia a su incremento se mantuvo, y en 1979 el crudo llegó a cotizarse en el mercado internacional hasta en 20 dólares por barril. En este estado de cosas, el descubrimiento en 1977 de importantes yacimientos petrolíferos en la región sureste del país permitió que las exportaciones de crudo, refinados y gas natural crecieran rápidamente y absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos.

Los recursos adicionales obtenidos tanto por deuda como por la venta del petróleo abrieron alternativas económicas, que después resultarían altamente costosas, para mantener la expansión de la economía y retrasar los efectos del estancamiento industrial y del desequilibrio externo. Se incrementaron las inversiones y el gasto público, lo que se estimuló la demanda agregada e hizo que la economía se reactivara. Como resultado de esto, entre 1978 y 1981 el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa anual histórica cercana al 8%.

Pero, el auxilio que los recursos frescos habían proporcionado se agotaría rápidamente. La inflación se agravó. En el mercado internacional, mientras el dólar se devaluaba, la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales provocaron el aumento en los precios de productos agropecuarios e insumos industriales que se tradujeron en alzas en los costos de las empresas usuarias de materias primas y equipo importado. Cuando estos aumentos se trasladaron a los precios internos, se dio un impulso adicional a la espiral inflacionaria, que ya estaba incrementándose debido a la emisión de circulante.

Como ya se mencionó, en esos años el Estado recurrió reiteradamente a los créditos internacionales con el objetivo de mantener su ritmo de gastos corrientes, las inversiones directas y la construcción de infraestructura urbana e industrial, sobre todo la relacionada con la explotación y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica y petroquímica básica. Entonces, el manejo de la política fiscal agravaría el problema del endeudamiento, pues mientras se mantenía un esquema impositivo de carácter regresivo que premiaba al gran capital,²¹ gravando en menor

²⁰En octubre de 1973, después de un conflicto con las compañías internacionales que se habían negado a aceptar un aumento de 70% de los precios del crudo porque temían el conflicto con sus países de origen, los miembros de la OPEP decidieron asumir la responsabilidad exclusiva para fijar los precios de los diferentes tipos de crudo.

²¹Son de sobra conocidas las razones económica y políticas por la que la estructura impositiva casi no se toca, aunque ello tenga serias consecuencias para las finanzas gubernamentales, pues los grandes agentes económicos encuentran en la misma un espacio de ejercicio de poder efectivo, ya que, por ejemplo, " el impuesto sobre la renta de las empresas como

proporción a las ganancias de las empresas en relación con los ingresos de las personas físicas, el rezago casi permanente en los precios y tarifas del sector público impedía que se incrementaran los ingresos del Estado. De tal manera que no habían recursos suficientes para que las empresas paraestatales pudieran financiar sus gastos de capital.

Esto nos permite afirmar que las empresas públicas no eran ineficientes *per se*, sino que su poca rentabilidad se debía, en la mayoría de los casos, a la imposición de criterios de política económica y de directrices de fomento industrial que no siempre coincidían con la lógica de rentabilidad y gestión empresarial. Pero, esos mismos factores contribuyeron para que entre 1950 y 1980 la economía experimentara tasas de crecimiento históricas sostenidas entre el 7.7% y el 7.5 (véase gráfica 2) y que la relación Inversión Fija Bruta (IFB)/ sobre PIB pasara de 10.75% a 25% por ciento en el mismo periodo (véase gráfica 3).

A principios de los años ochenta la economía mundial entra en una espiral inflacionaria que se transmite a la economía nacional por medio del comercio y las finanzas internacionales. En un marco de recesión mundial la inversión tanto pública como privada pierde dinamismo; en lo interno, mientras la crisis del sector agrícola hizo necesario incrementar el ritmo de importaciones de granos básicos, el sector público se vio obligado a aumentar las inversiones y el gasto público a fin de frenar los efectos que el descenso de la inversión podría ocasionar a la planta industrial y a la economía en su conjunto. Como se señaló previamente, eso se logró con cargo a una mayor contratación de deuda externa y a los ingresos provenientes de la exportación petrolera.

A pesar de ello, cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó las condiciones de acceso a recursos frescos se tomaron más rígidas, los plazos para amortizaciones se redujeron y las tasas de interés pasaron de fijas a flotantes.²² A la inestabilidad financiera internacional se sumaron dos fenómenos que contribuyeron a desencadenar la crisis económica interna: la caída del precio de petróleo a mediados de 1981 y la fuga masiva de capitales del país

porcentaje del PIB creció 30% entre 1970 y 1978, y el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 106.6% y los impuestos indirectos, en 58.8%" (Quijano, 1981, p. 142)

²²La tendencia al incremento de las tasas de interés se vislumbraba desde 1978. En ese año, según el *Informe Anual* del Banco de México, en los mercados financieros Norteamericano y de Eurodólares se elevaron considerablemente las tasas de interés. La tasa preferencial estadounidense (*prime rate*) llegó a 11.5% a finales de año, siendo la más alta desde 1974 y la tasa interbancaria de Londres (*libor*) alcanzó un nivel histórico de 16.7% en 1981.

durante 1982.²³ Estos problemas repercutieron severamente en los ingresos públicos, con lo que se redujo el margen de maniobra económico que había permitido al Estado realizar fuertes inversiones en infraestructura y proyectos productivos tendientes a favorecer la acumulación de capital y el proceso de industrialización.

II. Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal

A partir de la segunda mitad de los años setenta, y cuando las economías de los países desarrollados —donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas— empiezan a presentar serias tendencias recesivas, la intervención del Estado en los procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse. Antes de ese momento cualquier forma de participación del Estado en la economía se había considerado fundamental en el desarrollo industrial, el crecimiento económico y el bienestar social.²⁴ En esta perspectiva, la rentabilidad económica no necesariamente explicaba el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas.

En nuestro país, unos años antes de la crisis de 1982, se hicieron los primeros intentos para reestructurar el aparato industrial y ordenar, desde una lógica de planeación y organización, la operatividad de las empresas públicas. Así, se desarrollaron dos planes sectoriales con los cuales se pretendía la reordenación de la industria y de las empresas del Estado. El primero se conoció como Plan Nacional de Desarrollo Industrial. En ese documento se subrayaban dos elementos básicos para el apoyo de la política industrial: seguir utilizando el poder de compra del sector paraestatal en la adquisición de insumos y bienes de capital producidos internamente, y mantener la política de subsidios para la industria, por medio del control de los precios de energéticos y de los petroquímicos básicos. De esta manera el poder de compra del Estado y los subsidios a la industria seguirían siendo utilizados en la ampliación del mercado interno y fortalecimiento del proceso de

²³Un excelente análisis acerca de la gestación de la crisis económica y de la salida de capitales de esos años se puede encontrar en C. Tello (1984) y en C. Ruiz (1985).

²⁴No sólo en lo relacionado con los programas de asistencia y la prestación de servicios sociales básicos, sino en cuanto a la absorción de empresas privadas con el objetivo de mantener las fuentes de empleo, o bien su participación en la producción y comercialización de productos de consumo básico.

sustitución de importaciones. Además, con la política de mantener los precios de los energéticos e insumos de amplia difusión menores a los existentes en el mercado internacional, se incrementaba el margen de los subsidios públicos en un intento por mejorar la competitividad global de la industria nacional y fomentar las exportaciones.

Adicionalmente, se proponía que el gasto y la inversión públicas se mantendrían como instrumentos claves de la política económica, por su contribución fundamental a la dinámica de la inversión privada. De ahí que se propusiera que entre 1979 y 1982 el 32% de la formación bruta de capital fijo del país estaría a cargo de las empresas públicas, y que esta se ubicaría en las estratégicas para las actividades productivas y el desarrollo económico: los energéticos, la petroquímica básica, la siderurgia y los fertilizantes (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, p.176) Esta manera de entender los objetivos del funcionamiento de las empresas públicas pone de manifiesto que, como una acción de gobierno, la participación del Estado en la economía tenía una connotación positiva, pues se le consideraba un elemento prioritario para la expansión de los mercados y la acumulación de capital en el largo plazo.

En el Plan Industrial se presentaba un diagnóstico de la industria nacional en el que reconocía que desde finales de los años sesenta se había experimentado un menor crecimiento industrial, y que en el mismo "habían proliferado las industrias productoras de bienes de consumo suntuario, mientras algunas ramas importantes se habían desarrollado poco. En particular, aquellas relacionadas con la producción de maquinaria y equipo, mientras que las ramas básicas se dejaron a cargo del sector público" (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, p 19). Es decir, se reconocían las deficiencias estructurales en la industria, pero además se presentaba un esquema de acciones globales, sectoriales y regionales que deberían servir para avanzar, en el marco de la planeación indicativa, hacia una programación industrial. Entre las acciones propuestas para alcanzar ese objetivo estaban las de establecer:

- a) Metas de corto, mediano y largo plazo, en un marco macroeconómico estructurado coherentemente
- b) Prioridades por regiones y ramas industriales.

- c) Tratamientos preferenciales a la pequeña y mediana empresa, con el objetivo de equilibrar los mercados regionales y contrarrestar las tendencias oligopólicas en la estructura industrial.
- d) Estímulos vinculados con las prioridades sectoriales y regionales que se establecieran.
- e) Mecanismos para poner en práctica acuerdos y compromisos entre el Estado y los sectores social y privado para elevar la capacidad competitiva de la planta industrial en el mercado interno y en el internacional.

El elemento de soporte de la estrategia de reconversión industrial del Plan que permitiría alcanzar las metas de reestructuración industrial y de superación del estrangulamiento externo, sería la corriente de ingresos esperada de la exportación de hidrocarburos.²⁵ Con base en las estimaciones de ingresos por ese concepto, se elaboraron las proyecciones de crecimiento económico,²⁶ que resultarían de la aplicación del Plan. Sin embargo, una vez que los precios internacionales del petróleo empezaron a descender a mediados de 1981, quedó claro que ni los objetivos en cuanto a la reestructuración industrial ni las metas de crecimiento económico del Plan podrían alcanzarse.

El otro esfuerzo en el que, además de reconocer la urgencia de "reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria de bienes de capital" (López, 1984, p.368) se proponía adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal se conoció con el nombre de Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En ese documento, se planteaba la necesidad de establecer, en el marco de una economía mixta, una estrategia de desarrollo para avanzar en el cambio estructural, lo que implicaba la modernización de los distintos sectores de la economía y la sociedad. Se pretendía que a través de la coordinación sectorial se pudiera reorientar la "estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital",²⁷ y aunque se mantenía la concepción estratégica de la empresa paraestatal como proveedora de insumos de uso generalizado para la industria, se

²⁵La plataforma propuesta en el Plan para las exportaciones de petróleo crudo y de productos derivados sería de 1.1 y 0.2 millones de barriles diarios, respectivamente.

²⁶El crecimiento programado en el Plan era del 7% anual hasta en año de 1982

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1980, p. 8

argumentaba que los subsidios excesivos debían eliminarse. Esto se debía a que la caída de los precios del petróleo se tradujo en la reducción de flujos de recursos hacia el país, y en esas condiciones se hizo imperioso tratar de modificar la política de precios y tarifas de las empresas públicas, a fin de que éstas alcanzaran la autosuficiencia económica y, con ello, pudieran financiar sus planes y programas de inversión sin tener que recurrir a las transferencias del gobierno federal. En ese sentido, se estaba admitiendo que la incapacidad de las principales empresas públicas para generar ahorro y recursos propios, lo que representaba una carga para las finanzas públicas, se derivaba más de la intención gubernamental de utilizarlas como instrumentos de política económica que de un funcionamiento ineficiente. Es decir, había un reconocimiento acerca de que si no se superaban los rezagos tecnológicos y administrativos de las empresas del Estado era debido, en muchos casos, a que sus ingresos y recursos se programaban a partir de la determinación de los gastos globales del sector público y, entonces, a las propias empresas se les restaban posibilidades para manejar internamente sus propios recursos y sus presupuestos.²⁸

Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, en el Plan Global se volvía a insistir en utilizar la política de gasto e inversiones públicas para acelerar el desarrollo de la industria de bienes de capital y, con ello, fortalecer la sustitución de importaciones. Con esto, el Estado reafirmaba su desempeño como motor del desarrollo y su derecho a utilizar al gasto y las empresas públicas como medios para lograr la reorientación del desarrollo regional y sectorial. Pero, la incapacidad gubernamental para establecer una política fiscal que afectara las ganancias de los grandes grupos monopólicos y oligopólicos, y el mantenimiento de la política de precios de las empresas públicas orientada a favorecer la acumulación de capital —mediante la reducción en los costos de producción del sector industrial manufacturero— llevaron al progresivo deterioro de la capacidad de ahorro gubernamental y de las finanzas públicas. Las metas de crecimiento e inversión de este Plan —aproximadamente 8% anual en los siguientes 20 años a su instrumentación— también se sujetaron a los cálculos de ingresos por la venta de hidrocarburos.²⁹

²⁸Esto era más evidente, por ejemplo, en los casos de Pemex y la CFE

²⁹Se calculó que en el trienio de 1980-1982, los ingresos del petróleo alcanzarían los 931 mil millones de pesos, que se destinarían al programa de inversiones en Pemex y al fomento de los diversos sectores económicos

En términos económicos, ambos planes fueron un rotundo fracaso, no sólo no se reconvirtió la industria, sino que el estallido de la crisis económica dejó al descubierto las características más sobresalientes de los problemas inherentes al desarrollo nacional: agotamiento en el dinamismo de la inversión, estancamiento y desequilibrios industriales y estrangulamiento en el sector externo. Aunque, en términos de la reorganización de la industria estatal constituyeron un esfuerzo real por comenzar a establecer estrategias y políticas con las cuales coordinar las acciones del gobierno federal a nivel nacional, sectorial y regional. Un punto importante es que eran un intento por mejorar la realización de las tareas gubernamentales y fortalecer al Estado en su cometido para conducir el crecimiento económico.

III. La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal

En 1982 la economía nacional entró en una grave crisis, caracterizada por un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales, elevado déficit público y una deuda externa cercana a los 100 mil millones de dólares (Tello, 1984). La crisis interna coincide con una recesión de la economía mundial, que tiene como características sobresalientes: caída de la inversión en los principales países desarrollados, excesiva liquidez, alzas en las tasas de interés internacionales, aumento del proteccionismo de los países industrializados y reducción de los niveles de comercio internacional. La secuela de esta situación sobre la economía nacional fue la disminución de las exportaciones y, por consiguiente, el aumento de los problemas de las finanzas públicas, del manejo del déficit comercial y de la balanza de pagos.

En esas condiciones, en lo económico y en lo político, se van a expresar posturas opuestas radicalmente a la intervención del Estado en la economía. Si anteriormente se veía en la figura estatal el medio con el cual podían utilizarse los diferentes instrumentos de política económica –política fiscal, comercial, monetaria, política industrial, financiera etcétera– y de intervención directa del Estado en la economía –con el establecimiento de los esquemas de regulación, la

creación de empresas propiedad del Estado, en la provisión de bienes y servicios públicos y en el financiamiento de la seguridad social— para favorecer un capitalismo en el que la ganancia capitalista fuera más o menos de la mano de un desarrollo sostenido y de una distribución del ingreso menos excluyente, en lo consecutivo la participación del Estado en los procesos económicos se va a percibir como un obstáculo para superar la crisis económica y restaurar el proceso de acumulación de capital.

1. Reordenación económica y cambio estructural: el Estado promotor y el desmantelamiento del sector paraestatal

La crisis interna marcará una doble transición. La primera transición se dará por el paso de un modelo económico orientado fundamentalmente hacia el desarrollo del mercado interno, y dirigido de manera global por el Estado, a otro en el que la estrategia de desarrollo es conducida por los capitales privados, nacionales y extranjeros. El perfil que va a adoptar el ente estatal en esa propuesta económica se caracterizará por la conformación de un Estado *subsidiario* o *promotor*,³⁰ que supedita no sólo su funcionamiento, sino su capacidad de gobierno al establecimiento de una nueva relación entre el sector público y el privado. Es decir, la figura estatal conocida renuncia a la conducción directa, inmediata y mediata, de la estrategia de desarrollo, y además se autoimpone como prioridad, en aras de mejorar las condiciones para la rentabilidad del capital y estimular las inversiones privadas, poner en práctica una estrategia de desregulación a nivel microeconómico y macroeconómico. Esta estrategia pasa una reducción sustancial de las actividades económicas estatales, pero también, porque así lo exigen las prácticas de desregulación y liberalización económica, por una menor capacidad de supervisión, control y vigilancia sobre las actividades privadas.

La constitución del Estado promotor está relacionada con la construcción de una modernidad estatal que se percibe, en paralelo, como el complemento de la modernidad económica. En esa lógica aunque se pretende “articular mediante políticas públicas el logro del crecimiento

³⁰ Cuya expresión política es la de un Estado conservador

económico y el bienestar social" (Uvalle, 1998, p.103) se produce una desarticulación del marco institucional, que era uno de los pilares sobre los cuales anteriormente se sostenía una parte importante de la capacidad de gobierno, en términos del manejo de las relaciones económicas, políticas y sociales entre el sector público y el privado.³¹

La segunda transición, que también está directamente ligada a la transformación del Estado, se da en el cambio entre una administración que contó con fuertes excedentes económicos, y otra que tendría que encarar directamente los desequilibrios generados por un crecimiento económico distorsionado, en el que la planta industrial presentaba niveles de integración y de desarrollo tecnológico dispares,³² de escasa productividad, y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional.

En esas condiciones, la nueva administración enfrentó la crisis económica con el establecimiento de los programas de estabilización y ajuste estructural impulsados desde el exterior por los organismos financieros multilaterales (Ruiz, 1985, p.18) y apoyados internamente por los grandes grupos de poder económico. En ese tipo de programas, que resultan en una concentración acelerada del ingreso, se considera como un paso fundamental para restituir los equilibrios macroeconómicos que las economías logren el control de los agregados monetarios y eliminen el déficit gubernamental. De ahí que se recomiende incrementar los ingresos estatales y al mismo tiempo aplicar medidas para reducir el gasto público y, en este caso, uno de los eslabones susceptibles de recortes financieros era el relacionado con las empresas del Estado.³³ Esto se desprendía no solamente de su "ineficiencia" y sus problemas de coordinación sectorial,

³¹En términos ideológicos, políticos y sociales el perfil del Estado mexicano que se va definiendo a partir de 1982, apunta a la ruptura de los marcos de concertación social y de estructura política-corporativa que habían dado vigencia a los gobiernos posrevolucionarios. Esto se produce en la medida en que para el gran capital, para las clases gobernantes, deja de ser funcional una forma de estado que se sostiene en una vieja estructura política y de apoyos sociales propias de un capital productivo que ya no encaja en la lógica propia de un modelo de acumulación centrada alrededor del capital financiero. Lo que necesariamente se traduce en el desmantelamiento total o parcial de las anteriores estructuras de apoyo político y social que daban sustento al Estado en la realización de las distintas actividades públicas y de gobierno

³²Dado que el proceso de sustitución de importaciones se había agotado antes de alcanzar la etapa de sustitución de bienes de capital y buena parte de la industria nacional requería maquinaria, equipo e insumos que se tenían que importar, a finales de los años setenta el coeficiente de importaciones sobre la oferta total creció sobremanera, llegando a alcanzar porcentajes de entre 30% y 40%

³³Como atinadamente señala R. Vernon " la posibilidad de entregar empresas al sector privado se ha convertido en una opción viable, la cual se ha vuelto más atractiva para los gobiernos ante el agotamiento de las fuentes de efectivo del sector público" (1992, p. 14) Así de sencillo: el factor económico es un elemento determinante, primero, para mantener empresas del Estado y, después, para venderlas

administrativos y financieros, sino también por la arremetida ideológica que en todas latitudes se estaba llevando a cabo contra el Estado y su participación en la economía.

Como el diagnóstico sobre la crisis arrojaba un saldo negativo para la gestión estatal, lo que se tenía que hacer para estabilizar la economía y volver a crecer, era aplicar una política económica contraccionista que permitiera recuperar el control de las principales variables macroeconómicas y retirar al Estado de aquellas actividades que supuestamente podrían ser desarrolladas en mejores condiciones por el capital privado.

A partir de esa concepción económica, en la que el mercado posee los mecanismos automáticos para producir una distribución eficiente de recursos, en el gobierno de Miguel de la Madrid se establecieron dos grandes líneas de acción para salir de la crisis.³⁴ Estas fueron la reordenación económica y el cambio estructural.³⁵ La primera, se produciría a partir de la instrumentación de una política económica³⁶ orientada a frenar la demanda agregada. La meta era reducir la inflación, superar la inestabilidad cambiaria y proteger el empleo y la planta productiva. Con ello se avanzaría en la estabilidad económica y en la recuperación de la capacidad de crecimiento. Sin embargo, los resultados que se obtuvieron con la aplicación de esas medidas no fueron los esperados.

La caída de los precios internacionales del petróleo³⁷ y la menor disponibilidad de créditos internacionales dejaron como única opción para el financiamiento de los gastos del Estado la contratación cada vez mayor de deuda pública interna. Esto provocó un incremento en las tasas de interés internas que repercutieron negativamente en el déficit financiero del gobierno federal y contribuyeron al alza en los costos de las empresas. Como en una cadena, estas alzas se

³⁴ En la esfera política la reforma del Estado del presidente de la Madrid fue muy limitada, ya que los esfuerzos para la transición democrática se concentraron "en la realización de algunas reformas no substanciales para seguir favoreciendo al PRI y detentando el poder" (Sánchez, 1997, p. 90)

³⁵ Las estrategias, medidas y objetivos de política económica que debían implantarse para reactivar la economía, durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, se describen detalladamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y el Programa Nacional de Financiamiento del Comercio Exterior (Pronafice)

³⁶ Las medidas básicas de esta fueron, entre otras, el incremento de los precios y tarifas del sector público, el congelamiento de los salarios, devaluación de la moneda, contracción del gasto y la inversión públicas, el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial

³⁷ A finales de 1985 el precio del barril de petróleo había pasado de 26.86 a 23.35 dólares, y no se podía recurrir a los créditos externos, pues después de la nacionalización bancaria y la moratoria de hecho en los pagos de la deuda externa, México dejó de ser sujeto de crédito para las instituciones financieras internacionales.

trasladaron a precios, lo que disparó la inflación. La conjunción de estos fenómenos económicos fue determinante para que la economía se estancara: cayó la producción de bienes de consumo duradero, de insumos intermedios y de bienes de capital. Estas ramas son las que venían sosteniendo el crecimiento económico del país, y dentro de ellas las industrias más afectadas fueron la automotriz, la de artículos electrónicos, la industria de la construcción y la del hierro y el acero. En este contexto únicamente mantuvieron su dinamismo la generación de energía eléctrica y la química básica. Esto no solo redujo la formación de capital, sino que llevó a la economía a un proceso de recesión con inflación (véase gráfica 4).

Por otra parte, aunque desde 1983 la cuenta corriente había presentado saldos positivos³⁸, para 1986 arrojaba un déficit de 1 270 millones de dólares como resultado en la reducción del superávit comercial, el cual pasó de 8 452 millones de dólares a 4 599 millones de dólares en el mismo lapso. Estos resultados mostraban que el binomio apertura comercial–devaluación no era la mejor opción para resolver los problemas del sector externo y acelerar el crecimiento de las exportaciones.³⁹ Si a lo anterior se suman el magro incremento de las exportaciones no petroleras y el aumento de las importaciones, resultante de la racionalización de la estructura de protección⁴⁰ que se inició en 1984, se tiene un panorama de los elementos que contribuyeron a la caída del superávit que la balanza comercial empezó a registrar desde 1983.

Ante la crítica situación de la industria nacional, la estrategia de cambio estructural se había pensado como el medio para reconvertir y modernizar al aparato industrial. La intención era que, con la introducción acelerada de innovaciones productivas y nuevas tecnologías, se pudiera lograr una articulación eficiente de los eslabonamientos productivos, y de esa manera mejorar las condiciones de productividad de la industria nacional. Se buscaba que, en los sucesivos, para lograr

³⁸Esto se debía fundamentalmente a que la contracción económica interna generaba un exceso de existencias para la exportación y a que las importaciones se habían reducido drásticamente

³⁹ Esto tiene que ver con la elasticidad precio de los productos en los mercados internacionales, pues, una variación importante en el precio de un producto, como resultado de una devaluación, no garantiza que se produzca un crecimiento sostenido y acelerado de las ventas en el extranjero

⁴⁰Esta se caracterizó por la sustitución de los permisos previos de importación, la desgravación y la eliminación de algunos precios oficiales. Un mayor detalle sobre el particular puede consultarse en el estudio de C. Schatan (1985). Además, con la entrada de México al Gatt en 1986 se terminó por desmantelarse la estructura de protección comercial. Se concluyó la eliminación de los precios oficiales y se continuó con la liberación de los permisos previos de importación y la modificación de los aranceles.

la transformación del patrón de comercio exterior, las nuevas inversiones privadas nacionales y extranjeras propiciarán un cambio tecnológico acelerado que permitiera elevar la competitividad y romper los cuellos de botella dentro de la industria. Si esos objetivos se alcanzaban, la modernización y la reconversión industrial llevarían automáticamente a la modificación de las relaciones comerciales con el exterior, pues las exportaciones nacionales se desplazarían de materias primas, petróleo y manufacturas ligeras a las manufacturas de mayor valor agregado.

Como aspecto clave de la reconversión industrial, en la gestión de Miguel de la Madrid se hizo un diagnóstico de la situación de la industria paraestatal. En ese diagnóstico se argumentaba que los principales problemas del sector eran de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos (PND, 1983-1988, p.177). Su solución, dentro del esquema de política económica instrumentado, pasaría necesariamente por la racionalización de la participación directa del Estado en la economía. Ya como se señalaba en el Pronafice "el objetivo de la acción del Estado en el ámbito económico es el fomento al desarrollo integral por medio de su participación directa, a través de las empresas públicas y el ejercicio del gasto público, e indirecta, mediante la política de fomento, protección y regulación" para lo cual debía concentrar su participación en las áreas estratégicas y prioritarias señaladas en la Constitución.

En ese sentido, la racionalización del sector industrial paraestatal tenía el objetivo de "desarrollar una empresa pública eficiente y competitiva que debería ser un importante elemento para: la oferta de bienes básicos; en el fortalecimiento de la industria de bienes de capital con miras a incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior impulsando la generación de divisas; y crear una base tecnológica propia" (Secofi, 1988, p.110). No obstante, para lograr la modernización administrativa y técnica del conglomerado de empresas públicas se requerían no sólo de una estrategia de reorganización, sino también recursos que no estaban disponibles, que de haber existido, no hubieran sido utilizados en la modernización técnico-administrativa de planta industrial del Estado, ya que entre los lineamientos económicos del ajuste se establecía la obligatoriedad de recortar los gastos y las inversiones gubernamentales. En esas condiciones, al no haber recursos suficientes, la mayoría de las empresas del Estado no

podrían ser modernizadas y, por tanto, la consecuencia lógica era que se desprendieran de la estructura de la industria estatal. En esa perspectiva se fijaron lineamientos y criterios para la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (PND 1983-1988, p.179), que eran el preámbulo para el traspaso de activos públicos al sector privado.

Parecería que en la medida en que se fueron definiendo los aspectos de política industrial y de reestructuración del sector paraestatal, se tenían ya las condiciones necesarias para implantar un nuevo patrón de industrialización, de tipo secundario exportador, que permitiría modificar nuestras relaciones comerciales con el exterior y, a partir de ello, reducir la vulnerabilidad del sector externo. La lógica de ese modelo de industrialización implicaba, por una parte, acelerar el ritmo de innovaciones y hacer un uso racional de nuevas tecnologías para producir manufacturas de mayor valor agregado y, por otra, fomentar la reubicación a la planta industrial a fin de alcanzar un desarrollo nacional y regional más armónico.

Así, frente al esfuerzo por transformar el sector industrial, y en el marco de una política económica recesiva con la que se pretendía mejorar la situación del déficit público⁴¹ —además de tratar de estabilizar los agregados monetarios, sobre todo el crecimiento del circulante a fin de la inflación, aumentar el ahorro interno y externo para enfrentar el déficit en el sector externo— se inscribe el reordenamiento del sector paraestatal⁴²

⁴¹ Según el *Informe Anual* de 1982 del Banco de México, a finales de ese año, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) aumentó a una tasa 98.8% y el déficit total del gobierno federal fue de 988.7 mil millones de pesos, 146.5% superior al del año anterior.

⁴² El inicio del proceso de reestructuración del sector paraestatal estuvo acompañado de recurrentes afirmaciones acerca de del efecto que este sector representaba para las finanzas gubernamentales, ya que su mala administración y su tamaño hacían que el gobierno federal tuviera que destinarles montos crecientes de recursos. Sin embargo, varios autores han analizado las diferentes argumentaciones que se hicieron en contra de la participación directa del Estado en la economía, y se concluyó que la mayoría de estudios realizados carecían de una justificación empírica y teórica adecuada. Entre esos autores están R. Villarreal (1984) quien en su artículo "*La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y realidades*" pasa revista a algunas de las críticas al gigantismo del sector paraestatal y su desorganización administrativa hasta aquellas en que se acusaba a las empresas del Estado de competir deslealmente con las empresas privadas. Al estudiar estas afirmaciones y compararlas con los indicadores de productividad, empleo, participación en la formación bruta de capital fijo, contribución al valor bruto de la producción y, finalmente, al analizar las relaciones financieras entre el sector público y el gobierno federal, el autor llegó a la conclusión de que muchas de esas críticas se habían exagerado, pues la contribución de la empresa pública al crecimiento económico había sido fundamental. Por ejemplo, en el caso de la participación del déficit de las empresas públicas en el déficit total del sector público, el autor menciona en ese trabajo que "... mientras la participación de las empresas públicas industriales y comerciales en el PIB fue de 8.4 por ciento entre 1980 y 1981, sus gastos de capital fueron equivalentes a 5.5 por ciento del PIB de esos años. No es de extrañar pues que el ahorro interno de las empresas no alcanzara a cubrir el 25 por ciento de su inversión y que se debieran aceptar razones de apalancamiento no sostenibles en períodos de elevadas tasas de interés activas, como el actual." Por otra parte, respecto de las críticas acerca del gigantismo y la competencia desleal del sector paraestatal se puede consultar el libro de A. Casar y W. Pérez (1988), *El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* Después de un análisis riguroso y de un extenso estudio empírico, los autores afirman que "... el Estado mexicano es un productor

Mientras el proceso se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México, y continua con las de las empresas fundidoras, las productoras de hierro y acero, las de bienes de capital, los ingenios azucareros, las textiles, etcétera. En la presentación de su último informe de gobierno Miguel de la Madrid informaba a la nación que de 1 155 entidades del sector público existentes en 1983, se habían desincorporado 756,⁴³ que representaban el retiro total y parcial de la producción estatal en algunas ramas del sector manufacturero. En el primer caso, podemos mencionar la producción estatal de automóviles, autopartes y, en el segundo, la producción de petroquímicos básicos, sector en el que actualmente participan predominantemente empresas privadas.⁴⁴

A pesar de la puesta en práctica de las estrategias de reordenación económica y cambio estructural, y de ingresos y los ahorros obtenidos por la venta de empresas públicas, el esfuerzo del ajuste económico llevó a la contracción de la economía. Entre 1982 y 1988, mientras la inversión pública cayó en 48%, la inversión privada se redujo en 24.2% de 1982 a 1983, y posteriormente se recuperó hasta alcanzar un crecimiento de 6.6% hacia finales del período mencionado, la deuda interna creció como resultado del incremento en la colocación de valores gubernamentales en el mercado financiero, y la inflación y las tasas de interés no se ajustaron a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988 (véase cuadro 2).

Por otra parte, además, no se observaba una diversificación sustancial de las exportaciones y, por tanto, era poco probable que se obtuvieran los recursos suficientes para enfrentar los problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto, como ya se mencionó, se tradujo en un fenómeno de estancamiento con inflación⁴⁵ que llevó a las autoridades a considerar la

relativamente importante de insumos industriales de uso difundido en la industria y la agricultura, con cierto peso en la producción de algunos bienes de consumo masivo no duradero. La industria estatal no parece competir con la privada sino que la complementa, en un esquema de áreas de dominio que ha sufrido pocos cambios de relevancia en los últimos veinticinco años." A estos argumentos podrían añadirse los de otros muchos autores que, habiendo reconocido y señalado algunos de los problemas de las empresas públicas, no soslayan que el modelo de industrialización seguido en el país durante 40 años se sirvió de la forma de administrar y operar las empresas públicas.

⁴³VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 10 de septiembre de 1988.

⁴⁴El desmantelamiento de la petroquímica básica se inició en 1986 cuando de 120 productos petroquímicos considerados como básicos, que sólo podían ser elaborados por el Estado, se redujeron a 34. Posteriormente se hicieron nuevas reclasificaciones, y en 1992 la lista quedó reducida a sólo 8 petroquímicos básicos. Esto evidentemente favoreció a las empresas que forman parte de los oligopolios de la química y petroquímica.

⁴⁵En el lenguaje económico este fenómeno se conoce con el nombre de *estanflación*.

necesidad de establecer un pacto económico entre los principales actores sociales,⁴⁶ pues parecía que esa era la única vía para enfrentar la persistencia en los desequilibrios económicos.

De esa manera, el 15 de diciembre de 1987, un año antes de concluir su gestión, Miguel de la Madrid suscribió el Pacto de Solidaridad Económica.⁴⁷ En este acuerdo se retomaban los principales ejes de la política económica y se proponían medidas ya conocidas: el saneamiento de las finanzas públicas, la congelación temporal de precios y salarios,⁴⁸ la fijación del tipo de cambio, como el elemento más importante de la estrategia de estabilización, la reestructuración crediticia para disminuir las tasas de interés y una mayor apertura comercial.

Para lograr el equilibrio entre los gastos y los ingresos públicos se insistía sobre todo en la reducción de los gastos corrientes y de capital por parte del Estado. Con los recortes presupuestales se logró que a finales de 1988 las finanzas públicas arrojaran un superávit primario de 7.6 puntos del PIB⁴⁹, mientras el estricto control monetario comenzó a favorecer cierta recuperación de la actividad económica. Así, mientras la inversión pública se estancaba, la inversión privada empezaba a mostrar una tendencia ascendente (véase gráfica 5), que se reflejó en el aumento de las tasas de crecimiento de las industrias de bienes duraderos y de bienes intermedios de uso generalizado. Adicionalmente, las medidas de control de precios y salarios dieron resultado, y el índice de inflación se redujo a un nivel de 51.7%, tasa inferior en más de 100 puntos porcentuales a la de 1987.

2. La modernización económica y la privatización de las empresas públicas

Como era de esperar durante la administración de Carlos Salinas de Gortari continuó la misma línea de pensamiento económico y la propuesta de los pactos económicos; pero ahora la intención era desarrollar una estrategia de modernización económica para recuperar el crecimiento⁵⁰ y avanzar en la estabilidad de precios. Las medidas económicas aplicadas fueron

⁴⁶Por lo tanto, quedaron incorporados en este pacto los sectores obrero, campesino, empresarial y el Gobierno de la República.

⁴⁷Éste se revisó varias veces, hasta la conclusión del periodo presidencial de Miguel de la Madrid

⁴⁸Tan sólo la caída del salario real entre 1982 y 1998 ha llegado a 85%

⁴⁹*Informe Anual del Banco de México*, 1988, p. 217

⁵⁰En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proyectaba alcanzar un crecimiento del PIB de 3.6 a 6% para el periodo 1991-1994

esencialmente las mismas que en la gestión anterior, sólo que esta vez, y con la intención de atraer un mayor volumen de inversión extranjera, se aceleró el proceso de liberalización y desregulación de la economía.

Al inicio de los años noventa los principales indicadores económicos mostraban una mayor recuperación. La reafirmación de la política de austeridad produjo un ambiente de confianza que atrajo recursos frescos y nuevas inversiones. Así, para 1990 el INPC se situó en 29.9%, los precios del petróleo superaban las previsiones hechas y las tasas de interés mantenían una tendencia a la baja. Por su parte, los índices de crecimiento del sector industrial, en general, y de la industria manufacturera en particular aumentaban de manera sostenida. Esto originó un crecimiento de 5.4% del PIB en relación con finales de 1989. Además, en ese mismo año el consumo y la inversión pública también se habían incrementado 1.7% y 12.8%, respectivamente. De la misma forma los números en el sector externo mejoraban, y a finales ese año la balanza comercial ya arrojaba un superávit de 610 millones de dólares.

Pero, mientras la reactivación industrial se traducía en un incremento de las importaciones de bienes de capital, se estaba dando una reducción de las importaciones de bienes intermedios y de bienes de consumo. Dentro de estos últimos, el 43% correspondía a productos básicos. En este punto cabe destacar que un elemento fundamental en la recuperación económica fue el Acuerdo para la Reestructuración de la Deuda Externa del 4 de febrero de 1990 con la banca acreedora internacional. Con la firma de este documento se redujo el monto de la deuda pública externa y se obtuvieron recursos adicionales. Este acontecimiento fue de gran importancia, ya que marcó el reingreso de México a los mercados internacionales de capital, y con ello se renovaron las posibilidades de obtener nuevos créditos externos.

Por otra parte, se realizaron cambios relevantes en las políticas monetaria, de tipo de cambio y financiera. Se introdujeron las operaciones de mercado abierto, es decir la colocación de valores gubernamentales en los mercados financieros, como forma de financiamiento público, y se estableció un deslizamiento del tipo de cambio a una tasa predeterminada, lo que se conoció como banda de flotación. Asimismo se puso en práctica la reforma relativa tanto al régimen de propiedad

de la banca múltiple, que abrió las puertas del sistema financiero mexicano a la inversión extranjera,⁵¹ como en términos de desregulación y liberalización de las operaciones financieras.

La propuesta económica del presidente Salinas,⁵² que se describió en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,⁵³ también incluía la modernización del Estado y la reordenación de la acción estatal. Se concebía que la modernización económica tendría como bases, por una parte, una economía sana y, por otra, el ajuste del tamaño y la composición del sector público.⁵⁴ Sobre todo en relación con lo que aún quedaba de empresas gubernamentales, dado que el saneamiento de las finanzas públicas era impensable sin la reducción de aquellas empresas que desde la perspectiva modernizadora carecieran de importancia. En síntesis, no había ningún cambio respecto de la gestión anterior y se proseguiría con el traspaso de activos públicos al sector privado.

Para ese fin, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno salinista se señalaba a la letra lo siguiente: " la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se le concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad" (PND 1989-1994, p. xviii) Estas eran las relacionadas con petróleo y petroquímica, ferrocarriles, generación de energía eléctrica y acuñación de moneda, entre otras.⁵⁵ Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 se recogía la idea de que, para la completa modernización al sector paraestatal, se tenía que completar su redimensionamiento e implantar programas normativos y operativos a fin de mejorar la eficiencia administrativa y la gestión de sus órganos de gobierno. Esto debería tener su

⁵¹ Con la reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales se agilizaba la privatización del capital accionario de los bancos que habían sido nacionalizados en 1982. La justificación para su enajenación se encuentra en la iniciativa presidencial que se envió al Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990. En la misma se señalaba que "... la banca con carácter mixto permitirá apoyar el desarrollo del país, y donde el Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de ejercer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero".

⁵² Aunque hacía referencia a los enormes cambios que se estaban dando en el mundo como producto de la integración de las economías, las innovaciones en el conocimiento y en tecnologías, el surgimiento de nuevos centros económicos y financieros, lo que habría tenido que llevar a modificar en alguna medida la estrategia de desarrollo, la propuesta salinista aseguraba su continuidad con el anterior régimen, profundizando las reformas económicas y reafirmando la política económica.

⁵³ En ese documento se propusieron tres líneas básicas para crecer: la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica.

⁵⁴ Para el detalle, véase el documento *Política económica. Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado* (1991), Nafinsa.

⁵⁵ Con las modificaciones al régimen de propiedad de la banca, la prestación del servicio público de banca y crédito dejó de ser una actividad exclusiva del Estado sujeta a concesión.

contrapartida en el establecimiento de esquemas operativos de racionalidad económica orientados a mejorar la estructura de costos de las empresas y a elevar su rentabilidad financiera, buscando el principalmente la correspondencia entre los ingresos y los gastos.

EL supuesto básico era que en el mediano plazo el Estado contara con un menor número de entidades públicas, participando sólo aquellas áreas importantes en el desarrollo. Para avanzar en ese sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proponía "liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los estados empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no fueran prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado" (PND 1989-1994, p.90) (véanse cuadro 3 y gráfica 6).

Por otra parte, en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública (PNMEP) se hacía referencia a la necesidad de establecer programas y políticas sectoriales no sólo con las líneas de acción para las entidades globalizadoras y coordinadoras de sector, sino también definiendo los objetivos, metas y criterios de operación de las empresas públicas. Estos quedarían estructurados a partir de un esquema flexible de indicadores e índices de rentabilidad que servirían para medir sus resultados y su competitividad. En este marco operativo se podría realizar la evaluación periódica de la eficacia, la eficiencia, la productividad y la autosuficiencia de las empresas estatales.

Durante la gestión salinista, las empresas del Estado en la industria, se ubicaban solamente en petróleo, generación de energía eléctrica y ferrocarriles,⁵⁶ y las desincorporaciones más importantes de sus primeros tres años de gobierno fueron de la Compañía Minera de Cananea, el Grupo Dina, Altos Hornos de México, S.A., la Minera Lampazos y los ingenios azucareros, entre otras. Hacia el final de su sexenio, las ventas⁵⁷ más relevantes fueron en el sector servicios

⁵⁶En lo que va de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León ya se privatizó Ferrocarriles Nacionales y se encuentra en revisión una propuesta de privatización de la energía eléctrica. Este punto se trata de manera amplia en los últimos dos capítulos de la presente tesis. Entonces, podemos ver que las áreas reservadas constitucionalmente al Estado tienden a desaparecer en la perspectiva de una reforma del Estado de tipo eficientista

⁵⁷Cabe señalar que el redimensionamiento del sector paraestatal, tanto de productoras como de prestadoras de servicios, no sólo incluyó las ventas, sino también las fusiones, la extinción, la transferencia y la liquidación. Cada opción correspondió a las condiciones particulares y a la situación de entidad en cuestión. Para una explicación completa de las

Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito. Mientras a mediados de 1991 sólo quedaban 264 entidades paraestatales, 886 menos que en 1982, en 1993 el proceso de desincorporación de empresas públicas daba como resultado un universo compuesto tan solo por 210 empresas de propiedad estatal, consideradas, en términos de las reformas constitucionales, como estratégicas y prioritarias.⁵⁸ El desglose de éstas según el documento de Información Básica de la Desincorporación de Entidades Paraestatales era de 258, de las cuales 48 se encontraban en proceso de desincorporación, 70 correspondía a empresas de participación estatal mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento, y 102 a entidades de servicio institucional (véase gráfica 7).

Puede decirse que en 1993 se concluyó la etapa más fuerte del redimensionamiento del sector paraestatal. Pero es importante destacar dos aspectos relevantes de ese proceso. En primer lugar, que la función que tradicionalmente había tenido la empresa pública como proveedora de insumos para la industria siguió siendo una constante en la estrategia de modernización económica, aunque, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, se pretendía que en el mediano plazo las empresas públicas⁵⁹ mejoraran no sólo sus condiciones operativas y de mercadeo, sino también que el incremento en su productividad les permitiera llegar al establecimiento de precios internos iguales a los existentes en el mercado internacional. De esta manera se estarían sentando las bases tanto de un mayor ahorro público en transferencias, como de la autosuficiencia financiera que permitiera a las propias empresas gubernamentales costear sus inversiones, lo que a su vez reforzaba la política para reducir y eliminar el déficit fiscal.

En segundo lugar, que los objetivos de tipo social que habían sido generalmente considerados al determinar las directrices del funcionamiento de las empresas públicas, y que en gran medida habían sido fundamentales para la acumulación privada, de cierta manera se eliminan.

características de cada modalidad de desincorporación puede consultarse el documento "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales", Nafinsa, 1991.

⁵⁸En correspondencia con establecido en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales

⁵⁹Nos estamos refiriéndonos ya sólo a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sin dejar de mencionar que mientras se negocia la participación del capital extranjero en las operaciones básicas de Pemex como son explotación y refinación, en el caso de la CFE ya se han llevado a cabo las modificaciones constitucionales necesarias para crear un mercado eléctrico y fomentar la participación privada en la generación de energía eléctrica. Este caso particular se trata en los últimos dos capítulos del presente trabajo

En adelante su funcionamiento estará limitado a los criterios de rentabilidad económica, y el Estado cedería a la iniciativa privada y el mercado la labor de constituir el nuevo eje del crecimiento industrial y el desarrollo económico. En esos términos, la modernización de la actividad económica pública tendría su principal referente en el "achicamiento del Estado y de su intervención en la economía" (Cabello, 1999, p. 71).

Podemos decir que el proceso de privatización estuvo fuertemente sesgado por el supuesto de que "la ineficiencia de las empresas públicas impone grandes costos en términos de beneficio social futuro" (Jones, 1991, p.1) y, por tanto, el sector público está obligado a cumplir "sus funciones y servicios básicos en forma más eficaz y eficiente y que descentralice o renuncie a aquellos que no son de su competencia o para los cuales no está debidamente capacitado" (Andrieu, 1989, p.11). Sin embargo, aunque efectivamente las empresas del Estado tenían muchos problemas, estas afirmaciones son producto en gran medida de un contexto económico, y sobre todo ideológico, adverso al intervencionismo estatal, en que la reordenación de las inversiones públicas y la redefinición de la acción productiva estatal se hace impostergable.⁶⁰

Entonces, en un modelo de desarrollo económico en el que se privilegia la acción privada no es raro que se proclame como una verdad suprema que el control y la gestión de las empresas es más eficiente cuando está en manos privadas. Inclusive, parecería que no tiene ningún efecto sobre el acceso a los servicios o los bienes el hecho de que sean producidos o proporcionados por empresas privadas, como si las empresas privadas no tuvieran por naturaleza objetivos que en muchos casos no se traducen en beneficios directos para los consumidores.

Además, debe señalarse que aunque el Estado trata de seguir incidiendo en la transformación económica y productiva, la lógica del modelo económico le deja escaso margen de

⁶⁰En ese contexto, bien vale la pena señalar que la incipiente recuperación económica que se tuvo en los primeros años del gobierno salinista se debió, entre otros factores, a que el programa de privatización de las empresas públicas abrió expectativas de ganancias reales para los inversionistas locales y extranjeros, en un momento en el que el auge de los mercados emergentes convirtieron al país en uno de los principales receptores de capital internacional. Esas expectativas y la liquidez de los mercados extranjeros, produjeron una importante corriente de recursos hacia el país, que para 1993 había alcanzado la cifra de 34 mil millones de dólares, equivalentes al 9% del PIB global y a 22% del total de capitales que recibieron los países en desarrollo

maniobra, pues sobre bases distintas,⁶¹ caracterizadas por la apertura comercial, la promoción de las exportaciones y la liberalización económica, el proceso de acumulación y desarrollo se independiza de la acción del Estado y recae sobre la asociación entre los grandes capitales privados nacionales y extranjeros.⁶² En esta situación el Estado pierde capacidad de influir de manera anticíclica en las diferentes etapas del ciclo económico y su actuación se reduce a promover las condiciones económicas que favorezcan las inversiones privadas. Esta posición subsidiaria promotora del Estado en la esfera económica está respaldada por la aceptación explícita en los círculos de toma de decisiones económicas de la "supuesta" superioridad de las empresas privada y el mercado sobre los mecanismos de regulación económica estatal.

De ahí que sea lógico que, en esta perspectiva, no sólo se soslaye que la empresa pública "ha sido una de las más útiles herramientas de que dispone el Estado mexicano para llevar a cabo, en forma directa, acciones de política económica" (Acle, 1986, p.7) sino que además se descuida el hecho de que, si con la modernización económica y el redimensionamiento del sector parastatal, "se trata de estimular la iniciativa privada, el riesgo, la competencia y la innovación, a fin de incrementar el empleo y la producción. La simple conversión de monopolios públicos en monopolios privados contribuye justamente a lo contrario" (Almada, 1989, p.19) pues el retiro del Estado de ciertas actividades productivas no necesariamente contribuye a generar un ambiente más competitivo ni a la realización de nuevos desarrollos tecnológicos y productivos.⁶³ Más aún, en la medida en que se ha avanzado de manera acelerada en la desregulación y liberalización, los capitales adquieren una autonomía e independencia respecto de las acciones del Estado que

⁶¹ Pero ello, se está dando básicamente en función de las necesidades de los grandes mercados monopólicos y oligopólicos que la propia modernización económica se ha encargado de robustecer

⁶² Véase Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994.

⁶³ Considérense, por ejemplo, los casos de las empresas pesqueras y de los ingenios azucareros, y en el sector servicios el caso de la empresa Teléfonos de México. Uno de los aspectos preocupantes de la forma en que se ha desarrollado el programa de privatización es que quienes lo han dirigido efectivamente piensan que entre la gestión de empresas públicas y privadas no existe mayor diferencia, ya "que la venta de empresas del sector público no debiera tener ningún efecto macroeconómico ...lo que la privatización significa al final de cuentas, es simplemente un cambio en la composición de las carteras del sector público y privado, sin que esto implique variación alguna en sus posiciones netas" (Aspe, 1994, p 154). Esto además de ser un reduccionismo absurdo, muestra una falta de comprensión total de las particularidades y características propias de la acción estatal, que no pueden ni deben ser confundidas con las metas y objetivos de las empresas privadas

restringen su capacidad para conducir la política económica, y pueden llegar a condicionar la evolución de la economía.

Si desde el punto de vista microeconómico el éxito de la privatización de las empresas del Estado apuntaba a resolver los problemas de gestión, productividad y financieros de las empresas, con menos recursos, su modernización interna se ha centrado en la reducción de partidas presupuestales y en una reestructuración de gasto corriente; por otra parte, en términos macroeconómicos la venta de empresas públicas generó un flujo de recursos temporal que se agotó rápidamente y, por tanto, tuvo una contribución marginal al saneamiento de las finanzas estatales.⁶⁴

Así, cabe subrayar que la estrategia de transformación industrial, que apunta hacia la generación de una base industrial orientada a los mercados externos y a la realización de procesos productivos en escalas flexibles, no podría darse si el Estado no hubiera concentrado, como lo hizo durante las décadas anteriores, una parte importante de sus recursos económicos en la construcción de infraestructura y en la creación y expansión de empresas que apuntalaron el desarrollo industrial previo.

IV. Transformación industrial y empresa pública

Las condiciones de globalización de los mercados y de integración económica van dejando cada vez menos libertad para impulsar una estrategia de desarrollo independiente. No sólo por la carencia de recursos, sino más aún por la unificación, bastante arbitraria, de criterios y medidas económicas que plantean soluciones globales para realidades sociales, políticas y económicas totalmente diferentes. De tal forma que el menosprecio que se da a la pluralidad y diversidad de problemáticas, en aras de la supuesta universalización de problema del Estado y de sus medios de

⁶⁴Al cierre de 1993 había en el Fondo de Contingencia Económica –constituido con los recursos no recurrentes provenientes de la desincorporación de empresas públicas– la cantidad de 63 450.6 mdnp; 38 961.4 mdnp correspondientes a la desincorporación bancaria, 17 553.4 mdnp de la venta de Teléfonos de México, 4 916.6 mdnp de la venta del resto de las empresas y 2 019.3 mdnp de inversiones que se utilizaron en la amortización de deuda pública y en la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. A partir de ese momento, los recursos provenientes de la privatización se han agotado, y al deterioro de la situación económica desde 1994, que ha provocado el crecimiento de las deudas interna y externa, ha seguido el desequilibrio creciente tanto de los agregados monetarios y financieros como de las cuentas con el exterior.

intervención y regulación económica, ha producido más dudas que generado respuestas a los problemas públicos y de gestión gubernamental que las nuevas condiciones económicas y sociales plantean.

Lo crítico de esta situación es que las posibilidades de instrumentar un desarrollo independiente y de largo plazo se reducen de manera drástica en momentos en que los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicación, el surgimiento de nuevos polos financieros y de desarrollo van imponiendo serios retos a las economías y a las formas particulares de gestión pública.

En el caso de nuestro país la modernización económica ha implicado no sólo el cambio en las formas de gestión gubernamental de las demandas sociales y de participación del Estado en la economía, sino también modificaciones en las relaciones productivas, en las características de la estructura de mercado y de la competencia. Estos se han producido tanto por la reorganización en la propiedad de importantes activos, fenómenos derivados fundamentalmente por la privatización de empresas paraestatales y la entrada de inversiones extranjeras, como por los esfuerzos realizados para lograr una reconversión industrial que permitiera la transformación en el patrón de comercio exterior.⁶⁵ En términos de los requerimientos de la transformación estructural del modelo de desarrollo que se ha querido implantar, esto parece bastante lógico, pues el estrangulamiento en el sector externo deja a la economía en una situación de dependencia creciente respecto de los capitales externos, con las consecuencias que esto trae en materia financiera y que en los últimos años han mostrado su gravedad.⁶⁶

Sin embargo, como se ha comentado en las secciones anteriores, la propuesta económica que ha servido de marco de referencia para la reestructuración de la economía, y de la cual ha sido una parte fundamental la modernización del Estado y de su estructura de gestión, se ha distinguido

⁶⁵ Este proceso se explica de manera muy completa en J. I. Casar (1989).

⁶⁶ Aunque de 1991 a 1993 se habían producido importantes transferencias netas al país, que en términos de la inversión en cartera habían significado el 75% de la inversión foránea total en México durante los seis años previos a la crisis (García, 1995, p. 932) las perspectivas de riesgo cambiario que se derivaron de la condición deficitaria de las cuentas en el sector externo y del incremento en las tasas de interés norteamericanas, que pasaron de 4.05 por ciento a finales del primer trimestre de 1992 a 5.53 por ciento a finales del cuarto trimestre de 1994, crearon las condiciones propicias para una salida masiva de capitales. Entonces, de diciembre de 1993 a diciembre de 1994 las reservas internacionales disminuyeron de 25 mil 100 millones de dólares a 6 mil 100 millones de dólares, lo que hizo inaplazable un brusco ajuste cambiario.

por la aplicación de reformas encaminadas a lograr desregulación y liberalización del mercado, la apertura comercial, el retraimiento del gasto y la inversión públicas, y por una excesiva consideración acerca de las pretendidas bondades del mercado y de la inversión privada. Efectivamente, se han producido resultados con esas medidas, aunque en la perspectiva de un desarrollo autosostenido no son los más adecuados para una economía con la dotación factorial de la economía mexicana.⁶⁷

1. Estabilidad macroeconómica y estancamiento productivo

EL avance más importante de la modernización económica y de la reforma del Estado ha sido un control parcial de las variables macroeconómicas –la inflación, las tasas de interés, las cuentas corriente y de capitales– pero las fragilidades económica y financiera, que se han tomado en una escasa capacidad para enfrentar con éxito los choques externos, ha hecho cada vez más difícil el control efectivo de esas mismas variables. Esto muestra que la conducción global de la economía, a partir de los lineamientos de la política económica que se ha venido aplicando desde 1982, se hace cada vez más complicada.

Aunque efectivamente se han dado cambios en el sector real de la economía, estos no han reflejado de manera sostenida en el mejoramiento de las cuentas con el exterior, debido fundamentalmente a dos aspectos: por un lado, a que la crisis ha generado fenómenos de concentración y centralización de capitales que se han traducido en la recomposición de las estructuras de mercado en favor de los grandes conglomerados industriales, y por el otro, a que la inversión extranjera directa se ha canalizado a los sectores más dinámicos de la economía. Es decir, los ingresos provenientes del exterior, sin considerar la inversión de cartera que ha resultado más redituable que la inversión productiva, se han dirigido a las industrias y las actividades de mayor rentabilidad. Como las mismas tienen un carácter predominantemente oligopólico y

⁶⁷ Aquí quiero recuperar el texto clásico de Cardoso y Falleto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, en el que los autores manifestaban su preocupación porque se estaba perfilando un desarrollo en América Latina en el que no había lugar para los grupos empobrecidos, ya que para mantener el ritmo de acumulación había que “frenar las demandas reivindicativas de las masas” (1969, p. 151). Esta situación es manifiesta en el caso de México, ya que una de las características más preocupantes de la actual estrategia de desarrollo es no sólo su capacidad para frenar las demandas sociales, sino para generar fenómenos de exclusión social.

monopólico y se desarrollan en función de los requerimientos de los mercados internacionales, en la mayoría de los casos pueden realizar sus procesos productivos sin necesidad de vincular o subcontratar al resto de las empresas que componen la estructura industrial. Esto no sólo impide mejorar la articulación entre los diferentes estratos de empresa en el sector industrial, sino que tiende a mantener los desequilibrios intra e intersectoriales.

Así, si bien es cierto que se ha dado alguna diversificación del comercio exterior de México, el problema se centra en que las ramas manufactureras de mayor dinamismo exportador⁶⁸ se han rezagado frente a la industria maquiladora de exportación, que incorpora en sus procesos productivos cantidades importantes de insumos importados. Por ello, mientras en 1988 sus importaciones representaban el 4.2% del PIB, para 1997 éstas alcanzaban 12.9%. Esto muestra que la reestructuración del aparato industrial no sólo no rompió con la creciente dependencia de las importaciones de las empresas productoras de bienes de capital e insumos intermedios, sino que sumó las de insumos intermedios de la industria maquiladora de exportación. En estas condiciones, la posibilidad de abatir el déficit comercial y mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos se reducen sensiblemente.⁶⁹

Adicionalmente, las características prevalecientes en la economía, y en particular las del sector industrial, muestran desigualdades sustanciales entre los diferentes productores. Por ejemplo, si en 1985 las empresas pequeñas y medianas contabilizaron "el 95% de los establecimientos industriales, empleaban el 45% de la fuerza laboral y aportaban el 41% del valor de los ingresos de la industria manufacturera" (Nafinsa, 1985, p.1), en 1990 este mismo sector representó "el 98 por ciento de los establecimientos, el 49 por ciento del empleo (1.6 millones de

⁶⁸Las relacionadas con la industria alimentaria, la de sustancias químicas, la de las industrias metálicas básicas y las de maquinaria y equipo.

⁶⁹Aquí no paran los saldos negativos de 17 años de ajuste estructural basado en el control de las finanzas públicas, la reestructuración del aparato industrial y la liberalización y apertura de la economía. Los efectos más drásticos se han visto a nivel microeconómico, en el deterioro en los servicios de salud, educación y vivienda, pero sobre todo en el empleo y pobreza. Así, por ejemplo, mientras para el primer trimestre de 1990 la tasa de desempleo abierto en las principales zonas urbanas era de 2.6%, a mediados de 1998 alcanzaba 3.5%. Aunque con estos datos pareciera que no existe un deterioro significativo en empleo, lo cierto es que sólo se hace referencia al total de personas mayores de 12 años que no realizaron ninguna labor por más de una hora, pero que buscaron emplearse en alguna actividad. Esta forma de contabilizar el empleo sesga las cifras de desempleo. Por otra parte, según estudios del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), en los pasados tres años, la población en pobreza extrema aumentó de 17 a 20 millones, mientras que otros 50 millones subsisten en condiciones de gran precariedad.

personas) y aportó el 43 por ciento del PIB manufacturero (10 por ciento del PIB global)" (Nafinsa, 1992, p.16).

Las cifras anteriores son indicativas de que los desequilibrios aún existentes en la industria, es decir, se tiene una estructura industrial con un núcleo reducido de industrias que exportan y un gran grupo de empresas ubicadas en los sectores tradicionales, como el de maderas, cuero, calzado, productos alimenticios, textiles y muebles no metálicos, cuya participación en las exportaciones es reducida. Pero el problema no para allí, pues entre los distintos estratos de empresas se presentan diferencias de productividad que se reflejan tanto en el escaso crecimiento del empleo como en los bajos salarios. Esta heterogeneidad de la planta industrial mexicana supone en principio que los requerimientos de las empresas respecto a sus estrategias de capitalización, las formas de incorporar los cambios tecnológicos de punta y el crecimiento de sus mercados dependen del tamaño de éstas y de su actividad. En ese contexto, mientras las grandes y las medianas empresas pueden vincularse de manera más eficiente con los mercados de exportación internacionales, las empresas de menor tamaño no tienen posibilidad de instrumentar por sí mismas un proceso de modernización de largo plazo, ya que el desconocimiento que tienen sobre los patrones de cambio tecnológico que se están imponiendo (las innovaciones tecnológicas en los sectores de punta de la industria conllevan patrones de productividad y ritmos de obsolescencia acelerados que afectan, aunque de diversas maneras, a todas las empresas) y los mecanismos de comercialización internacional, en los cuales la diferenciación del producto y la innovación se convierten en determinantes para penetrar en nuevos mercados, les impide que puedan articularse a un modelo industrial exportador. El resultado de esta situación es que no puede generarse un desarrollo industrial con menores desequilibrios intrasectoriales. A lo que se debe añadir que la falta de una política de desarrollo industrial que incluya estímulos para fomentar la integración y la subcontratación de las grandes empresas con las de menor tamaño, impide a estas últimas acelerar la sustitución de sus patrones tecnológicos y desarrollar procesos de reconversión internos.

Finalmente, es importante señalar que la mayor apertura comercial ha significado, ante la ausencia de una política de desarrollo industrial realmente articulada a las necesidades y carencias

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

del aparato productivo nacional,⁷⁰ la competencia frontal con países cuya estructura productiva es más eficiente, lo que se ha traducido en un proceso de selección natural, en el que muchas empresas pequeñas y medianas han desaparecido, otras han sido absorbidas por las empresas más grandes, y las que han podido sobrevivir tenían experiencia en los mercados internacionales o bien aprovecharon al máximo sus ventajas comparativas tradicionales en costos salariales competitivos, uso de materias primas abundantes y baratas, y una política cambiaria que alentaba la sobrevaluación de la moneda nacional. Pero, más allá, la transformación en el sector industrial y el desmantelamiento del sector paraestatal han llevado a profundizar las tendencias oligopólicas en la industria y en los mercados, generando al mismo tiempo resultados sociales desalentadores.

⁷⁰En ese sentido, en el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) se debería haber incorporado una estrategia de modernización industrial de largo plazo, que tomando en cuenta la heterogeneidad y los desequilibrios existentes al interior de la industria, estableciera las acciones, medidas y tiempos necesarios para que las nuevas inversiones no se dieran a costa de la desaparición de un gran número de empresas nacionales, sino para que contribuyeran a elevar la productividad y la competitividad del sector industrial frente a las empresas de los Estados Unidos y de Canadá

Conclusiones

Con la reforma del Estado, en su versión de modernización económica y reestructuración del sector paraestatal, no se ha generado una reconversión acelerada de la planta industrial, que favoreciera el incremento de la producción de mercancías de alto valor agregado, ni una mayor integración industrial que diera a la industria nacional la posibilidad de participar en mayor medida en los flujos de comercio internacional, y con ello poder mejorar las condiciones económicas para garantizar un crecimiento autosostenido. Aunque se han dado avances en algunas industrias, como el de las maquiladoras, y se ha podido responder de manera más o menos rápida a las variaciones en el comportamiento de algunas variables macroeconómicas, sobre todo de aquellas vinculadas al manejo monetario y financiero, el desmantelamiento del sector público paraestatal, el recorte a los gastos y las inversiones públicas y la conformación de un Estado promotor, que ha avalado la implantación de un modelo económico de corte liberal, han contribuido de manera decisiva para que las contradicciones del desarrollo mexicano se estén profundizando.

Así, sin dejar de considerar la crisis en el sector agrícola, en la economía y en la industria, en general se han fortalecido las estructuras oligopólicas y monopólicas. Además se han generado fenómenos de "financiarización" en los que el capital financiero se ha superpuesto al capital industrial, lo que ha llevado a fractura de la relación inversión-financiamiento. Como efecto de esta situación el panorama en términos sociales es preocupante, ya que de 1984 cuando se empezaron a ahondar los cambios estructurales en la economía, incluida la reforma del Estado, a 1999 la cifra de pobres y de la población en situación de extrema pobreza ha llegado a 70 millones de mexicanos. En estas condiciones es indispensable preguntarnos el porqué las expectativas que se tenían acerca de la capacidad de los capitales privados para conducir y producir asignaciones de procesos económicos eficientes no se están cumpliendo en la mayoría de los casos, y al mismo tiempo de replantear las potencialidades del Estado en cuanto a la conducción de la estrategia de desarrollo. Esto a su vez supone renovar el desempeño de la gestión pública, en términos de hacer transparentes las prácticas económicas del gobierno y de reconstruir una exploración imaginativa de nuevas estrategias de política económica que, en las actuales condiciones de integración y globalización,

ayuden a salir del estancamiento económico y sean el marco de planeación y ejecución de acciones estatales que apoyen un desarrollo sostenido, armónico y de largo plazo. Esto quiere decir que el Estado y la administración pública tienen una enorme tarea por cumplir, lograr que las acciones de gobierno y la conducción de la economía se traduzcan en programas, proyectos y estrategias de beneficio social, y en medidas de política económica, que en sus diferentes áreas de política industrial, comercial, monetaria, financiera, tecnológica, etcétera, permitan la realización de un proyecto de país menos excluyente, donde todos los mexicanos tengan la posibilidad de acceder a los beneficios del desarrollo y la riqueza se distribuya de forma más equitativa entre toda la población.

Anexo Capítulo 2

Cuadro 1
Formación bruta de capital
(Millones de pesos 1970=100, precios al comprador)

Año	Privada	Pública	Total
1970	54 410.7	29 249.9	88 660.6
1971	64 691.0	22 451.2	87 142.2
1972	66 321.4	31 484.4	97 805.8
1973	68 289.5	43 938.2	112 227.7
1974	76 086.2	46 009.6	121 095.8
1975	77 688.2	54 732.9	132 816.1
1976	82 312.4	60 697.2	132 909.6
1977	76 774.1	47 212.4	123 988.5
1978	80 677.1	62 122.2	147 799.3
1979	98 960.9	75 758.3	171 714.2

Fuente: SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Cuadro 2
Comportamiento de la economía mexicana. 1982-1989

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
FbkPr ¹	106 020.3	80 333.5	87 574.5	91 912.3	96 350.2	102 558.6	113 054.8	122 820.8
Fbkpu ²	84 292.5	56 907.2	57 240.5	54 690.2	52 140.0	47 749.7	43 817.9	44 185.5
Fbkt ³	190 312.8	137 240.7	144 815.0	146 652.5	148 490.2	148 308.3	156 872.7	167 006.3
Déficit público ⁴	17.1	8.9	7.7	8.4	15.8	12.4	6.7	5.4
Deuda externa ⁵	87 588.0	93 830.0	96 585.0	97 477.0	102 673.0	108 312.0	111 393.0	115 853.0
PIB	-0.5	-5.3	3.7	2.7	-4	1.8	1.3	3.3
T. de interés ⁶	46.12	56.44	47.54	56.65	95.33	104.19	45.4	40.11
Cetes ⁷	319.8	617.8	7 96.2	2 360.3	8 184.7	28 000.5	41 993.9	53 973.0
T. de inflación ⁸	98.87	80.77	59.17	63.74	105.75	159.17	51.66	19.70

¹ Formación bruta de capital privada.

² Formación bruta de capital pública.

³ Formación bruta de capital total. Las unidades y el deflactor utilizado es el mismo del cuadro 1.

⁴ Como porcentaje del PIB.

⁵ Saldo de la deuda externa. Millones de dólares a fin del periodo.

⁶ Costo porcentual promedio de captación en moneda nacional.

⁷ Colocación de deuda interna del sector público a través de Certificados de la tesorería de la federación.

⁸ Inflación respecto al mismo mes del año anterior.

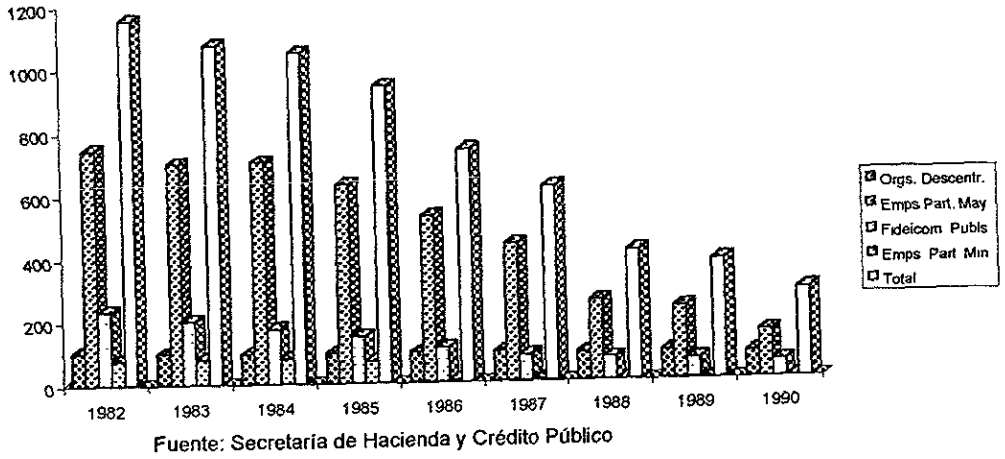
Fuente: Elaboración propia con información de SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y SHCP.

Cuadro 3
Evolución del sector paraestatal
(diciembre de 1982-diciembre de 1990)

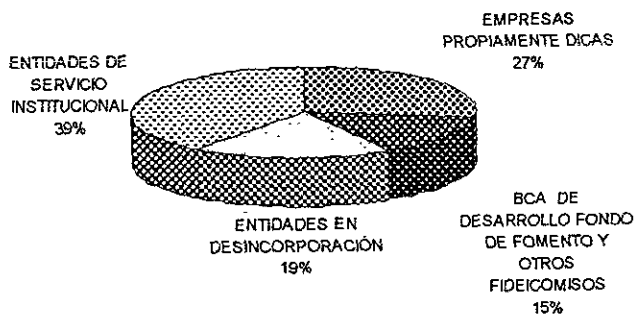
Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
total	1 155	1 047	1 049	941	737	617	412	379	280

Fuente: Primer informe de gobierno 1989, complementado a diciembre de 1990 con datos de la Unidad de Desincorporación de la SHCP.

Gráfica 6
Evolución del Sector Paraestatal



Gráfica 7
Entidades Paraestatales
(A diciembre de 1993)
Total: 258 Entidades



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CAPITULO 3. EL PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO

El capítulo siguiente está compuesto de cuatro secciones. En la primera sección se examinan las características y el contenido de la estrategia de privatización, enfatizando las diferencias que existen, por una parte, entre los objetivos y cometidos de las empresas privadas y las empresas públicas y, por otra, entre los bienes públicos y privados. Esta revisión no se puede obviar dada la importancia de entender que las diferencias entre una empresa pública y una empresa privada no son menores, cuando estamos tratando de sectores prioritarios como el de la EE, que en la tendencia mundial de recursos naturales no renovables pueden llegar a ubicarse en el terreno de la seguridad nacional. En la segunda sección se analiza el proceso de apertura del mercado eléctrico, en términos de las restricciones económicas y de las funciones que se reconocen como válidas por el Estado promotor. En la tercera sección, se revisan las condiciones y las modalidades de participación del capital privado nacional y extranjero en el mercado eléctrico, situación que abre una nueva etapa en el desarrollo histórico de la industria eléctrica. En la sección final, se exploran algunas de las limitaciones y las consecuencias de la privatización de la industria eléctrica considerando que en ausencia de los mecanismos y los arreglos institucionales adecuados, el Estado podría quedar en una situación en la que sería incapaz de establecer las acciones de gobierno necesarias para establecer y dirigir la política energética del país.

1. La estrategia de privatización

Antes de analizar los elementos sustantivos del proceso de privatización, y las diferencias esenciales entre las empresas del sector privado y del sector público es importante señalar que la privatización está referida al proceso de transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o actividades, y que la estrategia de privatización tiene una doble intencionalidad: la de tipo económico y la de tipo político–ideológico. En esta última, la privatización se mantiene como una forma de compensación hacia los grandes grupos de capital que no habían podido participar de manera directa y abierta en ciertas actividades económicas, dada la concentración de funciones y las responsabilidades asumidas por el Estado. De ahí que la privatización se dirija a mostrar la disposición estatal para llevar al cabo una “democratización de la propiedad...y...reducir el dominio de la propiedad pública” (Ayala, 1997, p.82) Esto refuerza el mensaje, dirigido a los grupos de poder político y económico más poderosos, de que la separación entre lo colectivo y lo público es una acción prioritaria de la gestión pública. La intencionalidad de tipo económico, que de ninguna manera está separada de la parte política, está orientada a mantener la lógica de una propuesta de política económica que retoma las ideas del liberalismo económico para favorecer a la inversión privada sobre la inversión pública, y privilegiar a toda costa la estabilidad de los agregados macroeconómicos y el equilibrio fiscal. En términos de esta doble intencionalidad en la que se ubica la estrategia de privatización en el subsector eléctrico.

Ahora bien, en el contexto de una reforma del Estado que tiende a reducir las áreas de influencia y las actividades públicas, la privatización de activos públicos se ha presentado como una de las mejores formas de adaptar la estructura y los procesos administrativos y organizacionales del sector público a las condiciones económicas y técnicas actuales. En ese sentido, se ha dado a la

privatización un mayor peso frente a las demás formas de desincorporación de entidades públicas: la liquidación y extinción, la fusión y la transferencia a los estados. En el caso de las dos primeras, el proceso resulta en la desaparición de entidades públicas, porque su razón de ser técnica o económica ya no existe; en el tercer caso, se incluyeron empresas públicas que por su tipo de actividades comerciales o productivas, podían ser realizadas por alguna otra entidad pública en mejores condiciones operativas y administrativas, y en las transferencias se incorporaron entidades públicas con una importancia relevante en el ámbito estatal o regional.

Particularmente, en la estrategia de privatización se han incluido los casos de algunas de las empresas públicas más importantes productiva y comercialmente, es decir, de aquellas empresas gubernamentales con una amplia *viabilidad económica*,¹ y en la actual tendencia del proceso de privatización está imperando la idea de incluir en las ventas de activos públicos, las empresas ubicadas en áreas consideradas como prioritarias o estratégicas en los términos de los artículos 27 y 28 de la Constitución.²

1. La superioridad de la empresa privada sobre a la empresa pública

La estrategia de privatización, como forma de traspaso de activos públicos al sector privado, se ha privilegiado sobre la base de diversos argumentos, entre los que sobresale el de que la venta de activos públicos "permite en una sola operación incrementar los ingresos, contener y reducir los costes, aumentar la calidad, atender servicios no cubiertos, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de los recursos escasos" (Andersen, 1997, p.9). Pero, este supuesto bien

¹Paradójicamente, en la administración empresarial, cuando una empresa tiene viabilidad económica los accionistas mantienen la propiedad patrimonial de la misma. Entonces, resulta curioso que algunas empresas estatales en condiciones de rentabilidad, que además podrían incrementar la corriente de ingresos estatales, tengan que venderse

²La propuesta de privatización de la industria eléctrica es un claro ejemplo de esta situación

podría llamarse “compuesto” porque está construido sobre varios supuestos, entre los que destacan los siguientes:

i) las empresas privadas operan en condiciones de eficiencia y eficacia sujetas a al cumplimiento de estándares de productividad y a rangos para el manejo de razones financieras que las hacen superiores a las empresas públicas, lo cual les permite mejorar la calidad y la atención en la provisión de bienes y servicios

ii) la gestión de administradores privados, al estar sujeta a una evaluación constante en términos de objetivos previamente establecidos, resulta superior a la gestión de funcionarios públicos que atienden más a las presiones de los diferentes grupos de interés y los procesos de reacomodo político

iii) la mayor participación privada en el mercado fortalece la competitividad, reduciendo las prácticas monopólicas y oligopólicas

iv) el incremento en la inversión privada mejora las condiciones de desarrollo de la infraestructura

De estos supuestos se desprende que la privatización de empresas públicas genera beneficios casi innumerables. Se redimensiona la estructura administrativa pública y se descarga de funciones excesivas al Estado, pero además se logran importantes beneficios de tipo micro y macroeconómicos:

a) En lo microeconómico, cuando las empresas del Estado pasan a manos privadas, los consumidores pagan menos impuestos porque el Estado reduce sus gastos, y reciben mejores productos en condiciones de calidad y precio óptimas como resultado de la mayor competencia que se genera en el mercado.

b) En lo macroeconómico la reducción en el gasto público y el incremento de los ingresos públicos, derivados de la venta de las empresas públicas mejoran, la situación de las finanzas públicas y contribuyen a producir el equilibrio fiscal que requiere la estabilidad macroeconómica.

Por tanto, como la empresa privada es más competitiva en términos administrativos y operativos a las empresas públicas y los beneficios de la privatización son amplios, la conclusión lógica es que el Estado debe vender los correspondientes derechos de propiedad. En esta línea de razonamiento, la privatización se ha ido consolidando en uno de los principales remedios a los "males" generados con la participación directa del Estado en la economía. De ahí que no sea extraño que la privatización de entidades públicas se vea como "un instrumento ideal para someter a la disciplina del mercado y de la racionalidad económica, determinadas actividades productivas, que de otro modo serían imposibles bajo el paraguas del Estado. La implantación de la austeridad en el gasto y la racionalidad en las inversiones es más cómoda a través de las leyes del mercado" (Andersen, 1997, p.17).

A pesar de que en muchos casos el privatizar empresas públicas podría generar algunas ventajas para la modernización organizacional del sector público, para las finanzas públicas y para la dinámica de la inversión privada –sobre todo en el caso de actividades que influyen en el desarrollo regional y en la generación de empleo– una afirmación como la del párrafo anterior es en extremo simplista, pues omite las referencias obligadas en cuanto a las particularidades que permean el funcionamiento de las entidades públicas y a las características de los bienes que éstas producen, por lo que una revisión un poco más puntual de las diferencias existentes entre la forma de operar de la empresa privada y la empresa pública, y los objetivos y cometidos de ambas, obliga a una reflexión más seria sobre los "muchos" beneficios que aparentemente se alcanzan cuando una empresa pública se convierte en una empresa privada. Sobre todo cuando las empresas por

privatizar inciden de manera directa en los niveles de crecimiento económico y en las condiciones de vida de la población, y cuando además ya se tiene una evidencia empírica sólida que muestra que no todas las privatizaciones han sido exitosas.³ Esta reflexión es importante en especial cuando en la metodología y las directrices del proceso de privatización no se hace referencia clara en relación con el ambiente institucional que se requiere para fortalecer las capacidades de gobierno a fin de, que en un marco de regulación y transparencia, se produzcan los resultados deseados una vez que los activos públicos pasan a manos privadas, y la prestación de servicios de uso generalizado queda a cargo de empresas privadas.

Otro aspecto a considerar es que, más allá de las críticas que en ciertos casos son válidas y que tienen que ver con los problemas de gestión en las empresas estatales, derivados de la verticalidad y la rigidez de las estructuras burocráticas, es un hecho contundente que las empresas del Estado –para poder subsistir– requerirán recursos actuales y futuros para mejorar y expandir sus operaciones. Sin embargo, dentro de un esquema contraccionista de política económica que prioriza el cumplimiento de las metas de los programas de estabilización económica y de los niveles de endeudamiento interno y externo⁴, parece casi imposible que se incrementen los recursos necesarios para gasto corriente y de inversión en las empresas del Estado. Entonces, las restricciones al gasto público hacen que los recursos económicos y materiales con que cuenta el Estado sean insuficientes para apoyar las inversiones y fortalecer el desarrollo de las capacidades productivas de las empresas públicas. De esta forma se restringe severamente la capacidad de las

³Algunos ejemplos son los siguientes. mientras los ingenios azucareros han enfrentado graves problemas financieros, la estructura de mercado en la industria azucarera se volvió de tipo oligopólica, y ha beneficiado a las grandes compañías productoras de refrescos, una vez privatizada, la empresa Teléfonos de México se convirtió en un monopolio privado que ha impuesto una práctica de incrementos vertiginosos en el costo del servicio telefónico, y los bancos, después de haber sido privatizados a partir de 1989, como empresas privadas no sólo no han mejorado la calidad de los servicios financieros, sino que han enfrentado una crisis, resultado en gran medida de su mala administración, que se ha traducido en un proceso de transnacionalización de la banca, y en una fuente de continua inestabilidad económica y financiera.

⁴ Además, porque ante la carencia de recursos, éstos tienen que obtenerse mediante la colocación de valores gubernamentales en los mercados financieros nacionales e internacionales

empresas del Estado para cumplir óptimamente, con base en los estándares de productividad y eficiencia privados, la provisión, la producción y la prestación de bienes y servicios. Pero además se limita la capacidad de gobierno para desarrollar actividades que tienen una repercusión social y económica innegable, y que le permiten alcanzar determinadas metas públicas, donde lo gubernamental necesariamente está referido a lo público como parte de la sociedad y, por tanto, al beneficio colectivo

2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados

Las diferencias entre una empresa privada y una pública son, en algunos aspectos, radicales. Para comenzar hay que señalar que una empresa pública difiere de una empresa privada por el hecho de que su funcionamiento está entrelazado con las esferas política, económica y administrativa,⁵ en tanto que la empresa privada se desarrolla básicamente en el ámbito de las relaciones privadas en la esfera económica,⁶ y está orientada fundamentalmente a la obtención de beneficios pecuniarios.

Por otra parte, la formación de precios en el sector público se distingue ampliamente de la formación de precios en la empresa privada. Esta última establece sus precios con la intención de que el productor maximice sus ganancias, ahí donde se equilibran la oferta y la demanda, y se igualan el ingreso marginal y el costo marginal. En el caso de la formación de precios en las empresas públicas intervienen aspectos económicos y factores de tipo social. Así, aunque sus

⁵ Situación que efectivamente puede atentar contra el buen funcionamiento de la empresa pública, en la medida en que no se cuenta con un servicio civil de carrera que favorezca la profesionalización de administradores públicos con una sólida formación para atender los requerimientos de las tareas de gestión pública

⁶ Esto no quiere decir que las empresas privadas esten aisladas de las relaciones que se dan entre agentes económicos en la esfera política, sino simplemente que el fin último de una empresa privada es la obtención de ganancias, pues de ello depende su permanencia y su expansión en el mercado

costos pueden estar determinados en la estructura de mercados, sus precios no pueden establecerse simplemente sobre esa base de la relación costo–ingresos.

Primero, porque en el caso de la mayoría de los bienes públicos deben establecerse precios sociales que, reflejando alguna falla del mercado, incluyen el establecimiento de subsidios, lo que resulta en la reducción del precio final que pagan los consumidores por los bienes o los servicios. Esto es particularmente importante en el caso de los monopolios naturales, donde existen costos decrecientes y “los costos marginales no son fáciles de medir” (Ayala, 1997, p.99). Entonces, como muchos bienes públicos incluyen costos sociales que pueden diferir ampliamente de los costos privados, es claro que el costo marginal y el ingreso marginal no pueden ser los puntos de referencia adecuados en la fijación de los precios de este tipo de bienes.

Segundo, porque los bienes que produce el Estado son diferentes en su naturaleza a los producidos por las empresas privadas. Así, por ejemplo, la importancia de los bienes públicos es que “pueden proporcionarse a todos los individuos (de un país o de una ciudad) con un costo que no es mayor del necesario para proporcionárselos a otra persona. Los beneficios de los bienes son indivisibles y no se puede excluir a ninguna persona” (Samuelson, 1992, p.1126). Esto quiere decir que el precio no es la limitante para que la población pueda acceder a un bien público ⁷

Por su parte, los bienes privados son aquellos “que si son consumidos por una persona no pueden ser consumidos por ninguna otra” (Samuleson, 1992, p.1126). Esto supone la existencia de un estricto criterio de rivalidad y exclusión en el consumo, ya que solamente pueden obtener los bienes aquellos consumidores que tengan la capacidad económica para pagar el precio de los

⁷ El caso de un bien público puede ilustrarse fácilmente en un modelo de dos personas y dos bienes: “A y B consumen X e Y. Supongamos que X está disponible en la cantidad \bar{X} . Entonces se dice que X es un bien público si A y B pueden consumir \bar{X} unidades de X cada uno” (Ferguson y Gould, 1979, p. 480)

mismos, y una vez que la adquisición se realiza ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión.

Tomar en cuenta estas diferencias en su justa dimensión es importante a la hora de evaluar el funcionamiento de una empresa pública y proceder a su privatización, principalmente cuando se trata de empresas públicas que desarrollan actividades estratégicas que tienen un efecto directo e inmediato en el desarrollo y en los niveles de vida de la población, lo cual no quiere decir que su funcionamiento deba estar alejado de prácticas financieras y administrativas sanas. En todo caso, lo que hay que resaltar es que para una empresa pública los criterios financieros no pueden ser los indicadores únicos de su eficiencia, pues la atención que se brinda a las necesidades y a las demandas de los ciudadanos y el cumplimiento de las metas de la planeación económica gubernamental son las mejores medidas para su evaluación dentro de la estructura de la gestión gubernamental.

II. El Estado promotor y la reestructuración del mercado eléctrico

La argumentación esgrimida para apoyar la transformación de la industria eléctrica nacional y permitir la participación privada es en cierto sentido la misma que se utilizó en las primeras etapas del redimensionamiento del conjunto del sector paraestatal: modernizar y mejorar las condiciones operativas de las empresas, reducir la carga financiera que sus operaciones representaban para las finanzas públicas y liberar recursos para actividades de gran repercusión social. Estos argumentos, y las propuestas que incluyen, si bien es cierto se han articulado y organizado internamente

también han sido apoyadas desde el exterior. Por ejemplo, el Banco Mundial⁸ ha exigido, en términos de la condicionalidad para el otorgamiento de nuevos recursos, que en los programas de reforma económica se incluyan iniciativas de privatización en sectores donde existan "monopolios naturales" a cargo del Estado, como en las comunicaciones, los servicios financieros y el sector de energía.

Así, en un ambiente ideológico adverso a la participación del Estado en la economía, y en el escenario de una profunda crisis económica, se crearon las condiciones para el establecimiento de una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad (Uvalle, 1998). En ésta, una de las definiciones centrales del quehacer estatal ha sido la constitución de un Estado empresarial o promotor acotado a una "misión reguladora, promotora y coordinadora" (Uvalle, 1998, p.109). Esta posición promotora del Estado en favor de la actividad económica privada está avalada por el consenso de los grandes capitales internos y externos, y se ha manifestado internamente en el sentido de que la función del Estado en el caso particular de la industria eléctrica debe ser la de "asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los organismos del sector, por parte de la Secretaría de Energía".⁹

Lo que en otras palabras se reduce a que la gestión gubernamental en el sector eléctrico, y en el marco de las necesidades de reproducción del capital, debe circunscribirse a establecer la vigilancia de los procesos de provisión y prestación privada de los servicios de EE. Para ese fin el Estado promotor mexicano se ha encargado, por una parte, de organizar las bases de la reforma y

⁸En el documento *What Washington Means by Policy Reform* (1990) John Williamson presenta una descripción detallada de las medidas de política económica recomendadas para que, desde la perspectiva de Washington y de organismos de préstamos multilaterales, América Latina pudiera superar sus problemas económicos. Entre ellas se mencionan el control del déficit fiscal para equilibrar las finanzas gubernamentales como una prioridad en el ejercicio del gasto público, la liberalización de las tasas de interés y el tipo de cambio, la reforma fiscal, la liberalización y desregulación en materia comercial, la apertura a la inversión extranjera directa y los programas de privatización en sectores reservados al Estado.

⁹*Diana Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996, p. 27.

la desregulación en el mercado energético y, por otra, de establecer una política energética¹⁰ acotada a las nuevas tendencias de reestructuración de los mercados de energía.¹¹

De esa manera, y con el fin de dar inicio al proceso de reestructuración en el subsector eléctrico, se establecieron como ejes rectores del funcionamiento de las empresas públicas dedicadas a la prestación del servicio de EE los modelos de racionalidad económica y eficiencia operativa. En estos términos, la política de gobierno para la industria eléctrica se ha articulado en dos facetas. Una vinculada al saneamiento financiero y la reorganización administrativa de las empresas públicas del sector de la energía –ya que con menores recursos han tenido que incrementar su productividad, mejorar su desempeño organizacional y garantizar el abasto suficiente de energía– y la otra caracterizada por la desregulación y la apertura del mercado a fin de atraer inversiones privadas.

1. El ajuste económico y las reformas en el mercado eléctrico.

Entre 1988 y 1993 los esfuerzos por favorecer el ahorro público y mejorar las finanzas gubernamentales han dejado pocos recursos para mantener las inversiones públicas en el sector de la energía, ya que la participación de ese sector en el total del gasto neto presupuestal se incrementó durante ese periodo solamente tres puntos porcentuales, al pasar de 12.8% al 15.8%.¹² En esas condiciones, y frente a una demanda creciente, la única forma de elevar el nivel de

¹⁰ En el Programa Nacional de Modernización Energética (PNME 1990-1994) se propone atender diversas prioridades, entre otras: garantizar la suficiencia energética, fortalecer la vinculación del sector eléctrico con el resto de la economía y consolidar un sector eléctrico más moderno. Además, se resalta la necesidad de cubrir esas prioridades mejorando la protección del ambiente, y haciendo del ahorro y diversificación de fuentes de energía uno de los ejes básicos de acción. En este sentido la política energética se vincula a las tendencias mundiales encaminadas a promover esquemas de desarrollo sustentable. En los que las políticas sectoriales se encauzan hacia la realización de cambios en las estructuras institucionales, productiva y económica, en el marco de un uso más eficiente y racional de los recursos.

¹¹ Esa reestructuración implica articular la modernización de los suministradores públicos a las necesidades de la reforma y de la reestructuración del mercado eléctrico.

¹² Este dato es relevante porque mientras los montos de recursos para las empresas públicas han sufrido constantes recortes, en contraste, los fondos destinados al rescate bancario vía Fobaproa, y que inicialmente ascendieron a 552 mil millones de pesos, bajo la forma de deuda pública, el 1º de mayo de 1999, día en que se aprobaron los candidatos

eficiencia en el subsector eléctrico y reestructurar el mercado de la EE ha sido la de poner en práctica diversas acciones para favorecer la realización de inversiones privadas en el mercado y establecer políticas de costo–beneficio que reflejen los ajustes en las condiciones de la oferta y la demanda en el mercado eléctrico.

En primer lugar, se realizó una descripción de la problemática económica en la que se encontraba el país, y sus efectos sobre el financiamiento y los requerimientos del sector energético. De alguna manera ésta ya se consideraba en la propuesta de modernización económica del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. Pero en el caso específico de los energéticos, se hizo explícita en el Programa de Modernización Energética 1990-1994 (PNME).¹³ En este documento se expone la situación económica del sector de la energía, la cual se deriva en gran medida de la aplicación de las medidas de ajuste económico; se plantean los requerimientos económicos para mantener la expansión del mercado eléctrico, considerando la oferta y demanda futura hasta el año 2010 y los lineamientos y acciones que habrían de permitir alcanzar su modernización en un contexto de recortes presupuestales y de reducción de gastos e inversiones en el mismo.

El segundo paso, fue modificar el marco jurídico vigente para el subsector eléctrico. Para ello se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE),¹⁴ que a la letra señalaba en su artículo 1º: "corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieran para dichos fines". Por otra parte, en el artículo 2º de la misma ley se

propuestos para integrar la junta de gobierno del Ipab (Instituto para la Protección al ahorro bancario) ya habían alcanzado la cifra de 730 mil millones de pesos.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 1990

establecía que: "todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son del orden público".

La particularidad de estos artículos radica en que implícitamente definían las atribuciones del Estado como conductor del desarrollo, y más especialmente como eje del funcionamiento y la expansión de la industria eléctrica. Sin embargo, esa concepción cambiará radicalmente con la reforma económica del Estado. En el caso particular de la industria eléctrica, con la apertura y desregulación del mercado, el Estado no sólo se sitúa en una posición complementaria al capital privado¹⁵ –en su objetivo de promover la reforma integral del sector de la energía y realizar los cambios estructurales en su composición y funcionamiento– muestra de manera abierta su carácter promotor de las actividades privadas al crear los ordenamientos y las reformas necesarias para acelerar la reforma estructural en el sector de la EE y favorecer la inyección de recursos privados.

2. La propuesta de apertura parcial en el mercado eléctrico

Para proceder a la apertura parcial en la industria eléctrica se dio inicio a la realización de diversos cambios a la LSPEE, estos se publicaron el 23 de diciembre de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*. Así, en el artículo 3º de dicha Ley se especificaron los casos que no se considerarían como servicio público y, por tanto, serían abiertos al capital privado. En este rubro se incorporaron las actividades de generación de EE para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción; la generación de EE, por particulares, para la venta a la CFE; para exportación, derivada de la cogeneración; la importada para usos propios y la destinada al uso en emergencias por interrupciones en el servicio público de EE. Esta propuesta

¹⁴*Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1975.

¹⁵Es importante recordar que la concepción de la importancia de la participación del Estado en la economía, de hecho se modificó desde la implantación de las estrategias para el cambio estructural y la modernización económica. En ellas la

implica desarticular lo que ha sido un monopolio vertical integrado en el que han estado incorporadas todas las fases y las actividades relacionadas con la generación y la prestación del servicio de EE, y que ha operado con dos criterios fundamentales de gestión pública: uno, proporcionar el servicio de EE sin interrupciones y al mayor número posible de mexicanos y, dos, establecer una política de precios dirigida a garantizar tarifas estables.

En esos términos la apertura está dirigida a crear una industria segmentada con libre competencia en las fases de generación y venta de EE, por una parte, y con regulación en las operaciones de transmisión y distribución, por otra. Así, la expansión de la industria eléctrica, posterior a la apertura, debería ser desarrollada por inversiones públicas centradas principalmente en la parte de transmisión y distribución, mientras que se buscaría que los particulares, aunque podrán participar en las actividades anteriores, canalicen sus inversiones a obras correspondientes a las centrales generadoras de EE de diversos tipos.¹⁶ En esta propuesta la reorganización del mercado eléctrico reduce las presiones sobre el gasto público, y las inversiones globales deben contribuir a satisfacer los requerimientos adicionales de generación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).¹⁷ Este es un aspecto relevante porque frente a la obligación de mantener un presupuesto público equilibrado, que al mismo tiempo significa que con escasos recursos para gasto corriente y gasto de inversión, la única forma de expandir la infraestructura eléctrica e incrementar los recursos destinados a las áreas técnicas de desarrollo e innovación tecnológica, es por medio de la inversión privada.

En ese contexto, los requisitos y las modalidades para que los particulares se incorporaran a las actividades antes señaladas se precisaron en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de

contribución del estado al desarrollo se revela en su capacidad tanto para crear condiciones que favorecen el incremento de las inversiones privadas, como para garantizar los derechos de propiedad y el buen funcionamiento del mercado

¹⁶Estas podrían ser de ciclo combinado, geotérmica, hidroeléctrica, etcétera

Energía Eléctrica (RLSPEE).¹⁸ En este documento quedaron establecidas puntualmente las atribuciones correspondientes a la CFE y se especificaron las definiciones básicas de los conceptos de distribución y generación, que harían la diferencia entre los ámbitos de participación de las actividades públicas y las privadas en el sector eléctrico. La primera, a cargo de la CFE, se definió como: "la conducción de EE desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios". La segunda, a cargo de particulares quedó establecida como: "la producción de EE a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes". La inyección de recursos privados en el subsector eléctrico quedó sujeta al otorgamiento de permisos previos a cargo de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIPI). En el caso de la producción independiente,¹⁹ estos tendrían una duración de 30 años; en tanto que en los casos de exportación e importación para el autoabastecimiento, la cogeneración y la pequeña producción, los permisos tendrían una duración indefinida.

Además, y para hacer operativa la participación privada en los proyectos del subsector de EE, se propusieron dos modalidades de financiamiento de las obras: el esquema de productor externo de energía (PEE), al que se ha tratado de dar mayor apoyo, y que es más ventajoso para el capital privado pues permite al inversionista no sólo construir y operar las centrales, sino también ser su propietario, y los mecanismos financieros del tipo construir– arrendar–transferir (CAT) que se caracterizan porque el capital privado financia y ejecuta la obra, al término de cual la CFE tiene el derecho de operar las plantas, en una modalidad de arrendamiento, por un lapso de 15 años a partir de los cuales se convierte en propietaria de las mismas. La justificación por la preferencia de

¹⁷ El SEN comprende 32 regiones a lo largo de la República mexicana en las regiones noroeste, norte, occidental, central, oriental, peninsular, Baja california y Baja california sur

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 1993

¹⁹ Definida como la generación de EE destinada exclusivamente para su venta a la CFE, o bien para exportar, siempre y cuando provenga de una planta de más de 30 MW. Estas ventas deberán estar consideradas previamente en la planeación y programación de la paraestatal.

los acuerdos para el financiamiento de proyectos en el sector eléctrico del tipo PEE es que se deben lograr costos mínimos en el horizonte planeado para alcanzar la expansión de la capacidad de generación de EE, sin importar quién sea el propietario de las plantas

Asimismo, y para avanzar en la reorganización y apertura parcial del subsector eléctrico, en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995–2000 (PDRSE) se establecieron entre otros objetivos: "...fortalecer la rectoría del Estado, avanzar en la reestructuración del sector, alentar la participación privada en las áreas permitidas por la Constitución, desarrollar el marco regulatorio sectorial para asegurar la satisfacción de la demanda y maximizar la eficiencia económica de las empresas del sector, etcétera".²⁰ La postura gubernamental es que el aumento de la participación privada en el sector contribuirá a mejorar la cantidad, la calidad y precio de los servicios. Con ello, a la vez que se podrán mejorar las condiciones del ahorro interno y cumplir con el estricto manejo de las finanzas públicas, se busca desarrollar un mercado eficiente de EE, y cubrir los requerimientos de capacidad del sistema de generación, así como avanzar en la reconversión de centrales eléctricas.

El proceso de planeación para la reforma del mercado eléctrico se acompañó de otras iniciativas. Con ellas se buscó publicitar la apertura en el mercado eléctrico y mostrar los beneficios que los inversionistas particulares podrían obtener por su participación en el mercado. Entre esas iniciativas sobresalen las siguientes:

- la creación, a cargo de la SE,²¹ de la Unidad de Promoción de Inversiones (UPI) en mayo de 1996. Este organismo se encargaría de "promover, fomentar y coordinar la participación e inversión de los particulares nacionales y extranjeros, dentro del sector de energía" (SE, 1997, p.39).

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996

²¹ Con las reformas de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SE quedó como la encargada de todo lo relativo a la conducción de la política energética del país, y de ejercer los derechos de la Nación en

- la realización de los estudios de prospectiva a fin de evaluar el comportamiento de la demanda y las ventas al sector eléctrico.²² Para formalizar este proceso, en capítulo VIII del RLSPEE relativo a la planeación del sector eléctrico se determinó la obligatoriedad de elaborar un documento de prospectiva sobre la tendencia y evolución futuras del crecimiento de la demanda del subsector eléctrico y de los programas para realización de obras necesarias en la prestación del servicio público.

- la modificación del Acuerdo que Autoriza el Ajuste y Modificaciones de las Tarifas para Suministro y Venta de EE,²³ con el objetivo de proporcionar a los inversionistas privados un marco de los procedimientos de ajuste automático "de las principales tarifas comerciales, de servicios e industriales, de manera que reflejen los cambios de los precios de los combustibles y de los índices de precios relevantes, cualquiera que sea el sentido de los mismos" (SE, 1997, p.9).

Con las modificaciones a la LSPEE, al RLSPEE y la creación de instancias promotoras de la inversión privadas el Estado ha pretendido generar la certidumbre que demandan los inversionistas privados. Por una parte, se les brinda seguridad en cuanto a la existencia de un mercado cautivo para la realización, operación y mantenimiento de las obras,²⁴ y por otra se establecen lineamientos para que puedan especificar esquemas financieros que le permitan reflejar

los subsectores petrolero, eléctrico y nuclear, así como de promover la participación de particulares en la generación y aprovechamiento de energía, por mencionar algunas de sus tareas.

²²En las estimaciones de la prospectiva se consideraron tres tipos de escenario: el conservador, el medio y el esperado. Las proyecciones de éstos se hicieron en función de los resultados futuros del cambio estructural de la economía. En los estudios de prospectiva se escogieron los correspondientes al escenario medio y esperado, y se proyectó un comportamiento dinámico de la economía con un crecimiento de 5.4% del PIB. Desde la perspectiva de los encargados de la modelística econométrica, este crecimiento sería el resultado de "la importante y rápida reactivación de la economía, sobre todo de la industria, por efecto tanto del crecimiento de las exportaciones como por la recuperación del mercado interno" (SE, 1997, p. 16)

²³*Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1996

²⁴Lo que asegura un gran negocio para los inversionistas privados, pues si consideramos que la vida útil de los activos fijos en operación equivale a 70% de la vida probable y su depreciación promedio por año es de 2.4%, se tiene una garantía de por lo menos 29 años de capacidad instalada para generar EE y ventas similares a las de 1997. En esas condiciones, una vez que sus permisos expiran, como existirá la necesidad de renovar las plantas, los inversionistas tienen asegurada a muy largo plazo su participación en el sector eléctrico nacional.

el costo económico de los proyectos y tener la posibilidad de recuperar rápidamente los recursos invertidos.²⁵

3. La propuesta de privatización y la apertura del mercado eléctrico

Mientras las reformas a la LSPEE de diciembre de 1992 se dieron en función de establecer una apertura parcial en el subsector eléctrico, con la "Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México", enviada por el presidente Ernesto Zedillo al Congreso de la Unión el 2 de febrero de 1999, se propone una privatización total en el mercado eléctrico: la venta de activos públicos al capital privado. Las justificaciones que dan sustento a la propuesta son de sobra conocidos: no hay recursos suficientes para garantizar la expansión de la infraestructura eléctrica, y ello provocará una acelerada incapacidad para satisfacer la demanda futura de EE; los avances tecnológicos han modificado las formas de generación de EE, y con ello están cambiando las formas y posibilidades de participación y competencia en la industria eléctrica; la exclusividad del Estado en el servicio público de EE ya no puede ser el sustento de la evolución que requiere el sistema eléctrico, y además esa exclusividad puede ser un obstáculo para la modernización y expansión del mismo. Por tanto, si no se quiere que aumenten las tarifas²⁶ y disminuya la cobertura de la demanda de EE, la única opción es la apertura total del mercado eléctrico.²⁷

²⁵Es importante señalar que el RLSPEE se volvió a reformar en julio de 1997 con el fin de asegurar la inyección de recursos privados en el subsector eléctrico. Con esas modificaciones se adecuó el marco de participación privada en los concursos de capacidad de la CFE, y se definieron con claridad las fuentes alternativas de adquisición de energía eléctrica por parte de la propia CFE. En el mismo sentido se especificaron con mayor detalle los conceptos de cogeneración y autoabastecimiento, y se abrió la posibilidad para que los inversionistas privados pudieran construir y mantener sus propias líneas de transmisión. Esto último es importante pues anteriormente se había especificado que la inversión pública se encargaría de todo lo relacionado con la transmisión, y con las modificaciones al RLSPEE de 1997, los particulares también podrán participar en las áreas de transmisión de EE, actividad que supuestamente sería de exclusividad estatal y se cubriría por la CFE.

²⁶ Mientras el Secretario de Energía, Luis Telléz, aseguraba que era inevitable una alza en las tarifas de electricidad sin la apertura del mercado, durante el seminario Pros y Contras de la Privatización del Sector Eléctrico Mexicano, la investigadora Claudia Sheinbaum, del Instituto de Ingeniería de la UNAM señalaba que el argumento de "que las tarifas se mantendrían igual o bajarían es falso, pues lo que se paga equivale a 60% de lo que en realidad se consume, debido al subsidio que otorga el Estado al sector-eléctrico" (*El Financiero*, 24 de Marzo, 1999).

²⁷ Lo que obviamente incluye la venta de los suministradores públicos, CFE y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC)

En caso de que esta reforma prosperara se daría por sentada una estrategia diferente a la de la apertura parcial. Esta última sólo permitiría la operación de particulares bajo la figura de permisos, arrendamiento o propiedad de pequeñas plantas. Las dos primeras formas de participación privada en el mercado eléctrico podrían estar sujetas a revisión o cancelación, y la última no tendría un efecto considerable en la expansión del subsector eléctrico por estar destinada al autoabastecimiento. En una situación como la descrita, la propuesta de apertura está dirigida a favorecer la realización de co-inversiones entre capitales públicos y privados, y en estricto sentido se dejarían casi intactas las funciones que históricamente ha desarrollado el Estado en el mercado eléctrico, pues éste podría mantener la dirección de la política energética, y conducción y la planeación de la estrategia de expansión de la infraestructura eléctrica.

Pero en el caso de la apertura total habría que reformar la Constitución para permitir la inversión privada, mediante la compra de los activos públicos, en un campo que ha sido considerado estratégico y prioritario y de exclusividad estatal. Los artículos por modificarse serían entonces el 27 y 28 constitucionales. El primero dejaría especificado en su párrafo VI, que se reserva a la nación sólo el control operativo de la red nacional de transmisión, dejando las demás actividades de la industria eléctrica a los capitales privados. En tanto el segundo, estipularía, en su párrafo IV, que ese control sería una actividad estratégica, por tanto, reservada al Estado. En lo referente a las demás actividades —la generación, la distribución y el suministro— la “Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México” reduce las funciones del Estado al ejercicio de la rectoría estatal en el subsector eléctrico.

En estas condiciones, el problema para la gestión pública es que en la medida en que se acota al mínimo la intervención estatal en el mercado eléctrico, tienden a reducirse sus posibilidades de incidir, desde el poder público, en los requerimientos de la inversión regional,

estatal o federal en materia de EE. Si a esto añadimos la carencia de arreglos institucionales que, sobre la base de una reglamentación acorde a las nuevas condiciones del mercado,²⁸ garantizaran una adecuada contribución privada al cumplimiento de las metas de planeación económica global, el resultado es la pérdida de liderazgo del Estado y una mayor incapacidad de gestión económica pública. De esta forma, en lugar de proceder a una renovación cualitativa y cuantitativa del quehacer público en el mercado eléctrico, donde se anteponga el interés público al interés mercantil, el Estado renuncia a participar activamente en una de las actividades de mayor incidencia en el bienestar social.

III. La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico.

Como se ha descrito en los puntos anteriores, y en función del crecimiento de la demanda esperado para los próximos años, que requerirá de en el año 2006 una capacidad instalada de 46 892.2 MW, se han venido planteando medidas, acciones y estrategias para privatizar las operaciones en el sector de la energía. Esta dinámica ha llevado a que "el sector energético, uno de los últimos bastiones de la actuación pública, se encuentre actualmente en el centro del cuestionamiento y el afán privatizador" (Rodríguez-Padilla, 1995, p.59), independientemente que su contribución al desarrollo, desde el ámbito de la gestión pública, no sólo haya sido importante, sino más aún determinante.

Puede argumentarse que la privatización en el sector energético es una consecuencia de la crisis económica estructural y de las restricciones financieras por las que atraviesa el país, pues en

²⁸ Que en las condiciones actuales de globalización y regionalización se encuentra sujeto a un proceso de cambios constantes en los que influyen las dinámicas propias de las nuevas prácticas comerciales, tecnológicas, financieras y de desarrollo de las comunicaciones

un contexto en el que se requerirán recursos superiores a los 142 mil millones en los próximos 10 años para garantizar el suministro de EE,²⁹ la única opción viable para la expansión eléctrica es la inyección de recursos privados. Sin embargo, bien valdría la pena analizar hasta qué punto y en qué condiciones el financiamiento privado en la construcción y operación de diversos proyectos dentro del sector eléctrico no se convertirá, en el mediano y en el largo plazos, en una seria condicionante para la expansión de las propias actividades económicas,³⁰ considerando que no se trata de cualquier insumo, pues "la energía es el motor del desarrollo económico" (Rodríguez-Padilla, 1995, p.51).

Pero, como lo que ha imperado es la prontitud para liberalizar y desregular la economía, la privatización de las obras de generación de EE se ha acelerado. El marco global para su apertura se enunció en el apartado correspondiente a la política de ingresos del sector paraestatal del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En este apartado se dispuso que para consolidar el abatimiento de la inflación con finanzas públicas sanas se deberían ajustar de manera concertada los precios y tarifas que tuvieran rezagos significativos, hasta llegar a los niveles existentes en los mercados internacionales, y se tomarían medidas para el ahorro y el uso eficiente de los recursos naturales. Poco después, se publicó el Programa Sectorial de Mediano Plazo, denominado Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994 (PNME).³¹ En ese documento, después de hacer un balance general de la situación interna y externa del mercado de la EE, se expone su problemática económica, donde lo relevante es la carencia de recursos tanto para mantenimiento como para la realización de nuevas inversiones.

²⁹ Cifra que reportaba *El financiero* el 6 de octubre de 1995, en su página 15, sin embargo, se realizaron nuevos cálculos para el período comprendido entre 1997 y el año 2006, y se estimó una inversión de 199 mil millones de pesos de 1997. Sin embargo, el 28 de agosto de 1998, el secretario de energía, Luis Téllez, señalaba a la prensa nacional que el monto de inversiones requeridas para evitar que se generaran "cuellos de botella" en el sector eléctrico y poder satisfacer la demanda de EE, era de 240 mil millones de pesos" (*El Financiero*, 28 de agosto de 1998, p. 26)

³⁰ Sobre todo en función de la existencia de recursos naturales no renovables como el petróleo.

Posteriormente, y después de diversas reformas a la LSPEE en que se precisó la participación de los particulares en las actividades que no constituyeran servicio público, en 1995 se publicó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que sería la encargada de promover el desarrollo en el mercado eléctrico, vigilar el suministro y la venta de EE a los usuarios del servicio, y fomentar la competencia entre los diferentes participantes en el mercado.

1. La apertura en marcha y las inversiones privadas

En plena estrategia para vincular a la CFE con los productores privados de EE, en 1997, al finalizar las Jornadas de Ingeniería, el entonces secretario de energía, Jesús Reyes Heróles, manifestaba a la prensa nacional que el Estado tenía la obligación de "establecer un marco institucional que reduzca las ineficiencias generadas por estructuras imperfectas de mercado que con frecuencia se presentan en el sector de energía; entre ellas, monopolios naturales, asimetrías de información, prácticas gerenciales inadecuadas y estructuras imperfectas."³² Esta afirmación ejemplifica la visión oficial respecto a uno de los objetivos de la modernización económica: eliminar las ineficiencias generadas por la existencia de los "monopolios naturales" a cargo del Estado. Por lo tanto, resulta lógico que independientemente que existen actividades estratégicas, como la generación de EE, los encargados de la conducción de la política económica hayan dirigido una gran parte de sus esfuerzos a tomar medidas para ir transfiriendo activos públicos al sector privado y desregular los mercados en sectores considerados estratégicos.

³¹Éste se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el mayo 4 de 1990

³² *La Jornada*, 2 de mayo de 1997

Así, con la intención de abrir mayores espacios al capital privado, se ha procedido a acelerar la privatización de las obras para la generación de EE.³³ El marco específico para su apertura se estableció, inicialmente, en el PDRSE 1995–2000³⁴ en el que se definieron las bases para la licitación de los proyectos de las diversas centrales: en ciclo combinado, hidroeléctricas, geotérmicas y pequeñas centrales de combustión interna.³⁵ Posteriormente, comenzaron a publicarse las convocatorias de licitación pública internacional relacionadas con la construcción de varias centrales de generación³⁶ que deberán estar operando en el verano del año 2000 (véase cuadro 1).

Por otra parte, y en base a lo señalado en el art. 67 del RLSPEE, en cuanto a la obligación de elaborar la prospectiva de las tendencias del sector eléctrico, se publicó un documento de prospectiva, que se conoció con el nombre de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1997). En éste se plantean los requerimientos del sistema de generación de EE a fin de alcanzar una capacidad de 13 189.2 MW entre los años 1997 y 2006. Para alcanzar esa meta se propone, en el transcurso de ese mismo periodo, la licitación de los proyectos correspondientes a 23 centrales generadoras de EE de diversos tipos (véase cuadro 2), pero como los particulares también pueden participar en las actividades de transmisión y transformación, para completar este esquema, el 17 de diciembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las convocatorias de licitación internacional para la construcción y financiamiento de 11 paquetes de obras de transmisión³⁷ y transformación necesarias para cubrir los requerimientos de la CFE, y que

³³Aunque desde 1995 ya se habían hecho negociaciones con consorcios extranjeros para la construcción del Proyecto Termoelectrico Salamayuca II, central generadora de ciclo combinado de 700MW, el cual tendría un costo de 647 millones de dólares, de los cuales el 68% sería financiado por el Citibank, el 12% por el Banco Interamericano de Desarrollo y el 20% restante por el consorcio adjudicatario de la licitación

³⁴*Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996

³⁵La adjudicación resulta de la evaluación conjunta, de la cotización financiera y técnica, realizada por la propia CFE y por la Comisión Reguladora de Energía (CRE)

³⁶*Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 1996

³⁷En este tipo de obras la participación privada sólo podrá darse en los convenios de tipo CAT

deberán estar en operación en el segundo semestre de 1999. El desarrollo de estas obras deberá resultar en 2324 km de líneas de transmisión, 6622 MVA de capacidad de transformación y 195 MVAR de equipo de compensación (SE, p.87). Con estas inversiones, más las destinadas a las obras para satisfacer las necesidades de consumo de los particulares, mediante el autoabastecimiento y la cogeneración, se pretenden cubrir los requerimientos de inversión hasta el año 2006 y el programa de expansión del sistema de generación hasta el año 2000 (véanse cuadro 3 y cuadro 4).

2. La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico.

Después de la modificación a las leyes que regían las operaciones en el sector eléctrico y estimulados por las expectativas de rentabilidad de nuevas inversiones, diversos consorcios internacionales, integrados por socios extranjeros mayoritarios y con alguna participación minoritaria de empresas nacionales, empezaron a participar en las licitaciones de las centrales eléctricas. Hasta el momento, las adjudicaciones bajo el esquema de PEE, han incluido las de las centrales de Mérida III (AES-Nichimen-Hermes), el Rosarito III (ABB-Nissho Iwai) y Monterrey II (Nissho Iwai Corporation y ABB Energy Ventures Inc.)³⁸ y bajo el esquema tipo CAT se incorporaron los proyectos de las centrales de Chihuahua y Cerro Prieto. En los casos adicionales se ha propuesto que las nuevas licitaciones, entre las que se incluyen 5 centrales eléctricas: Hermosillo, Altamira, Río Bravo, el Sauz y Campeche II (centrales de ciclo combinado) se efectúen en el esquema del tipo de PEE. Esta estrategia se continuaría en 1998 con la licitación de cuatro proyectos más: Tula - San Juan del Río, Francisco Villa en Chihuahua y León-Aguascalientes. Así, como la hidroeléctrica de San Rafael en Nayarit y la geotermoeléctrica de El Chino en Michoacán.

Esta estrategia de apertura se ha mantenido, y en septiembre de 1999 la CFE adjudicó al consorcio internacional formado por las empresas Alstom T y D, y Alstom Energietechnik un contrato por 36 millones de dólares para la construcción de 15 subestaciones eléctricas de potencia y 58 alimentadores en la zona centro-occidente del país.³⁹ Con la realización de esas obras se incrementará la infraestructura eléctrica en varias regiones de los estados de Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, México, San Luis Potosí y Zacatecas.

Los proyectos mencionados, además de marcar el retorno del capital privado al mercado de la EE, permiten a los intereses privados incidir en la dinámica de crecimiento de uno de los sectores más importantes: el de la energía. De esa forma, y con la redefinición de los ámbitos de participación pública y privada en el mercado eléctrico, se abre una nueva etapa en el desarrollo de la industria eléctrica.

IV. Límites y consecuencias de la privatización en el subsector eléctrico

La participación del Estado en la generación de energía eléctrica (EE) ha sido un elemento clave en el proceso de desarrollo y en la industrialización del país. Como en el caso de otras actividades estratégicas que requerían de grandes inversiones y largos periodos de maduración, la inversión pública en la generación de EE contribuyó de manera decisiva a satisfacer la demanda de este energético en las actividades de la industria y el comercio, así como a cubrir las necesidades originadas en el uso residencial. Sin embargo, en el contexto de una reforma del Estado donde la instrumentación de los programas de ajuste económico ha sido un elemento clave, dado que "la

³⁸Los nombres entre paréntesis corresponden a los consorcios que obtuvieron los contratos para la realización de las obras señaladas

³⁹ *El Universal*, 20 de septiembre de 1999.

mayoría de las acciones emprendidas por el Estado, que algún día fueron relevantes para el desarrollo económico" (Casas, 1994, p.30) dejaron de serlo, la participación estatal en la prestación del servicio público de EE está siendo sometida a una redefinición global. Con ella se pretende configurar una nueva estructura de mercado, caracterizada por la introducción de la competencia y la segmentación de las actividades de generación, transmisión, distribución y venta de EE.

Aunque es innegable que las inversiones privadas pueden contribuir a satisfacer los requerimientos financieros para la modernización en el subsector eléctrico, restringir la participación del Estado a las actividades de regulación y supervisión en una área estratégica como la de la generación de EE va a generar diversos problemas, tanto en términos del funcionamiento del mercado eléctrico como en relación con la estrategia de gestión pública. Entre esos problemas tenemos los siguientes:

a) un incremento en los precios y tarifas del servicio de EE como resultado, primero, de la segmentación de la industria en las diferentes etapas de generación, transmisión y suministro de EE; segundo, de que las metas de rentabilidad y retorno de la inversión de las compañías privadas no van a coincidir con los precios subsidiados en el mercado eléctrico. En esa situación en tanto los consumidores residenciales pagarán precios más altos por el suministro de EE, el incremento en los costos industriales y agrícolas se incorporará a los precios de los bienes y servicios finales.

b) al dejar a los inversionistas privados la realización de importantes inversiones en el subsector eléctrico, una de las partes más importantes de la infraestructura básica del país dependerá de los intereses y objetivos de las compañías privadas. En tal situación puede suceder que éstas no estén interesadas, por ejemplo, en realizar obras para satisfacer las necesidades de EE en pequeñas comunidades o en regiones de escaso potencial económico y alto grado de marginalidad.

c) la estrategia de reconversión en la industria eléctrica tiende a la realización mayoritaria de obras del tipo Ciclo-Combinado que son de menor escala y utilizan gas natural para su operación.⁴⁰ Como este insumo es vendido por el gobierno federal a precios menores a los existentes en el mercado internacional, el Estado en lugar de beneficiar a los suministradores públicos, va a dar un subsidio directo a las compañías privadas.

d) si observamos la composición de los capitales mayoritarios que están participando en las licitaciones (japoneses, suizos, estadounidenses, alemanes y minoritariamente mexicanos) y como el gobierno se ha empeñado en dar las mayores facilidades de participación a los inversionistas bajo el esquema financiero del tipo del PEE, la inversión extranjera en los proyectos de generación de EE implica que al largo plazo, como ya sucede en varios de los espacios económicos que dejó el Estado en el transcurso de la privatización de las empresas públicas,⁴¹ se pueda dar un fenómeno de transnacionalización paulatina en el subsector eléctrico.

A los problemas antes mencionados, que tienen que ver con la estructura funcional y operativa del mercado eléctrico, hay que añadir los que están relacionados de manera específica con la gestión gubernamental, ya que la fragmentación de la propiedad estatal y la carencia de mecanismos institucionales, que permitan compatibilizar los intereses de las empresas privadas con el interés colectivo en un proyecto gestión gubernamental, puede llevar a que el Estado, mediante la CFE, sea incapaz de establecer, articular y dirigir una política energética integral. En una situación como la descrita, la industria eléctrica no sólo volverá a manos privadas, como si la historia se repitiese, se reducirán las capacidades de gobierno del Estado para gestionar el desarrollo del subsector eléctrico y acelerar la expansión de su infraestructura. Entonces, es posible que, dada la importancia de la actividad de la industria eléctrica en el crecimiento económico, se

⁴⁰ También podemos considerar en este caso a las termoeléctricas

comprometan las posibilidades de alcanzar un desarrollo menos dependiente, sustentable, más justo y equilibrado.

Ahora bien, la privatización en la industria eléctrica, que como vimos tiene un trasfondo más profundo, dejaría al capital privado el control de importantes recursos naturales y ampliaría su poder de incidir de manera directa en las actividades económicas, dado el efecto de los incrementos en los precios y las tarifas de la EE en los costos agrícolas e industriales. Al mismo tiempo podría ejercer un control directo en las transformaciones tecnológicas, en lo correspondiente al uso eficiente de energía y en el desarrollo de distintas regiones del país. En este sentido, mientras el cumplimiento de las políticas gubernamentales de carácter sectorial y regional, vinculadas con el funcionamiento de la industria eléctrica, quedan acotadas a la realización de funciones administrativas de supervisión y regulación del mercado, con el control de esta área específica, la inversión privada puede ejercer una influencia determinante en las características de la estrategia de desarrollo.

Estos argumentos deben considerarse no con la intención de adelantar un juicio estrictamente negativo sobre lo que puede ser la participación del capital privado en el subsector eléctrico, sino en términos de que antes de proceder a una privatización total se deben tomar en cuenta de manera puntual y precisa los pro y los contra de una propuesta de reforma mayor en la industria eléctrica, sobre todo porque en ni en la propuesta de apertura parcial ni en la propuesta de apertura total se hace referencia a un esquema de responsabilidades y distribución de riesgos de los proyectos de infraestructura eléctrica en los participara la iniciativa privada. Considerando que ésta debería estar obligada a otorgar las garantías suficientes para enfrentar los posibles atrasos en la provisión de la infraestructura eléctrica y/o las fallas en el suministro de EE. Como un esquema

⁴¹En la industria metalmecánica, de astilleros, del azufre, azucarera, carbonífera, pesquera, etcétera.

de esa naturaleza no existe en ninguna de las dos propuestas, se deja en el vacío la solución de las controversias que pudieran suscitarse a la hora de pagar o de resarcir los daños causados a los consumidores residenciales, comerciales, industriales o agrícolas por incumplimiento en las metas de expansión de la infraestructura eléctrica,⁴² por cortes en el suministro o por cambios de voltaje.⁴³

Un vacío tan importante como éste muestra que el discurso con el que se ha promovido la apertura y transformación en el sector eléctrico en ningún momento se aleja de las visiones económicas eficientistas que atribuyen al Estado fallas que pueden ser resueltas de manera casi inmediata por el mercado y la empresa privada.⁴⁴ Porque se supone que al "eliminar los monopolios naturales" automáticamente se generan condiciones de competencia apropiadas para el funcionamiento del mercado, se considera, casi como un acto de fe, que la empresa privada posee los mecanismos de control económicos y administrativos para garantizar una mejor prestación de bienes y servicios. Sin embargo, se deja de lado que en la medida que el Estado reduce sus espacios de regulación y participación económica y "el mercado se ubica como el asignador por excelencia y el mayor agente en una planeación económica" (Jardón, 1995, p.18) se pueden producir reestructuraciones cada vez más concentradoras y excluyentes que atentan contra un crecimiento económico con equidad y de largo plazo.

En este sentido sería deseable que los cambios en el sector eléctrico se observen como medios y no como fines. Es decir, si tomamos en cuenta la importancia que tiene la generación de EE para elevar la calidad de vida de la población y favorecer el desarrollo de las actividades económicas, las reformas de que ha sido sujeto el subsector eléctrico deberían ser consideradas

⁴² Esto es particularmente importante porque "44 de cada cien localidades del país no cuentan con electricidad, mismas que en su mayoría tienen menos de 500 habitantes y están ubicadas en zonas de difícil acceso. Tan solo en Chiapas, Veracruz y Chihuahua existen cerca de 29 mil localidades en esta situación" (*El Financiero*, 1º de abril de 1999).

⁴³ Lo cual está relacionado con los costos de transacción. Es decir, aquellos costos en los que se incurre para asegurar y negociar las posibles soluciones y las salvaguardas a los problemas imprevistos.

como "un proceso que, en su evolución, puede requerir de ciertos ajustes a fin de ubicar al sector en una mejor posición para cumplir sus funciones y lograr los objetivos asignados" (Cepal, 1995, p.2). Asegurar la disponibilidad de energía en condiciones de calidad y precio adecuadas, implica fortalecer la intervención estatal en la supervisión y regulación del mercado eléctrico, y mantener su participación directa en el mismo a fin de garantizar su óptimo funcionamiento, pues esta rama es estratégica para el desarrollo del país a corto y largo plazos. Asimismo, la participación estatal se hace necesaria para prevenir situaciones en que la acción privada comprometiera la disposición de EE, por cortos en el suministro de EE, falta de inversiones o bien cuando las empresas privadas, en la búsqueda de sus objetivos de lucro, impusieran prácticas de precios y tarifas tan costosas que perjudicaran los intereses de los usuarios de este servicio.

⁴⁴En el supuesto de que las empresas privadas no se organizaran para formar oligopolios o monopolios que podrían

Conclusiones

Un aspecto fundamental que se debe reconocer a la participación pública del Estado en la economía es que el intervencionismo estatal en el subsector eléctrico se convirtió no sólo en una garantía para el desarrollo de la industria eléctrica nacional, sino que al colocar como centro de la política energética al poder público se pudieron instrumentar diversas acciones de gobierno encaminadas a acelerar el crecimiento del país. Se mantuvieron bajo control los precios y tarifas de la EE, y con la realización de importantes obras de infraestructura pública se garantizó el fluido constante del suministro de EE. Así, desde el poder público se avanzó sensiblemente en la electrificación del país, se mejoraron las condiciones de vida de amplias capas de la población y favoreció la competitividad de la industria nacional.

Sin embargo, en la medida en que ya no se reconoce ninguna validez al intervencionismo estatal, se ha hecho de la privatización de empresas públicas y la apertura de actividades estratégicas, como la del subsector eléctrico, la respuesta casi única a los problemas de gestión, financieros y operativos de las empresas públicas, pero se ha perdido de vista no sólo que los objetivos de las empresas públicas y privadas difieren en aspectos fundamentales, sino también que la falta de regulación y participación del Estado en diversas actividades ha venido conduciendo a procesos de concentración y centralización de los capitales que generan mayores distorsiones en los mercados y en la economía en su conjunto.

Que una empresa privada sea técnicamente eficiente y genere altos niveles de ganancia no necesariamente implica que los resultados de su actividad también sean socialmente eficientes, entonces es en extremo simplista suponer que al modificar la participación estatal en las actividades estratégicas se garantiza automáticamente una mejoría en la prestación de bienes y servicios de

provocar distorsiones en precios que terminan afectando a los consumidores de menores recursos, quienes en esos casos

uso generalizado. Sobre todo cuando hoy está demostrado que en un contexto de desregulación e integración económica aceleradas, el capitalismo incorpora formas de articulación de los capitales privados que, al carecer de un eje de equilibrio y regulación como es la participación del Estado en la economía, pueden comprometer y condicionar la estrategia de desarrollo. Por tanto, habría que evitar que una de las partes medulares de la reforma del Estado, la redefinición del quehacer económico público se consolide, en el caso de las empresas públicas estratégicas, en el traspaso irreflexivo de los activos públicos al sector privado y/o en una simple reestructuración jurídica, financiera y operativa de las empresas del Estado dirigida a cambiar la estructura del mercado, sin relación alguna con las demandas y las necesidades de la población.

Anexo Capítulo 3

			Unidades
km	Kilómetro	MWh	Megawatt - hora
kW	kilowatt	GWh	Gigawatt - hora
MW	Megawatt	TWh	Terawatt - hora
GW	Gigawatt	MVA	Megavolt - ampere
kWh	Kilowatt - hora		

Prefijos			
E	Exa = 10^{18}	G	Giga = 10^9
P	Peta = 10^{15}	M	mega = 10^6
T	Tera = 10^{12}	K	kilo = 10^3

Cuadro 1
Programa de unidades generadoras en proceso de construcción o comprometidas

					Cap. requerida en sitio en Mega-Watts (MW)			
Ubicación	Tipo	Fecha de concurso	Modalidad de licitación	1998	1999	2000	2001	
Proyectos en proceso de construcción								
Salamayuca II 1,2 y 3	Chihuahua	CC	CAT	347.8	173.9			
Mérida III 1 y 2 ¹	Mérida	CC	1997	PEE		499		
Marítaro ²	Michoacán	GEO		CAT		40		
Proyectos con licitaciones en concurso								
Cerro Prieto IV	B. California	GEO		CAT			100	
Rosarito 8 y 9	B. California	CC	1996	CAT			450	
Chihuahua	Chihuahua	CC		CAT			450	
Monterrey	Nuevo León	CC		CAT			450	
Plan de acción inmediata								
Rosarito 7	B. California	TG		RP		150		
Hermosillo	Sonora	TG		RP		150		
Río Bravo	Tamaulipas	TG	1997	RP		150		
Hinalá	Nuevo León	TG		RP		150		
El Saúz	Querétaro	TG		RP		150		
Total					347.8	963.9	1,949	
Total en el sistema								3260.7
CC: Ciclo Combinado		TG: Turbo Gas		GEO: Geotérmica				
CAT: Proyectos con esquemas de Construcción, Arrendamiento y transferencias de Energía				PPE: Productor Externo				
				RP: Recursos Propios.				

Capacidad neta 484 MW

En proceso de refinanciamiento

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico, 1997-2006*, 1997, p. 54

Cuadro 2
Requerimientos de capacidad del sistema de generación

1	2	3	4	5	Capacidad requerida en sitio (MW)								
					1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proyectos con esquema definido d producción externa de energía													
El Sauz	Querétaro	CC	1997	PEE				450					
Hermosillo	Sonora		1997	PEE				225					
Río Bravo	Tamaulipas	CC	1997	PEE				450					
Saltillo	Coahuila	CC	1997	PEE				225					
Proyectos con licitaciones en trámite ante autoridades													
La venta 1 y 2	Oaxaca	EOL	1996					54					
Tres virgenes	B. California Sur	GEO	1996			10							
San Rafael	Nayarit	HID	1997		10			24					
San Carlos (El cajete)	B. California Sur	CITD	1997			24			37.5				
Guerrero negro 6U'S	B. California Sur	CITD	1997					18					
El Chino 1	Michoacán	GEO	1997					50					
Proyectos con esquema financiero por definirse													
El cajón	Nayarit	HID	1998								636		
Tuxpan	Veracruz	CC	1998					450	450				
Monterrey	Nuevo León	CC	1998					450					
Altamira	Tabasco/Campeche	CC	1998					225					
F. Villa	Chihuahua	CC/C	1998					450		450		450	
Repotenciación	B. California	CC	1999						249				
Rosarito 10 y 11	Sonora	CC	1999						450				
Noreste (Naco-Nogales)	Tamaulipas	CC	1999						225		225		
Río Bravo	Durango	CC	1999						450	450			
Laguna 1y 2	Tamaulipas	CC	2000							450			
Matamoros	Veracruz	CC	2001								450	450	
Oreintal	Yucatán	CC	2001								450	450	
Valladolid	Pto. S. Carlos	CC	2001								225		
Baja California Sur	B. California	CITD	2002									37.5	
Baja California		CC	2002									37.5	
Subtotal capacidad adicional 1986 1612.5 no comprometida 9 928.5MW							10	146	1387.5	1575.5	1861.5	1350	
Subtotal capacidad comprometida 3 260.7 MW							347.8	936.9	1949				
Total en el sistema 1986 1612.5							357.8	1109.9	1949	1387.5	1575.5	1861.5	1350
HID: Hidroeléctrica		CC	Ciclo combinado		CITD: Combustión interna tipo diesel				TG: turbo gas		EOL: Eólica		
C Carbón		GEO: Geotérmica		PEE: Productor externo de energía									

1. Proyecto, 2. Ubicación, 3. Tipo, 4. Fecha Probable de Concurso, 5. Modalidad de Licitación
Fuente. SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, 1997, p. 59

Cuadro 3
Requerimientos de inversión del sector eléctrico 1997-2006
(Incluye financiamiento de los particulares)
(millones de pesos de 1997)

CONCEPTO	Subtotal 1997-2001	Subtotal 2002-2006	Total 1997-2006
GENERACIÓN	39 191	45 546	84 736
PIDIREGAS	35 057	45 151	80 208
Hidroeléctricas	3 291	3 761	7 052
Geotermoeléctricas	2 505		2 505
Ciclos Combinados	25 637	40 815	66 452
Duales	1 895		1 895
Termoeléctricas	1 292	575	1 867
Carboeléctrica	437		437
C.F.E.	4 134	395	4 529
TRANSMISIÓN	26 376	17 352	43 728
PIDIREGAS	8 195	6 848	15 042
C.F.E.	18 181	10 504	28 686
Obras de TyT	15 529	7 850	23 379
Ampliaciones normales S.T.T	1 934	1 829	3 763
Ampliaciones normales Cenace	718	826	1 545
DISTRIBUCIÓN	14 947	19 016	33 963
MANTENIMIENTO	14 341	18 782	33 126
Mantenimientos capitalizables	11 759	14 787	26 546
Repotenciación	357	736	1 093
Reconversión a Gas y reducción NOx	1825		1 825
SUBTOTAL	94 854	100 696	195 550
OTRAS INVERSIONES	1 447	1 865	3 312
TOTAL ACUMULADO	96 301	102 561	198 862
PIDIREGAS (incluye Transmisión)	43 252	51 999	95 251
C.F.E.	53 050	50 562	103 611

*Transmisión y Transformación

**Subestación de transmisión y transformación.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, 1997, p. 78

Cuadro 4
Requerimientos de capacidad adicional de generación por regiones 1997-2000

Area	Capacidad requerida en (MW)	Proyecto	Ubicación	Tipo	Capacidad en (MW)
Noroeste	675	Hermosillo	Sonora	CC	225
		Noreste (Naco-Nogales)	Sonora	CC	450
Norte	699	F. Villa ¹	Chihuahua	CC	249
		Laguna 1 y 2	Durango	CC	450
Noreste	3 375	Monterrey	Nuevo León	CC/TG ²	450
		Rio Bravo	Tamaulipas	CC	1 350
		Altamira	Tamaulipas	CC/C	450
		Saltillo	Coahuila	CC	225
		Matamoros	Tamaulipas	CC	900
Occidental	1 610	El Cajón	Nayarit	HID ³	636
		El Chino	Michoacán	GEO ⁴	50
		San Rafael	Nayarit	HID	24
		Altamira	Tamaulipas	CC	900
Central	2 250	El Saúz *	Querétaro	CC	450
		Tuxpan *	Veracruz	CC	900
		Oriental	Veracruz	CC	900
Oriental	279	Campeche II	Tabasco/Campeche	CC	225
		La Venta 1 y 2	Oaxaca	EOL ⁵	54
Peninsular	225	Valladolid	Yucatán	CC	225
Baja California	675	Baja California	Baja California	CC	225
		Rosarito 10 y 11	Baja California	CC	450
Baja California Sur	140.5	San Carlos (El Cajete)	Baja California Sur	CITD	
		Tres Vírgenes	Baja California Sur	GEO	75
		Guerrero Negro	Baja California Sur	CITD	10
		Baja Calif. Sur	Puerto San Carlos	CITD ^b	18
				CITD	37.5
Total					9 928.5

^{1,2,3,4,5,6} Repotenciación, Ciclo Combinado/Turbo Gas, Hidroeléctrica, Geotérmica, Eólica y Combustión Interna Tipo Diesel

* Con transmisión hasta el área donde se requiere la capacidad.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, 1997, p. 89

CAPITULO 4. EVALUACION INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO

El presente capítulo se divide en tres secciones. En la primera se hace una reseña de la transformación de la industria eléctrica nacional, resaltando que las condiciones económicas e históricas relacionadas con la forma de operar de las empresas privadas y con las necesidades en materia de infraestructura, condujeron al Estado a asumir como una función pública la prestación del servicio de EE, respecto a lo cual la Comisión Federal de Electricidad (CFE),¹ como un medio del gobierno, quedó a la cabeza de la política gubernamental para la electrificación del país. En función de que un elemento central en el cambio estructural de las empresas públicas ha sido su modernización administrativa y financiera, en la segunda sección se revisa el proceso de reorganización para el caso de la CFE. Asimismo, se analiza la vinculación entre las restricciones financieras impuestas por el ajuste económico, y su incidencia en las acciones tomadas para la modernización de la paraestatal. Finalmente, en la tercera sección, se indican las características de la dimensión de lo público en materia de EE, en su relación con la modernización institucional de la CFE, pero también en términos de las implicaciones que la reorganización del mercado interno tiene en cuanto a la pérdida de capacidad de gestión pública en una industria clave en el desarrollo del país para el próximo siglo.

¹ Aunque el subsector eléctrico comprende también a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC) sólo me refiero al caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pues es la empresa con mayor peso específico en la política de creación de infraestructura y planeación del subsector eléctrico y, por tanto, en la oferta y suministro de EE

1. La participación histórica del capital privado en el desarrollo de la industria eléctrica

Hasta la primera mitad de la década de los años treinta el suministro de EE era realizado básicamente por dos compañías extranjeras: la Mexican Light and Power Company Limited, de capital anglo-canadiense, y por la American and Foreign Power Company de inversionistas estadounidenses. Estas compañías operaban en el mercado eléctrico como concesiones, y ejercían un duopolio que acentuaba la dependencia del país respecto a sus operaciones, ya que desde esa posición de poder se daban el lujo de establecer condiciones para la prestación del servicio, en perjuicio de la población, dado que su funcionamiento y sus planes de expansión estaban determinados básicamente por las estimaciones que realizaban de la relación costo-beneficio que podían obtener de su actividad empresarial. En dichas estimaciones no se consideraba el crecimiento integral de la demanda en las distintas regiones del país, ni tampoco que el suministro de EE debía hacerse a precios accesibles para toda la población. Esta situación se reflejaba de manera clara en el hecho de que la demanda en comunidades pequeñas y alejadas no les resultaba rentable, y por tanto no se incluía en sus planes de expansión. En esos términos, preferían ocuparse del suministro en los grandes centros de consumo urbanos e industriales que iban creciendo alrededor de los grandes centros minero-metalúrgicos. Bajo esa mecánica de operación de los concesionarios, el suministro de EE era insuficiente para cubrir la demanda en el país, pero en las regiones atendidas, los consumidores tenían que pagar altos precios por la prestación del servicio, ya que sólo así las compañías eléctricas podían mantener una alta tasa de retorno por sus inversiones.

Esto comenzó a volverse un grave problema, pues conforme transcurría el tiempo la demanda se iba incrementando de manera acelerada, dado que la base del proceso de

industrialización iba a la par de la urbanización en grandes centros de producción y distribución de materias primas en los estados como Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Hidalgo y Veracruz. Así, frente a la urgente necesidad de incrementar la infraestructura eléctrica del país, tal situación no podía ser bien vista ni por el Estado ni por una burguesía que requería de todos los apoyos económicos y extraeconómicos para fortalecer la acumulación de capital y lograr la expansión de las actividades productivas.

La situación de escasez del suministro eléctrico se complicaba por el escaso desarrollo de los proyectos en el subsector, ya que las compañías privadas tenían poco interés en realizar cuantiosas inversiones que les permitieran aprovechar los recursos hidroeléctricos y termoeléctricos con que contaba el país,² con el argumento de que las tarifas que podían cobrar en regiones de escaso potencial económico representarían una disminución de sus niveles de rentabilidad.

En esta perspectiva, para el Estado mexicano era claro que los intereses de las compañías privadas no coincidían con el interés público ni con las necesidades de crecimiento del país, en cuanto a la urgencia de acelerar la ramificación del sistema de generación, distribución y suministro de EE. En esas condiciones, el Estado Mexicano comenzó a presionar a las compañías extranjeras para que elaboraran planes y programas, económica y técnicamente viables, orientados a lograr el incremento de la infraestructura eléctrica. Sin embargo, ante la presión oficial, lo que hicieron las empresas extranjeras fue reiterar su inconformidad con respecto a las oportunidades de ganancia que tenían por su participación en la industria eléctrica, en un momento en el que se estaba gestando un fenómeno de sentimiento nacionalista y de rechazo para que capitales extranjeros siguieran encargándose de las operaciones y el funcionamiento de industrias que ya se consideraban claves, y entre las cuales obviamente estaba la de generación de EE. En esa

situación, resultaba indispensable la creación de una empresa pública que además de encargarse de la generación, el abastecimiento y la distribución de EE, ofreciera este servicio a costos menores a los de las compañías privadas.

1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución de interés público

La operación de las empresas privadas, que se había convertido en una limitante para el desarrollo del país y su integración regional, llevó a que en 1934 se reformara el artículo 73 Constitucional. Con esa reforma se estableció que en adelante sería la Federación la encargada de legislar en materia de EE. Posteriormente, y ya con el proyecto para la creación de la CFE, en agosto de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas "promulgó las bases jurídicas y económicas de la naciente empresa" (SEMIP-CIDE, 1994, p.71). La creación de la CFE dio al Estado la posibilidad de contar con una entidad pública que se encargara tanto de estructurar el sistema nacional de electrificación como de satisfacer la demanda de EE "en las actividades productivas y de proporcionar el servicio eléctrico al mayor número de mexicanos, preferentemente los de recursos económicos limitados" (CFE, 1995a).

En ese mismo sentido, y para forzar el mejoramiento de la prestación del servicio, el 21 de febrero de 1939 se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Industria Eléctrica. La normatividad establecida en esa ley estaba orientada a detallar no sólo las condiciones en que debía realizarse el suministro de EE, sino también a permitir que el Estado, desde el ejercicio del poder público, contara con el marco de referencia necesario para el establecimiento de:

a) las tarifas eléctricas por periodos no mayores de cinco años.

²Los ocho ríos que ofrecen el mayor potencial son: el Balsas, el Lerma, el Tecolutla, el Nautla, el San Lorenzo, el Bravo, el

- b) los límites a las concesiones eléctricas a plazos máximos, no renovables
- c) la obligatoriedad de aprobación previa por parte del gobierno de los proyectos eléctricos de las compañías privadas (CFE, 1995a, p. 6).

Con esta reglamentación, que era la necesaria y la adecuada para favorecer el desarrollo de la industria eléctrica nacional, el Estado sustituía el juego del mercado en la industria eléctrica, a todas luces inapropiado, por un sistema de gestión pública de un recurso estratégico para el desarrollo. Asimismo, encargaba a la estructura administrativa pública la realización de diversas actividades en materia eléctrica y ponía en el centro del interés público la satisfacción de las demandas de los diferentes grupos sociales. De esa forma, y desde el punto de vista del ejercicio del poder público, la creación de la CFE y el establecimiento de la normatividad que regiría la operación en el subsector eléctrico representaba una decisión pública de carácter administrativo, económico y político. En términos administrativos se planteaba una acción de gobierno que implicaba la ampliación de las actividades administrativas estatales, al encargar a una empresa pública todo lo relacionado con la planeación, la gestión y la prestación del servicio de EE. El aspecto económico estaba directamente vinculado con la necesidad de crear las condiciones técnico-productivas que, con base en una estructura de costos mínimos, permitieran, por una parte, favorecer el proceso de industrialización y, por otra, dar acceso al mayor número de mexicanos posibles a un servicio que, lo que visto desde cualquier ángulo contribuía directamente a mejorar las condiciones de vida de la población. En la parte política, con las reformas al mercado eléctrico y la operación de la CFE, el Estado anteponía el interés colectivo a las prácticas mercantiles de las compañías extranjeras. De esta manera, contribuía a la construcción de un

consenso social en el que se articulaban las diferentes fuerzas políticas y económicas en torno a una actividad estratégica, pero sobre todo en torno al proyecto de desarrollo capitalista interno.

Como en el caso de otras acciones de gobierno que se realizaron en el mismo período,³ lo que resalta no es la creación de una empresa pública más, lo relevante es la realización de una decisión soberana del poder público en beneficio de la colectividad, que elevó a rango constitucional la prestación del servicio público de EE. Entonces, con un marco jurídico adecuado al cumplimiento de las condiciones de calidad pública en la prestación del servicio de EE, el suministro eficiente y sin interrupciones a tarifas estables, la CFE se constituyó en el instrumento de gobierno que dio al Estado mexicano la posibilidad de establecer el eje del sistema eléctrico nacional, que desde el ámbito de la planeación gubernamental permitiría la instrumentación de la política gubernamental para la expansión de la infraestructura eléctrica del país.

2. La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país

Así, con el aval jurídico que le otorgaba la Ley de la Industria Eléctrica, la CFE inició sus operaciones bajo la figura de dependencia oficial del gobierno federal, cuyo objetivo sería la creación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de EE, el cual estaría basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.⁴

El primer cambio que sufrió la institución después de su creación se dio en 1949, cuando se transformó en entidad autónoma descentralizada, sin que ello implicara modificación alguna de sus funciones originales.⁵ Por el contrario, se reforzó su capacidad para organizar y dirigir un sistema

³Otra de las más importantes fue la nacionalización en 1938 de la industria petrolera

⁴*Diano Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1937

⁵*Diano Oficial de la Federación*, 14 de enero de 1949

nacional de generación y distribución de EE. Posteriormente, y para consolidar su posición en la industria eléctrica, el Estado le otorgó amplias facultades en cuanto a derechos de uso y explotación de recursos hidráulicos o de cualquier otro tipo que le permitiera la realización óptima de sus funciones.

Que el Estado hubiera creado su propia empresa generadora de EE no significó la desaparición total e inmediata de la inversión privada en el mercado de la electricidad, lo que se produjo fue la reorganización del mercado eléctrico, en la perspectiva de que las atribuciones otorgadas a la CFE favorecieran la conducción estatal de la política de electrificación en el país, sin importar, en un primer momento, si las obras de infraestructura eléctrica hubieran sido emprendidas por empresas privadas o mixtas. Por consiguiente, los programas de electrificación se fueron ampliando de tal manera que la estructura del mercado comenzó a cambiar. Esto se hizo patente con las transformaciones que se observaron en la participación en el mercado de las diferentes compañías. Si en 1945 la American and Foreign Power Co., y la Mexican Light and Power Co., contaban con el 60% de la capacidad de generación, la CFE con el 5% y el resto lo detentaban otras empresas. En 1960 la CFE se adjudicaba ya "el 40 por ciento de la capacidad de generación en el país, las empresas extranjeras el 33 y otras el 27 por ciento restante"(CFE, 1995a, p. 11).

Lo que se desprende de esa recomposición del mercado, es que los límites de la participación estatal en el mercado eléctrico se iban borrando. El Estado podía financiar el crecimiento de esa infraestructura eléctrica, pero sobre todo porque en la medida en que se iba integrando un monopolio vertical en la industria eléctrica el poder público adquiriría un conocimiento agregado cada vez mayor con relación a su capacidad para controlar y regular la expansión de la industria eléctrica.

3. La nacionalización de la industria eléctrica

Dado que históricamente la participación privada en la generación y distribución de EE no había sido garantía de eficiencia técnica o social, el Estado emprendió una política de compra de acciones y de empresas extranjeras. Este proceso tendría uno de sus momentos decisivos cuando el gobierno mexicano adquirió, en 52 millones de dólares, el 90% de las acciones de la Mexican Light and Power Co, y utilizó 78 millones de dólares para saldar sus pasivos. En una acción similar se destinaron 70 millones de dólares por la adquisición de la American and Power Co. Ambos acontecimientos los anunció el presidente Adolfo López Mateos el 1o. de septiembre de 1960, fecha de su segundo informe de gobierno. Él mismo envió al Senado de la República el proyecto de reforma del artículo 27 Constitucional para que quedara considerado como derecho inalienable y exclusivo de la nación generar, distribuir y abastecer la EE. Esta iniciativa se aprobó y fue publicada el 23 de diciembre de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*. En esas condiciones, el panorama del mercado eléctrico cambió totalmente. El capital privado redujo al mínimo su participación, concentrándose en actividades de autoabastecimiento a partir del uso de plantas generadoras, y el Estado amplió sus operaciones al convertirse en el eje de la política de planeación energética y en el principal administrador y suministrador del servicio de EE.

4. Expansión reciente y desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE

Desde ese momento, se aceleró la cobertura del servicio, lo que permitió pasar de 2 millones de usuarios atendidos en el año de la nacionalización de la industria eléctrica a 20 millones a finales de 1994 (CFE, 1995b, p.13) de éstos, la CFE atendía a 14 796 842 y para 1997 su cobertura era de 16 498 025 ⁶ Además, se diversificó la tecnología utilizada en la generación de EE.

⁶De los servicios doméstico, comercial, industrial –empresa mediana y gran industria– servicios y agrícola

De ahí que se haya podido generar EE en termoelectricas, hidroelectricas, centrales termoelectricas de tipo dual, carboelectricas, en plantas geotermicas y, finalmente, en una planta nucleoelctrica: Laguna Verde.

Para continuar la expansión de la capacidad instalada y ampliar la generación de EE, se realizaron cuantiosas inversiones para expandir la infraestructura de la CFE, con las cuales se estimaba que a finales de 1994 se tendría un incremento en la capacidad de 2614.5 MW, el cumplimiento de esa meta permitiría alcanzar una potencia real instalada de 31 818 MW, 9.2% superior a la de 1993. De la misma manera, se apoyo la creación de proyectos de gran magnitud que por ser intensivos en capital requirieron grandes montos de inversión, pero cuyo desarrollo ha sido indispensable para aumentar la oferta total de energía a importantes regiones económicas del país. Entre los proyectos más sobresalientes destacan la hidroeléctrica de Aguamiipa, en Nayarit, y el proyecto de Zimapán, en Hidalgo; la construcción de la unidad dos de la Nucleoeléctrica de Laguna Verde, en Veracruz, y la central de Petacalco, en Guerrero. Con este conjunto de obras, la CFE aumentaría la oferta destinada a la región occidental y centro del país, parte de los estados de Veracruz y Puebla, Michoacán, Guerrero y a la zona del Bajío. Otro tanto se realizó con inversiones en las líneas de transmisión, subtransmisión y distribución. De tal manera, que si para 1988 se tenía un total de 307 743 km, en 1993 se contaba con 753,437 km, de todos los voltajes.

Estas acciones llevaron a que en conjunto a finales de 1994 se alcanzara una potencia real instalada de 31 818.8 MW, 9.2% superior a 1993.⁷ Como resultado de las obras de interconexión y

⁷El avance que tuvo el saneamiento financiero y la modernización técnica y administrativa hasta 1994 se refleja en el hecho de que " los costos operativos de la CFE son comparables a los de Estados Unidos, N\$ 0 106 (3.35 centavos de dólar) por Kilowatt-hora aquí, contra N\$ 0 117 (3 69 centavos de dólar en aquel país) Los costos totales, incluyendo los anteriores, más depreciación, los costos financieros y el aprovechamiento de capital, fueron en la CFE de N\$ 0 213 por kilowatt-hora" (SEMP-CIDE, 1994, p 21). Estos datos muestran que la empresa es rentable y ha mejorado en términos de eficiencia técnica y en índices de productividad. Si además su gestión interna se ha transformado para avanzar en una descentralización administrativa que la fortalece en términos administrativos, siendo estratégica para el desarrollo del país, me parece que no hay una razón suficientemente válida, ni siquiera en un contexto de escasez de recursos, para que ahora se pretenda su privatización, sobre todo cuando se han destinado cuantiosos recursos públicos al rescate de los inversionistas privados que participaron en otras privatizaciones

por la entrada en operación de diversas unidades generadoras, a diciembre de 1996, esa misma capacidad llegó hasta los 34791 MW para todo el Sistema Eléctrico Nacional (SEN). Entre esas obras destacan las unidades 5 y 6 de la termoeléctrica Adolfo López Mateos, la Unidad 4 de la Central Carbón II, y las unidades hidroeléctricas 1 y 2 de la Central Temasca II. Aun con estos logros, las proyecciones de demanda futura muestran esa capacidad deba seguir aumentando para alcanzar, en el año 2006, los 46,896.2 MW.

5. Los recursos públicos y la crisis económica en la CFE

Las cifras del anterior punto muestran que se ha dado un importante incremento de la infraestructura eléctrica, sin embargo, un hecho revelador es que el gasto de inversión en términos reales disminuyó en 41.8% entre 1981 y 1988.⁸ En estas condiciones se fue reduciendo el margen de maniobra de las empresas del sector eléctrico para mejorar la calidad en el servicio e incrementar la capacidad efectiva de generación de EE. Esta situación evidentemente afecta el crecimiento de la infraestructura eléctrica, porque con menores recursos para mantener sus operaciones y realizar nuevos proyectos, la CFE ha tenido que enfrentar una demanda creciente, que en términos globales para todo el sector eléctrico se ha estimado, en términos de ventas, en *153.2 TWh en el año 2000, con una tasa media anual de 6.0% entre 1997 y el año 2000; mientras que en el 2006 sumarán 208.2 TWh, con una tasa media del 5.2% para el período 2001 a 2006 (CFE, 1997, p.19).

Si bien es cierto no toda la demanda tiene que ser satisfecha por la CFE, la eliminación de las transferencias gubernamentales y los recortes a los gastos corrientes y de capital de la paraestatal no sólo han afectado el mantenimiento de las instalaciones existentes –plantas, redes

⁸ PNME 1990 1994, p 8

de distribución y transmisión— sino que también se compromete el desarrollo de nuevos proyectos. Entonces, el problema de la paraestatal es mayor, ya que se encuentra imposibilitada para financiar el mantenimiento necesario de las obras realizadas anteriormente, y no tiene los suficientes recursos para realizar nuevos proyectos que permitieran incrementar el nivel de reservas de EE. Es decir, en un esquema de restricciones económicas severas la paraestatal se está quedando paulatinamente con pocos grados de libertad para conducir la expansión de la industria eléctrica.

II. La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico

Entender la modernización de la CFE y sus cambios institucionales, más allá del discurso oficial, nos lleva no sólo a analizar las estrategias operativas aplicadas para la transformación organizativa y el saneamiento financiero del sector paraestatal, sino a considerar esas transformaciones en un espectro más amplio, en los términos de la "tendencia al racionamiento financiero y a la estabilidad macroeconómica" (Jardón, 1995, p. 21), lo que implica ubicar esa modernización en relación con las transformaciones en el uso de energéticos dentro del marco de una propuesta global de ahorro de energía, a los cambios que se vienen dando al interior de la industria en su conjunto y a su potencial inserción en la lógica comercial y productiva del mercado mundial. Aunque un desarrollo completo de este último punto rebasa los límites de este trabajo, se debe señalar que la modernización en el subsector eléctrico también está influida por la manipulación de los procesos naturales en las nuevas tecnologías y por las necesidades de diversificación energética para la transformación productiva internacional.⁹ Sin embargo, aunque

⁹Con ese objetivo, la Organización Latinoamericana de Energía (Olae), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (Gtz) desarrollaron de manera conjunta el proyecto "Energía y Desarrollo en América Latina" a fin de establecer los lineamientos para atender, en concordancia con la situación de cada

esos esfuerzos tienen un peso específico importante en la reestructuración de mercado eléctrico, y en particular en la modernización de la CFE, es indiscutible que además de perseguir un abasto eficiente del fluido eléctrico bajo un esquema de consumo racional de la energía,¹⁰ la estrategia de reestructuración del mercado eléctrico es resultado de una visión económica que atribuye grandes desventajas operativas a las empresas privadas, y de las limitaciones financieras que han impuesto a la CFE en función de las metas de los programas de ajuste macroeconómico del gobierno federal. En ese sentido, la expansión futura del mercado eléctrico¹¹ dependerá de la inyección de recursos particulares. Esto se puede confirmar por dos aspectos: primero, porque frente a una demanda creciente, "la inversión en el subsector eléctrico se mantuvo en niveles inferiores a los alcanzados en 1981" (CFE, *Informe de labores 1989-1990*, p. 9), segundo, porque la desregulación del mercado implica desarticular lo que hasta el momento ha sido un monopolio vertical integrado, en el que han estado incorporadas todas las actividades relacionadas con la generación y la prestación del servicio de EE. Así, con la pulverización de la propiedad estatal y la entrada del capital privado al mercado de la EE, se conformará una industria eléctrica segmentada con competencia en la generación y venta de energía eléctrica, y con regulación en la transmisión y la distribución.

En estos términos, es claro que en el nuevo perfil de la acción estatal –donde hay un redimensionamiento "eficientista" de la actividad económica pública– ya no se reconocen las condiciones y las diferencias claves de funcionamiento de la esfera privada y la utilidad global social de las actividades públicas, por lo que no resulta sorprendente que ante la falta de recursos

país de la región de América Latina y el Caribe, la coherencia de la política energética, macroeconómica, social y ambiental a fin de apoyar un crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental

¹⁰Para ello se ha instrumentado un esquema de incrementos mensuales acumulativos en los precios y tarifas para todos los tipos de consumo doméstico, alumbrado público, bombeo de aguas negras y potables, industrial, temporal y de negocio agrícola

¹¹En las exposiciones incluidas en los Informes Anuales de 1995 a 1997 de la CFE, se plantea que el financiamiento de la expansión del sector eléctrico requiere la utilización tanto de recursos propios como de recursos privados, y se considera como una opción viable la obtención de financiamientos externos en los mercados internacionales de deuda y capitales, además de la contratación de nuevas operaciones con la banca multilateral de desarrollo

públicos para sostener las inversiones en la industria eléctrica, el capital privado se pueda convertir en el elemento dinamizador de la expansión y desarrollo futuro del sistema eléctrico.¹²

1. La modernización financiera de la CFE

Como en la estrategia global de reestructuración del sector paraestatal un primer paso para la modernización de las empresas públicas era convertirlas en modelos de eficiencia económica y administrativa, lo primero que se hizo en la paraestatal fue implantar programas de saneamiento financiero, articulados a una política de ingresos y gastos acordes con una estructura de racionalidad económica que permitiera corregir el rezago en sus ingresos.

Para alcanzar esa meta, en la década pasada el gobierno federal estableció con la CFE los Convenios de Déficit-Superávit y de Rehabilitación Financiera. Ambos instrumentos quedaron vinculados, por una parte, a los procesos de evaluación que siguen a la presupuestación y a la ejecución de las metas propuestas en los criterios de austeridad en el ejercicio del gasto público, y por otra a las acciones necesarias para alcanzar el equilibrio financiero y una mayor rentabilidad de los organismos públicos. De esta manera, entre 1985 y 1986 se establecieron diversos convenios para la rehabilitación financiera, mediante los cuales el Ejecutivo federal asumió pasivos a cargo de la entidad por un monto de 9 366 millones de dólares.

En contrapartida, y para asegurar el mejoramiento de las relaciones precio-costo de la empresa se estableció una política de ajustes tarifarios a fin de generar ingresos suficientes para el financiamiento de las inversiones de la empresa. Sin embargo, su estructura de deudas, principalmente la de corto plazo, y la inflación de esos años impidió que se contara con los recursos necesarios para financiar por lo menos el 40% de sus inversiones.

¹²Para más detalles sobre la creación de oportunidades de inversión privada en la industria eléctrica, consúltese el

Otro tanto sucedió por la caída en el rubro de ingresos propios, cuya participación fue de 67.5%, 2.9% menos que en 1988 (CFE, *Informe de Labores 1989-1990*, p. 20). Con esos resultados las metas de equilibrio presupuestal no se alcanzaron, y para 1989 las transferencias fiscales tuvieron que incrementarse 18% en relación con las de 1988. Dado que las condiciones financieras de la empresa no mejoraron, en 1990 el gobierno federal asumió pasivos por 1.4 billones de pesos, que la paraestatal adeudaba al Fondo de Financiamiento del Sector Público. Así, y mientras la CFE ejerció un gasto programable de 5.1 billones de pesos, superior en 7% a lo establecido en las metas de gasto programable de los convenios de déficit-superávit, el financiamiento de sus inversiones se realizó con 69% de recursos propios, 20.6% de transferencias fiscales y 10.4% de créditos.(CFE, *Informe de Labores 1989-1990*, 20)

Un aspecto importante en la evolución financiera de la paraestatal es el relacionado con su estructura las tarifas, pues las correspondientes a servicios industriales y comerciales, que representan más del 50% del total de las ventas de la empresa se habían mantenido rezagadas, en relación con las de uso residencial,¹³ con el objetivo de subsidiar las actividades generadoras de valor agregado (véase cuadro 1) Esto repercutía negativamente en la relación precio-costo de la empresa, ya que mientras los costos se incrementaban, sus ingresos se reducían como resultado de esa política de subsidios a la industria y el comercio. Esta práctica que no es nueva (ha sido común que las empresas del Estado sean utilizadas como instrumentos de política económica con los que se pretende mantener la competitividad de la planta productiva nacional),¹⁴ cumplió sus

documento de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1996)

¹³En el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Eléctrico 1995-2000 se menciona que "si bien el número de usuarios industriales representa el 0.4% del total, a ellos corresponde más de la mitad de las ventas, mientras que el número de usuarios residenciales equivale a 88.2% del total y se les destina una cuarta parte de la energía vendida"

¹⁴Es ilustrativo de esta situación que en pleno proceso de reestructuración del sector eléctrico y de saneamiento financiero de la CFE, entre 1992 y 1997 el precio medio en términos reales haya tenido una disminución de 20.2%

objetivos a costa de afectar la rentabilidad de la empresa y de reducir su capacidad económica para crecer y poder autofinanciar sus inversiones.

Ahora bien, para corregir esa situación y alcanzar las metas de equilibrio financiero en la CFE se procedió a reducir las transferencias fiscales y se determinó poner en práctica una política de incrementos tarifarios. De esta manera, aunque a partir de 1992 se suprimieron completamente los recursos correspondientes al primer rubro (véase cuadro 2), el mayor volumen de ventas, entre 1993 y 1994, permitió que los ingresos de la paraestatal se incrementaran 8.3%, al pasar de 7 792 373 a 8 442 372 millones de nuevos pesos (CFE, *Informe de Labores*, 1993-1994, p. 25).

El avance financiero de la paraestatal se complementó con un estricto manejo del rango del gasto programable, que propició un superávit primario de 42 000 millones de nuevos pesos (CFE, *Informe de Labores 1993-1994*, p. 24). En contraste, en términos de los gastos autorizados en los convenios déficit-superávit, para 1994 la deuda documentada presentó un saldo mayor, al ubicarse en 7 408 053 millones de nuevos pesos, con un endeudamiento neto de 517 436, 7.5 % superior al de 1993. Por otra parte, mientras la relación patrimonio/activo¹⁵ pasó de 0.93 en 1990 a 0.89 en 1994, variación que señala un mayor apalancamiento financiero, la liquidez tuvo un ligero cambio al pasar de 1.1 a 1.2 en el mismo periodo.

Debido a la evolución de las razones y los indicadores financieros de la empresa, la vía del endeudamiento se ha mantenido como una constante en la estrategia del financiamiento de la inversión de CFE, pues mientras en 1994 el 21% de la estructura de financiamiento en relación con el flujo de efectivo correspondía a endeudamiento,¹⁶ en 1996 el pasivo total fue equivalente al

¹⁵Este indicador muestra la participación propia en los bienes de la entidad

¹⁶Durante el sexenio de Carlos Salinas se contrató la siguiente deuda: con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un préstamo por 460 millones de dólares para financiar obras en las centrales hidroeléctricas de Aguamilpa y Zimapán, un co-financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 330 millones de dólares aplicable a programas de transmisión, distribución, mantenimiento y rehabilitación de centrales, y con el Banco Mundial (BM) una línea de crédito por 450 millones de dólares para los fines del préstamo del BID.

25.6% del patrimonio (26% al cierre de 1995) y en 1997 el pasivo a corto plazo alcanzó el 21.8% respecto a diciembre de 1996.

Las restricciones financieras que ha enfrentado la empresa para mantener sus programas e inversiones destinadas a incrementar la electrificación, se hacen más severas porque la demanda ha mantenido a lo largo de los años un crecimiento acelerado.¹⁷ Así, por ejemplo, tenemos que entre 1989 y 1994 el incremento en la demanda máxima neta, medida en MW, pasó de 16 473 a 21 112; la demanda de energía necesaria neta cambió de 110 715 GWh a 129 499 GWh en el mismo periodo; y las importaciones que en 1989 contabilizaron los 612 GWh, ya para 1994 alcanzaron los 1 046.91GWh. En tanto que las últimas estimaciones indican un crecimiento de la demanda de EE cercano a 7% anual (CFE, *Informe Anual 1997*, p.1). En estas condiciones, desde 1990 se ha tenido que recurrir a la compra de energía a empresas ajenas,¹⁸ tanto en el mercado nacional como por importaciones. Este proceso de compra de energía no sólo ha continuado, sino que se ha incrementado de manera sustancial, ya que de la combinación entre el crecimiento de la demanda, las metas de ajuste de las finanzas públicas, las restricciones financieras de la empresa y las modificaciones a la LSPEE, los productores externos están en condiciones de vender mayores cantidades de energía a la CFE. (véase cuadro 3)

Como ya se señaló, la desregulación y apertura del mercado están incidiendo para que en la estructura de financiamiento de las inversiones de la CFE se esté favoreciendo el uso de recursos externos, tanto de inversionistas nacionales como del extranjero. Esto es un resultado consecuente con la lógica de la estrategia de modernización económica, porque el gasto neto del sector público presupuestal destinado al sector energético solamente creció tres puntos

¹⁷Éste no podrá detenerse en la medida en que el 62% de las localidades entre 1 y 400 habitantes carecen todavía de EE

porcentuales entre 1988 y 1993 (véase cuadro 4) En esas circunstancias, parecería controversial que, por una parte, en el discurso modernizador se subraye la necesidad de establecer esquemas de ingresos que reflejen los costos de la generación de EE y, por otra, se insista en mantener una estrategia de subsidios, ya que, en 1995, en plena euforia modernizadora las tarifas de EE se mantuvieron por debajo de su costo de suministro, lo que llevó a que en ese año "el subsidio pasara de 5.5 millones en diciembre de 1994 a 11 1 mil millones en diciembre de 1995" (CFE, *Informe Anual 1995*, p.4). Esta situación se mantuvo en 1996 y la relación precio/costo siguió deteriorándose, al pasar de 0.73 a 0.69%.¹⁹ Pero, precisamente este aspecto muestra una de las formas tradicionales que el Estado ha utilizado para intervenir en la economía y favorecer el desarrollo de las actividades productivas, pues, la CFE como instrumento de gobierno y como parte de la estructura de gestión gubernamental, en su calidad de titular de la prestación de un servicio que tiene una gran importancia en la estrategia de desarrollo, ha orientado su actividad a lograr la estabilización de los costos globales de la economía, mejorando la competitividad de la industria nacional y promoviendo el bienestar social. Así, lo que destaca de la operación de la paraestatal es la combinación que el poder público ha podido realizar entre el compromiso institucional para mejorar las condiciones globales de funcionamiento de la economía de la economía y una política social de precios y tarifas subsidiados, donde lo público necesariamente ha sido lo social-colectivo.

Desde una perspectiva estrictamente financiera, puede decirse que la situación de la paraestatal ha venido mejorando, pues a "diciembre de 1997, el activo total ascendió a \$ 324.2 mil millones, que comparado con pasivos y reservas de \$58.8 mil millones arroja un patrimonio de \$ 265.5 mil millones" (CFE, *Informe Anual 1997*, p. 4), y la relación patrimonio/activo se ubicó en

¹⁹Por ejemplo en 1990, en cogeneración nacional Hylsa aportó 74 GWh y en importaciones se obtuvieron 575 GWh para dar un total de 649 GWh. En tanto que en para 1995, 1996 y 1997 las importaciones fueron de 1 164 GWh, 1 387 GWh y de 1 512 GWh respectivamente

.81%, mayor en 2.3 puntos porcentuales en términos absolutos a la obtenida en diciembre de 1996. Aunque en términos globales, estos resultados bien podrían calificarse de relativamente positivos, ya que si bien es cierto indican una seria corrección en la situación económica de la empresa, el ajuste financiero, en términos de recursos públicos presupuestales, a que se ha sometido se ha convertido en un impedimento para la recuperación de los niveles de inversión existentes en décadas anteriores. Entonces, ante las restricciones económicas derivadas de seguir los lineamientos para la coherencia macroeconómica, del equilibrio presupuestal, la única forma para garantizar la suficiencia energética es incrementando la participación particular en la industria eléctrica. La principal implicación de esto es que se introduce la competencia en un sector estratégico que, por su impacto en el desarrollo, no puede concebirse como sujeto de la regulación mecánica de la oferta y la demanda.

2. La modernización organizacional y administrativa en la CFE

Ahora bien, el mejoramiento en las finanzas de la paraestatal se complementó con diversas acciones para avanzar en la diversificación energética²⁰ y mejorar la estructura organizacional y la eficiencia administrativa de la entidad. Lo que abarcó desde la modernización técnico-productiva²¹ y la desconcentración de funciones administrativas, hasta la modificación de las relaciones laborales en las empresas.

¹⁹Curiosamente esta relación se invirtió en 1997, pues según el *Informe Anual* de ese año la relación precio/costo pasó de 0.69 a 0.73

²⁰Aquí, el reemplazo de los hidrocarburos en la oferta en la generación de EE se ubica como una meta prioritaria en la transición energética requerida para un aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables, a fin de que se pueda garantizar la conciliación entre los objetivos de rentabilidad económica y la conservación del medio ambiente

²¹Esto incluyó además de las investigaciones para la adaptación, adecuación, asimilación o desarrollo de tecnología, el desarrollo de diversos proyectos como: el montaje de un laboratorio fotovoltaico; los estudios de factibilidad de los estanques solares en Tuzantepetl, Veracruz, con apoyo de Pemex, el arranque y la promoción del laboratorio termodinámico de Baja Entalpia; el desarrollo de sistemas convertidores de energía eólica para generación eléctrica y la metodología para la producción de lodos anaeróbicos, etcétera, además del establecimiento de programas para el mantenimiento y la rehabilitación de unidades generadoras

Se procedió a realizar una diferenciación entre las funciones operativas y las corporativas²² para sustituir los procesos de gestión centralizados que dificultaban la toma de decisiones, e implantar una estructura administrativa flexible, orientada a "conformar una organización eficaz y productiva, administrada con modernos criterios empresariales, que permita crear y proyectar una imagen corporativa de eficiencia y calidad en el suministro del servicio" (CFE, *Informe Anual 1996*, 2). Para alcanzar esta meta se modernizaron los sistemas y procedimientos administrativos, lo cual contribuyó a mejorar la productividad y a incrementar la eficiencia en tareas institucionales.

Evidentemente, este proceso de modernización evidentemente no ha sido un fenómeno aislado; se llevó a cabo, mediante reformas para el cambio estructural, vinculadas en el plano sectorial con los objetivos y lineamientos para la reorganización de las empresas públicas del sector del Programa Nacional de Modernización Energética (PNME) y al interior de la CFE a partir de la creación de los Centros de Resultados que quedarían articulados a las diferentes subdirecciones. De tal manera que la reorganización estructural de la empresa se dio en dos planos: en relación con las dependencias globalizadoras, para que éstas pudieran ejercer mejor la vigilancia y supervisión financiera sobre el funcionamiento de la CFE y, en el plano institucional, para que los Centros de Resultados coadyuvaran a elevar la eficiencia administrativa y la coordinación interna en la empresa.

Así, la modernización administrativa de la CFE se ha venido desarrollando desde la década pasada con acciones específicas como el establecimiento de un Sistema Integral de Recursos Humanos, orientado a apoyar las actividades de los módulos de relaciones laborales, capacitación y desarrollo; seguridad e higiene y seguridad social. El complemento a este sistema se dio en la

²²Así, en lo operativo, se separaron las funciones de generación, transmisión, y distribución, con mayor descentralización hacia las instancias territoriales, y se dio mayor nivel jerárquico a las funciones corporativas técnicas, de programación y de finanzas" (SEMIP-CIDE, 1994, p. 19)

forma de un programa de transformación "transcendente" para mejorar las relaciones laborales entre funcionarios, y entre la empresa y el sindicato, que incluyó estrategias de sensibilización orientadas a lograr la motivación y a mejorar las aptitudes en los niveles directivos y de mandos los medios de la parastatal, pero que incorporó igualmente al resto del personal.

Puede decirse que un aspecto relevante de la modernización organizacional en la CFE ha sido la parte de desconcentración administrativa y la autonomía de gestión. Ésta se desarrolló mediante la delegación de facultades en las gerencias de las divisiones de distribución y de las regiones de producción, con la intención de profundizar los cambios estructurales en la empresa se han seguido establecimiento estrategias destinadas a simplificar las prácticas operativas y dar mayor flexibilidad a los procesos de gestión interna. Entre esas estrategias se pueden mencionar el establecimiento del Programa Institucional para la Calidad Total y la implantación de la Planeación Estratégica, que incluyen "sistemas de control y gestión, protección ambiental, modernización informática y de telecomunicaciones, desarrollo social en las áreas en que se ubican instalaciones de la empresa, mejora de la productividad mediante innovaciones técnicas y mediante una nueva estructura escalafonaria y el establecimiento de estímulos y compromisos laborales expresos ente empresa y sindicato" (SEMIP-CIDE, 1994, p.19).

3. El mejoramiento de la productividad y de las relaciones laborales en la CFE

La modernización administrativa de la CFE ha tenido su componente en materia laboral,²³ ya que se realizaron diversos convenios con el Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) para revisar algunos puntos de su contrato colectivo y, al mismo tiempo, para establecer la desconcentración de las funciones de la Unidad de Relaciones Laborales

y fomentar el desarrollo del Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH). Además, se concluyó el estudio sobre índices de desempeño y prácticas de las Subdirecciones de Producción, Distribución, Programación, Construcción y Técnica, con el que se pretende definir de manera precisa las estrategias, acciones y metas necesarias para elevar la productividad²⁴ y "ajustar la estructura orgánica de la CFE, reduciendo el crecimiento de la plantilla de personal en operación" (Casas, 1994, 170).

El resultado de estos esfuerzos, a la vez que facilitan la evaluación económica-financiera de la empresa, ha permitido mejorar los indicadores de gestión en los distintos aspectos administrativos y operacionales, como el de la productividad laboral, la eficiencia operativa, la calidad en el servicio y el saneamiento financiero de la empresa (véase cuadros 5 a 8).

Entonces si conjuntamos las medidas que se han aplicado en lo operativo y corporativo podemos ver que la modernización administrativa de la CFE no puede verse como un proceso acabado, sino más bien como un proceso dinámico sujeto a una constante evaluación y mejora, en el cual debería predominar la idea de modernizar para fortalecer las capacidades de gobierno. En caso contrario lo único que se ganará es continuar el saneamiento financiero de la CFE y mejorar su gestión interna, al precio de debilitar su desempeño en la conducción de la política energética y de la expansión de la infraestructura eléctrica.

²³Relacionadas con la emisión de dictámenes, calificación de actas administrativas y la aplicación de medidas disciplinarias

²⁴Es importante mencionar que para aumentar la calidad del servicio y reducir el número de interrupciones a los usuarios, se terminaron los trabajos correspondientes a los estudios para evaluar los índices de confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional considerando la transmisión, la transformación y generación en sus condiciones actuales y en su desarrollo futuro.

III. La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE

La evaluación institucional en la CFE y la estrategia de reorganización del mercado eléctrico evidencian la nueva relación que existe entre el mercado y el Estado. En esta relación el interés privado se sobrepone a la gestión pública, y en materia económica se limita la actuación del Estado a las funciones de rectoría de las actividades privadas. En consecuencia, se sustituye la intervención gubernamental directa en la producción de bienes y servicios, que le permitía el control directo sobre actividades económicas de fuerte impacto en el desarrollo, por una forma de intervención centrada en la supervisión y la regulación. Esto tiene una importancia mayor pues bajo el supuesto de una nueva configuración de lo público, la producción de bienes públicos queda reducida a "una producción donde participan ciudadanos y gobierno" (Uvalle, 1998, p. 187) En esas condiciones, el mercado aparece como el espacio idóneo para la asignación de recursos de la sociedad, y el interés público deviene en interés privado, ya que se presupone que no existe ninguna diferencia entre que la producción de bienes y servicios básicos de uso generalizado, como la EE, sea realizada por particulares o por el Estado.

En ese orden de ideas, la modernización de la CFE aparece como parte de una reforma de orden institucional de la administración pública que mantiene la misma lógica que ha privado en la reestructuración de todo el sector paraestatal: el camino de una simple modernización eficientista. Ya que al reducir la problemática administrativa y económica de las entidades públicas a la implantación de programas de modernización organizacional y de control financiero, no sólo se ha trasmutado el interés público en interés privado, con las consecuencias que esto puede tener para el bienestar social, se ha impuesto una estrategia de modernización administrativa de tipo empresarial, de carácter elemental en términos públicos. Porque "la percepción del cambio

administrativo, como un proceso acotado a aspectos concretos de naturaleza formalista, crea la falsa ilusión de que es posible obtener resultados fáciles con simples ajustes de esa índole” (Sánchez, 1997, 170).

Entonces, el problema radica en que la transformación institucional debe estar directamente relacionada con acciones que renueven, en un proceso dinámico y de adaptación al entorno cambiante,²⁵ las capacidades de gobierno del Estado y amplien sus posibilidades para contar con una estructura de gestión eficiente a la hora de resolver las demandas de la sociedad, porque si el cambio institucional para la modernización financiera y administrativa de cualquier empresa pública se centra sólo en realizar programas de saneamiento financiero e incremento en los índices de productividad, con el objetivo de traspasar los activos públicos al sector privado, lo que se genera es la disolución del interés público en detrimento de la consecución de las metas sociales. La experiencia que hemos tenido con el redimensionamiento del sector paraestatal es ilustrativa de una situación como la descrita, ya que el común denominador del cambio institucional en las empresas públicas a sido la implantación de una administración eficientista.

En ese contexto, la modernización de la CFE ha estado más ligada a la intención por reproducir de manera lineal las estrategias y los modelos administrativos aplicados en la gestión de las empresas privadas. Lo cual se puede justificar desde el punto de vista de la racionalidad económico-financiera, pero que no está sirviendo para ampliar las capacidades de gobierno del Estado ni para favorecer la satisfacción de las demandas de mejores servicios.

Entonces, lo que se requiere para adaptar a la administración pública, en este caso la paraestatal, a la nueva dinámica social y económica es revalorar “la condición misma del Estado y

²⁵Es decir, con la nueva relación que se está produciendo entre los países como resultado del entorno de cambios acelerados en materia económica, financiera y tecnológica que están vinculados a los fenómenos de integración económica en grandes bloques monetario-comerciales que han surgido con la globalización y regionalización mundiales.

las estrategias adoptadas para procurar el desarrollo de la sociedad” (Uvalle, 1988, p.161), en donde la gestión pública, en un proceso de transformación constante de las organizaciones públicas, sea revalorada como el espacio de incidencia de los intereses colectivos--privados, pero también colectivos-- públicos. De esta manera, el poder público puede atender al reclamo de la sociedad por mejorar los procesos funcionales de las acciones de gobierno, y al mismo tiempo conservar las dimensiones económicas, políticas y sociales del Estado.

Por tanto, en adelante la modernización en las empresas del Estado, de las pocas que quedan, ya no debería determinarse únicamente en función de los parámetros de los ajustes presupuestales, sino en términos de un proyecto de mayor alcance vinculado con la urgente necesidad de revalorar lo público, y en el caso que nos ocupa, la gestión pública de los recursos estratégicos. Esto podría traducirse en que la dimensión de lo público en materia energética, antes de pensarse como el acotamiento de las funciones del Estado a la de rectoría estatal, debería concretarse en una política integral de desarrollo de la industria eléctrica, que mediante el fortalecimiento de las operaciones de la CFE se encaminara a sostener la expansión y desarrollo del sector eléctrico de acuerdo con las necesidades del país en materia de bienestar social y de desarrollo tecnológico e industrial. Es decir, lo público en materia de EE debería seguir siendo la gestión directa del recurso y la provisión del mismo a fin de garantizar la cobertura, la calidad y el precio del mismo.

Por lo contrario, plantear una modernización institucional en la que la participación estatal en el mercado de la energía eléctrica se presenta como un obstáculo para su desarrollo, no solamente desvaloriza la contribución histórica que la CFE,²⁶ en su calidad de instrumento de gobierno, ha hecho al crecimiento del país, sino desconoce los esfuerzos que el sector público hizo durante

²⁶Y también la de la CLFC

décadas para apoyar las actividades privadas. De ahí, que la modernización institucional de la CFE, entendida como parte de una política de retraimiento de la participación del Estado en la industria eléctrica, no sólo representa una reducción de la intervención estatal en la economía, sino una menor capacidad de gobierno frente al predominio de los intereses privados.

1.El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE

Para prevenir que la reorganización del mercado eléctrico se traduzca en una reducción de las atribuciones del gobierno en materia de EE, debe recuperarse la vigencia del interés público por el bienestar de las mayorías. Es decir, el reto es que la política de gobierno en el subsector eléctrico debe orientarse a mejorar, de acuerdo con las nuevas condiciones del mercado y con las tendencias mundiales en el uso de los recursos energéticos no renovables, las capacidades de la administración pública para garantizar una gestión eficiente y una provisión eficaz de la EE. De esa manera, en la continuación del proceso de modernización en la CFE y en el desarrollo futuro de la industria eléctrica, el bienestar social, o lo público en su relación con el interés de la colectividad, debe seguir siendo un deber inherente al gobierno.

Esto no quiere decir que deban cerrarse las puertas a la participación privada en la industria eléctrica, sino más bien que en última instancia el Estado, como representante de los intereses de la sociedad, está obligado a crear los arreglos institucionales, que desde el ámbito del gobierno y sobre la base de su gestión directa en el mercado eléctrico, le den la posibilidad de mantener, de manera directa o en coinversiones con las compañías privadas, los criterios de calidad que favorecieron el desarrollo de la economía nacional: la cobertura y calidad del servicio, proporcionando el servicio de EE sin interrupciones al mayor número posible de mexicanos, y una política de precios que garantice tarifas estables y accesibles a todos los usuarios.

Conclusiones

Los resultados que se han obtenido con la modernización en la CFE arrojan un saldo positivo en la eficiencia de su gestión. Sin embargo, es importante mencionar que su modernización técnico-productiva y la reestructuración administrativa de que ha sido sujeta, se da en un ámbito económico en el que la modificación de la estructura del mercado tiende a reducir sus posibilidades para dirigir la expansión de la infraestructura eléctrica. Entonces, así como la modernización de la CFE ha permitido alcanzar estándares de productividad y calidad en el servicio similares a los que podrían encontrarse en las empresas privadas, al mismo tiempo ha condicionado la capacidad estatal para conducir la política energética, en lo relacionado con la gestión pública tanto de la expansión de la infraestructura eléctrica, como en la prestación y provisión del servicio de EE. Esto puede representar un problema mayor a mediano y a largo plazos, no sólo en el sentido de que desde el ámbito público se reduce la capacidad estatal para incrementar el bienestar social, dentro de la dimensión de lo público en materia de EE, sino más aún que frente a la reorganización del mercado eléctrico, quien controle la industria eléctrica tendrá la posibilidad de incidir de manera determinante en el desarrollo futuro del país.

Esta situación debería llevarnos a replantear la parte económica de la reforma del Estado, a fin de encontrar los medios y las formas de participación económica pública acordes a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales que se están originando en la integración de los mercados, pero ponderando la complementariedad que debe existir entre el mercado y el Estado; entre el capital privado y el capital público. Esta situación se vuelve determinante en la medida en que el reconocimiento y la revalorización de las funciones estatales, puede permitir la articulación de todos los actores sociales en la consecución de un proyecto de nación que responda a las demandas de toda la población, y en un proyecto de esa naturaleza la participación del Estado y de

Anexo Capítulo 4

Cuadro 1
Comportamiento de las tarifas del servicio público de
Energía Eléctrica

Tarifa	1992	1993	1994
I	13.43	14.21	15.06
1 ^a	14.93	15.48	16.28
1B	16.20	16.85	17.04
1C	16.22	16.76	17.15
1D	18.96	19.84	20.90
2	40.20	43.40	46.05
3	38.31	39.75	41.72
5	41.92	47.93	49.56
5 ^a	34.08	36.87	38.23
6	22.62	24.60	25.63
7	75.90	84.33	90.14
9	98.39	12.49	12.68
OM	21.68	22.37	21.92
HM	18.41	18.92	18.54
HS	15.31	16.25	14.56
HS-L	13.38	13.25	11.60
HT	12.52	15.43	13.65
HT-L	11.93	11.58	10.06
subtotal	nd	20.22	20.01
exportación	nd	3.20	14.01
TOTAL	nd	20.08	19.90

Precio medio de venta de la energía eléctrica pagado por el usuario. Incluye exportaciones.

En cuanto al consumo industrial se consideran las tarifas correspondientes a OM, HM, HS, HSL, HT y HLT que son correspondientemente: Ordinaria general, media tensión, con demanda menor de 1000 KW, Horaria general, media tensión, con demanda de 1000 KW o más; Horaria general, alta tensión, nivel subtransmisión; Horaria general, alta tensión, nivel subtransmisión, larga utilización; Horaria general, alta tensión, nivel transmisión y Horaria general, alta tensión, nivel transmisión, larga utilización.

Fuente: Elaboración propia con datos del *Informe de Labores de la CFE 1993-1994*

Cuadro 2
Recursos y transferencias

Comisión Federal de Electricidad							
Información Financiera							
Análisis de Transferencia e Ingresos Totales 1988-1994							
(miles de nuevos pesos)							
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Para Inversión	488 936.60	544 600	570 773.60				
Para intereses	692 200	694 400	255 800				
Para amortización		522 300	668 400				
Para asunc. De pasivos		1 373 145					
Para gasto corriente				24 255.50	0		
Total de Trans Fiscales	1 181 136.6	3 134 445	1 494 973.6	24 255.5			
Ingresos Totales 1/	7 198 517.7	8 846 960	11 897 207.1	16 433 441.3	20488 963 9	22042 730.5	21752 020
%transferencias/ingresos	16.4	19.9	12.6	0.1			
Tranf con asunción de Ing.	16.4	35.4	12.6	0.1			

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Labores de la CFE correspondientes a los años 1993-1994.

Cuadro 3
Comercio exterior y compras nacionales

GWh						
Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones	2 041	2 015	1 970	1 994	1 288	51
Importaciones	989	909	1 140	1 164	1 387	1 512
Compras Nacionales ¹	295	567	373	347	312	249
¹ Autoproductores						

Fuente: CFE, Informe Anual 1997, p. 13

Cuadro 4
Gasto neto del sector público presupuestal 1983-1993

	1988	1993
Pago de Intereses	45.3	12
Desarrollo social	15	38.3
Desarrollo rural y pesca	2.6	3
Comunicaciones y Trans.	3.3	3
Energético	12.8	15.8
Otros*	21	27.9

*Incluye participaciones y estímulos fiscales, Adefas y el gasto programable ejercido en otros sectores.

Fuente: SHCP

Cuadro 5
Productividad laboral

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Usuarios/trabajador de operación	Usuarios/ Trabajador	233.79	251.92	262.09	273.52	280.25	285.49
Ventas/trabajador de operación	MWh/trabajador	1.355	1447	1585	1654	1771	1853
Capacidad instalada/trabajador en generación	MW/trabajador	1.65	1.70	1.82	1.90	1.95	1.98
Líneas de transmisión/trabajador de líneas de transmisión	Km/trabajador	44.63	45.80	47.62	49.65	48.89	44.76
Usuarios/trabajador de distribución	Usuarios/trabajador	381.52	417.94	440.92	463.01	475.28	479.77

Fuente: CFE, Informe Anual 1997, p.8

CUADRO 6
Eficiencia Operativa(%)

Indicador	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Disponibilidad promedio central termoelectrica base	83.77	85.50	85.98	84.62	85.04	84.70
Disponibilidad promedio central hidroeléctrica	89.61	85.19	85.56	85.68	78.72	80.90
Eficiencia térmica central termoelectrica base	34.11	34.42	34.29	35.15	35.09	35.28
Pérdidas de energía*	11.08	11.21	11.12	11.69	11.08	10.63

*Los porcentajes están referidos a la energía neta recibida de generación y considera los ciclos de facturación

Fuente: CFE. Informe Anual 1997, p. 8

CUADRO 7
Calidad del Servicio

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tiempo de interrupción por usuario	Minutos/ Usuarios	375.32	446.99	251.17	241.58	203.27	235.59
Inconformidades por 1000 usuarios-período	Inc/1000 usuarios	26.9	22.54	17.96	14.36	12.34	11.82
Plazo de conexión a nuevos usuarios	Días	6.64	4.95	3.39	2.29	1.81	1.60

Fuente: CFE, *Informe Anual 1997*, p.9

CUADRO 8
Indicadores administrativo-financieros

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gastos de servicios administrativos/productos de explotación	%	6.64	6.76	7.17	6.21	5.69	5.30
Cobertura de inventarios en almacenes de operación	Meses	28.41	28.10	34.46	34.83	27.29	25.89
Crecimiento de personal de oficinas nacionales	%	-2.57	-3.10	-7.34	-0.11	1.09	1.10

Fuente: CFE, *Informe Anual 1997*, p.9

CONCLUSIONES FINALES

La evolución de la administración pública mexicana caminó en paralelo con el crecimiento económico del país; más aún, éste se apoyó en la gestión gubernamental y en la estructura administrativa pública, tanto en lo relacionado con las funciones del sector central como con las actividades y acciones públicas instrumentadas por medio del sector paraestatal. En ese sentido, la gestión pública, entendida en una perspectiva amplia que incluye las funciones administrativas del gobierno y la instrumentación de las políticas de gobierno, operó como la base que permitió satisfacer los requerimientos del proceso de acumulación y apuntalar cuatro décadas de expansión continua de la economía.

Esta situación evidentemente requirió de arreglos y de pactos entre los diferentes grupos económicos, representados básicamente por el capital y el trabajo, que tenían intereses y necesidades diferentes. En función de las cuales el Estado diseñó una estrategia de gobierno orientada a equilibrar los requerimientos de la expansión económica, con políticas de tipo social para las cuales mejorar las condiciones de vida de la población, pues no hay que olvidar que la reconstrucción de la economía solamente podía darse en un contexto de estabilidad social. Pero para garantizar el buen desarrollo de la gestión pública se hizo necesaria una estructura administrativa muy compleja que abarcó las más diversas actividades y funciones económicas, políticas, ideológicas y sociales.

De éstas destacaron por su importancia para el crecimiento del país las funciones y las actividades estatales de tipo económico, que se utilizaron con el objetivo de favorecer la acumulación interna de capital, y en paralelo de acelerar el proceso de industrialización. Para ello se

constituyeron dos elementos de gestión pública fundamentales. Por una parte, en cuanto a la política económica, las políticas de gobierno, en su carácter económico, político y social, se articularon a fin de ensanchar y proteger el mercado interno y distribuir los beneficios del progreso entre la sociedad, y por otra, en relación con las actividades productivas públicas, se creó un importante conglomerado de empresas estatales cuyas actividades estuvieron siempre ligadas a necesidad de corregir las fallas del mercado y suplir la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo.

En el caso particular del apoyo al sector industrial, las políticas de gobierno se articularon en varios frentes la política comercial se estructuró de tal manera que la industria nacional se expandiera al cobijo de un mercado interno protegido de la competencia externa; las actividades productivas públicas y la política de precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por el Estado se utilizaron para que la industria nacional pudiera proveerse de los insumos básicos, necesarios en los diferentes eslabonamientos productivos, a precios que les permitieran mejorar su competitividad, y se organizó un sistema de financiamiento para el desarrollo que sirvió de soporte económico a las inversiones privadas.

Pero, como antes se señaló, la participación del Estado mexicano en los procesos económicos no se reducía a crear las condiciones adecuadas para el crecimiento económico, entre sus funciones básicas estaba ser receptivo a las demandas de la sociedad, y en ese sentido se organizó desde el poder público un sistema de seguridad social con el cual influir en la distribución de la ganancia y en el comportamiento de la demanda agregada, a fin de promover mínimos de atención social y alentar cierta movilidad en la escala social

En su conjunto, tanto la estructura administrativa pública como las políticas de gobierno y las acciones públicas sectoriales específicas se utilizaron de manera anticíclica para atenuar las

etapas depresivas del propio capitalismo y los efectos que las mismas ejercían en el bienestar de la población. En esos términos, la participación pública en la economía y la gestión estatal de los procesos económicos no sólo dio al ejercicio del poder público una connotación ética incuestionable vinculada con los ideales de la revolución mexicana; contribuyó de manera fundamental en el crecimiento económico del país por cuatro décadas, desde los inicios de la reconstrucción de la economía en los años treinta hasta finales de la década de los años setenta.

Sin embargo, este proceso enfrentó muchas limitaciones, y una vez que los problemas estructurales de la economía nacional se hicieron evidentes y la crisis económica se instaló en el país a principios de 1982, el panorama para el ejercicio del poder público y la administración pública cambiará de manera radical. Con menores recursos para mantener una estructura de gestión pública como la que hasta entonces existía, y en un contexto ideológico adverso a la participación del Estado en la economía, se emprende una importante *Reforma del Estado*.

Esta reforma supone la transición de un Estado intervencionista, que se presenta como anacrónico e ineficiente, a un Estado promotor que es liberal en lo económico, y alienta todas las formas de desregulación y liberalización económica que favorezcan la inversión privada; que es conservador en lo político, por lo cual antepone a la democracia del mercado al avance de la democracia política, y para el que cual la modernización de la economía debe resultar en la inserción del país a los flujos comerciales, productivos y financieros contemporáneos. Entonces, la reforma del Estado y la modernización económica suponen la realización de múltiples ajustes internos.

Es decir, la reforma del Estado va a acompañarse de la instrumentación de nuevas políticas de gobierno, vinculadas de manera directa con las directrices de los programas de ajuste económico, y acotadas al control de los agregados monetarios y al equilibrio fiscal. De una nueva

estrategia para la industria que a partir de la propuesta de reconversión industrial pretende la transformación de la industria nacional, con el fin de modificar el patrón de especialización del comercio exterior, y a partir de ello alcanzar una nueva inserción en las tendencias del comercio mundial. En el caso de la estructura administrativa pública las baterías de la modernización se van a dirigir a lograr un cambio estructural en toda la administración pública.

En el caso de ésta última, la modernización va a abarcar diferentes aspectos. Estos van desde la implantación de estrategias y procedimientos técnico - administrativos para mejorar los índices de la gestión gubernamental y la restricción de las funciones públicas, sobre la base de los recursos previstos en la programación presupuesta, hasta el redimensionamiento de la administración pública paraestatal. La meta de la modernización en el sector público no es sólo transformar la estructura organizacional pública, sino también modificar la forma en que desde el poder público se reconoce la articulación sociedad y Estado.

Un aspecto sobresaliente de ese esfuerzo modernizador es que en la lógica del Estado promotor se fue configurando una acentuada desvalorización de las actividades públicas y de las potencialidades de la participación estatal en las actividades económicas y en los procesos distributivos. Esa desvalorización se dio, con una carga ideológica importante, sobre la base de los supuestos referidos acerca de la ineficiencia de la administración pública para satisfacer un número creciente de demandas de la sociedad, en términos de las bondades de los mecanismos del mercado para producir los equilibrios mercantiles y de la supuesta superioridad de interés privado en el beneficio de la colectividad. Así, el debate relacionado con la reforma del Estado y la modernización de la administración pública quedó circunscrito en la urgencia por reducir a su mínima expresión las actividades gubernamentales, sobre todo aquellas que por su carácter

económico intervienen, desde el punto de vista de los críticos del Estado, en el libre funcionamiento del mercado

De ahí que, en una perspectiva en la que pareciera ser que ya no existen fenómenos que el mercado sea incapaz de solucionar, sólo se concede algún valor positivo a la actuación del Estado en la medida en que la realización de las actividades públicas se rige por los criterios de la austeridad económica y se concretan los esfuerzos públicos por deshacerse de las empresas del estado. Más aún, para consolidar su función reguladora y promotora se asume como una tarea básica del gobierno la introducción de la competencia en sectores anteriormente considerados prioritarios y estratégicos. Es decir, que por su importancia e impacto en el desarrollo nacional estaban reservados al Estado.

Esta nueva forma de entender la participación estatal en la economía implica no sólo que los activos públicos pasen al sector privado y dejar en manos de los particulares la prestación de diversos bienes y servicio. Sus implicaciones son mayores, conllevan un cambio radical en las formas de gestión y prestación pública de los bienes y servicios, y una seria limitación de las funciones del Estado a la regulación y vigilancia de los acuerdos contractuales y mercantiles entre particulares.

Son muchos los argumentos que pueden darse en favor de esta forma de concebir las funciones del Estado. Por ejemplo, se puede decir que con esas medidas se genera un ingreso adicional y producen ahorros en las finanzas públicas, además que se organizan los esfuerzos privados en beneficio de la colectividad. Pero, ante la carencia de una estructura institucional acorde con las nuevas condiciones del mercado, el retraimiento de la participación del Estado en la economía, y en especial en sectores claves, además de fortalecer los procesos de concentración y centralización de capitales está profundizando las distorsiones de los mercados y de la economía en

su conjunto. De ahí que sea indispensable recuperar la discusión sobre la pertinencia de la participación económica pública, pero bajo un contexto en el que se dejen de lado las descalificaciones fáciles que niegan cualquier valor o contribución positiva a esa participación. Es decir, se requiere repensar y revalorar la gestión gubernamental, en su forma de actividades económicas y como políticas de gobierno en beneficio del interés colectivo, ya que la importancia de la gestión pública está más allá de las falsas dicotomías Estado–mercado y Estado–sociedad, se centra en el reconocimiento de la coincidencia entre el interés público y del interés colectivo–privado en la construcción de un proyecto de desarrollo nacional. Por tanto, es indispensable revalorar en términos económicos, políticos e ideológicos las actividades públicas, y poner en la mesa de la discusión y del análisis propuestas acerca de las formas, la modalidades y los sectores en los cuales esa participación no es sólo pertinente, sino indispensable. Sobre todo porque en las condiciones actuales es evidente que alcanzar un desarrollo equilibrado y de largo plazo requiere tanto del reconocimiento de los límites del mercado como de una renovación de los público en sus atribuciones productivas, políticas y sociales.

De no seguir este camino, la reforma del Estado y la modernización económica permanecerán ancladas a propuestas de gobierno y a prácticas modernizadoras de tipo eficientista que sirven extraordinariamente desde el punto de vista de la racionalidad económico–financiera, pero que al mismo tiempo restringen las capacidades de gobierno y reducen las posibilidades de la gestión gubernamental en áreas que son estratégica y prioritarias para favorecer el desarrollo, pero más aún para satisfacer las demandas de amplios sectores de la población. Como en el caso de la industria eléctrica nacional, ya que de ser sometida a un proceso de privatización total dejaría al Estado en una posición muy estrecha para poder conducir el desarrollo energético del país y

ensanchar los beneficios de la electrificación a los ámbitos y grupos poblacionales que, a la puerta de un nuevo siglo, y dicho sea de paso del tercer milenio, todavía carecen del servicio de EE.

Finalmente, vale la pena mencionar que una reforma del Estado en la que el esfuerzo modernizador se traduce en el dismantelamiento de la estructura administrativa pública y en la pérdida del interés público por la calidad de vida de la población, no sólo reduce las capacidades administrativas y la fortaleza del propio Estado, deslegitima a la administración pública y puede a condenar al fracaso a una nación entera.

EPÍLOGO

En el contexto actual parecería que el análisis del proceso de reestructuración del sector paraestatal es un tema resuelto en el que las causas y los efectos están ya sobreidentificados, sin embargo, los resultados obtenidos después de 17 años de haber iniciado diversas acciones para reformar al Estado, modernizar a la economía y transformar la estructura industrial, hacen indispensable recuperar la discusión sobre pertinencia la participación directa del Estado en la economía, sobre todo considerando que en esos años no se ha logrado la reconversión de la planta industrial ni tampoco se ha podido avanzar hacia una transformación sustancial del patrón de comercio exterior que nos haga menos dependiente de los insumos importados, y tampoco se ha dado una recuperación económica que garantice un crecimiento menos excluyente y de largo plazo

Por lo contrario, la reforma del Estado y la modernización económica, en sus vertientes de revisión de la estructura administrativa pública y de cancelación de diversas actividades públicas, sumadas a la instrumentación de las políticas gubernamentales de desregulación y la liberalización de la economía, han originado una recomposición de los mercados. En este proceso, mientras la venta de activos públicos no ha resultado en una mejoría en la calidad y en los precios los bienes y servicios, y se han generado diversos efectos de carácter perverso. Se ha dejado, en muchos casos de manera irreflexiva, en manos del capital privado actividades estratégicas que no han sido conducidas ni de acuerdo con las sanas prácticas empresariales, ni con las necesidades de desarrollo del país. Las estructuras de mercado imperfectas como los oligopolios y los monopolios se han fortalecido y los capitales privados se están concentrando en las actividades más rentables, y en casos extremos en actividades especulativas que comprometen el funcionamiento de la economía.

De tal manera, que puede afirmarse que con la reforma del Estado y la modernización económica se han profundizado las distorsiones del crecimiento económico, en cuanto a la permanencia de los desequilibrios sectoriales, pero también porque la crisis económica ha acelerado la concentración del ingreso, al tiempo que ha producido un empobrecimiento masivo, lo que tiende a agravarse en la medida en que la globalización y la integración de las economías, frente a la pérdida de liderazgo del Estado en la conducción económica y a la cancelación de espacio de participación pública, incrementan la inestabilidad y la fragilidad financieras, y dejan un escaso margen de libertad al manejo de la política económica interna. Esta situación se puede constatar fácilmente analizando la evolución de la economía y los crecientes déficit de las cuentas con el exterior en los pasados 17 años.

El problema es que en el auge modernizador se ha perdido de vista que, ante las nuevas formas de valorización y articulación de los capitales a nivel mundial, al acotar la actividades y las funciones del Estado sin tener previamente estructurados los arreglos institucionales que permitieran realmente ejercer la rectoría estatal, se han dejado muy pocos grados de libertad para manejar las políticas de gobierno y, por tanto, se ha colocado a la economía en una situación de gran vulnerabilidad. Los problemas que de esto se derivan son: primero, que el manejo de la política económica no ha permitido enfrentar, en mejores condiciones, los fenómenos de globalización y de integración mundial y, segundo, que se están cancelando las posibilidades para instrumentar una estrategia de desarrollo menos dependiente que responda a las necesidades de la mayoría de los mexicanos.

En esos términos, es claro que la transformación estatal y las nuevas formas de gestión gubernamental, que desde 1982 se han implantado, poco han contribuido a revertir los desequilibrios sectoriales existentes y a modificar las tendencias recesivas que han deteriorado

sensiblemente los estándares de vida de la población, y que aparecen como algo inherente a la economía. De ahí que para revertir esa situación y mejorar las condiciones de vida de la población en los próximos años, el poder público y la sociedad estamos obligados a hacer un alto a la esquizofrenia modernizadora, y repensar la estrategia de desarrollo en sus contenidos macro y microeconómicos. Esto implica al mismo tiempo revisar y proponer bases diferentes a las que hasta ahora han imperado en la reestructuración de la administración pública. El reto no es menor, pero la eficiencia social y el interés de la colectividad exigen del Estado y de la administración pública que las funciones estatales se renueven, pero en un marco donde las directrices de la actuación pública no pueden estar supeditadas a la simple eficiencia económica y a los designios de las leyes del mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS

- Acle, A. (1986) "La empresa pública en entre dicho", *Empresa Pública*, 2 (2) México, INAP.
- Andersen, A. (1997), *La privatización como alternativa*, México, Limusa.
- Andrieu, P.(1989) "*La modernización del sector público en América Latina y el Caribe. El rol de la cooperación técnica internacional*", Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", México, INAP.
- Arancibia, A. (1983) "Estado y economía ante la crisis actual en América Latina", *Economía de América Latina*. Num. 11, México, CIDE.
- Anguiano, A. (1975), *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Era.
- Aspe, P. (1994), *El camino de la transformación económica*, México, FCE.
- Ayala, J (1979) "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México", *Investigación Económica* 150, México, FE-UNAM.
- _____ (1981) "Los Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal: 1970-1976", *Lecturas del Trimestre Económico* 39, México, FCE.
- _____ (1996), *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, FE - Porrúa.
- _____ (1997), *Economía pública. una guía para entender al Estado*, México, FE - UNAM
- Banco de México. *Informe Anual del Banco de México. Números Varios.*
- Barkin, D. (1991), *Un desarrollo distorsionado: La integración de México a la economía mundial*, México, Siglo XXI
- Barenstein, J. (1982), *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana. Los Administradores en el sector público mexicano*, México, CIDE.
- Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, México, México, FCE.
- Buchanan, J. et al. (1979), *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo*, Madrid. Espasa- Calpe.
- _____ (1981), *Los límites de la libertad*, México, La Red de Jonás, Premià Editora.
- Cabello, A. (1999), *Globalización y liberalización financieras y la bolsa mexicana de valores*. Plaza y Valdes
- Cabral, R. (1981) "Industrialización y política económica", *Lecturas del Trimestre Económico* Num. 39, México, FCE.
- Cardoso F. y E. Falleto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Casar, María A. (1985) "La reestructuración de la participación del Estado en la industria mexicana", *El Cotidiano* 23, México, UAM
- _____ y Wilson Peres (1988), *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI.
- Casar José I. (1989), *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano. 1978 – 1987*, México, Nafinsa - ILET.
- _____ et al. (1990) *La Organización Industrial en México*. México, Siglo XXI-ILET.
- Casas, J (1994) *La modernización de la empresa pública en México: logros y resultados 1988–1994*, México, FCE.
- Clarke, S. (1988), *Keynesianism, monetarism and the crisis of the State*, Cambridge, The University Press.

- CFE. *Informe de Operación 1993*.
- CFE. *Resultados de Explotación 1993*.
- CFE. *Estadísticas del sector eléctrico nacional*, Años Varios
- CFE. (1995a) *Comisión Federal de Electricidad 1930-1987 50 Aniversario*.
- CFE. (1995b) *Conexión*. 1(4), México.
- CFE. *Información Básica. Potencia, Generación y Ventas*, Años Vanos.
- CFE. *Informe de Labores*. Años Vanos.
- CFE. *Nacionalización de la Industria Eléctrica. XXXV Aniversario 1960-1995*. México.
- Colegio Nacional de Economistas, A.C, *El Economista Mexicano*, Números Varios, México
- Cordera, R (1979) "Estado y economía en México: la perspectiva histórica", *Economía de América Latina* No 3, México, CIDE.
- _____ y C. Tello. (1981), *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Coase, R. (1988), *The Firm, the market and the law*, Chicago, University of Chicago Press.
- Crozier, M (1992), *Como Reformar al Estado*, México, FCE
- _____ (1989), *Estado Modesto, Estado Modesto. Estrategia para el Cambio*, México, FCE
- Cué, A.(1994) "Ludwing Von-Mises y su crítica al intervencionismo estatal", *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM-A.
- _____ (1996) "El liberalismo radical de Ludwving Von Mises", *Lecturas sobre métodos y enfoques de la economía*, México, UAM-A
- Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos*, 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993 (1994), México, México, FCE.
- Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1992. *Decreto de Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*.
- Diario Oficial de la Federación, 19 de Febrero de 1996 *Programa de Desarrollo y Reestructuración de la Energía 1995-2000*.
- Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1990 *Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994*
- Diario Oficial de la Federación. *Presupuestos de Egresos de la Federación 1987-1994*.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1993. *Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*.
- Dresser, D. (1990), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*. California, University of California - San Diego.
- Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Notas sobre la economía y del desarrollo (1995), Cepal, Naciones Unidas.
- Ferguson, C. y P. Gould.(1979), *Teoría microeconómica*. México, FCE.
- Folker, F. et al. (1980), *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, México, Siglo XXI
- Friedman, M y R Friedman (1980), *Free to chose*, Harcourt Brace Javanovich, Nueva York y Londres
- _____ (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, EUA
- Garavito, R y A. Bolívar (Comps). (1990), *México en la década de los ochentas. La modernización en cifras*, México, UAM.
- García, P. (1993), *Testimonios de política económica. 1982-1988*, México, UAM-A

- Gómez, A. (1987), *Orígenes y Desarrollo de la Industria Eléctrica y Evolución Histórica de sus Sindicatos*, México, CFE.
- Guerrero, O (1992), *El Estado en la era de modernización*, México, Plaza y Valdés.
- Gunder Frank, A.(1983), *Crisis de ideología e ideología de la crisis*, México, Siglo XXI.
- Gutiérrez, E. (Coord.) (1988) "Testimonios de la crisis", *Austeridad y Reconversión 3*, México, Siglo XXI-UNAM
- Hayek, F. (1948), *Individualism and economic order*, United States of America, The University of Chicago Press, Midway Reprint.
- Hernández, E. (1985), *La productividad y el desarrollo industrial en México*, México, Siglo XXI
- Himes, J (1965) "La formación del capital en México", citado por Ciro Velasco (1985) "El desarrollo industrial de México en la década de 1930 - 1940 Las bases del proceso de Industrialización", *Lecturas del Trimestre Económico* 39, México, FCE.
- Holloway, J, (Sif) *La Reforma del Estado, Capital Global y Estado Nacional*. Mimeo.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior (1988), *El Comercio Exterior de México*, Tomo I, México, Siglo XXI -IMCE-ADACI.
- Jardón, J. (1995) "Economía y Energía", *Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales*, México, UNAM - Plaza y Valdés.
- Jeannot, F. (1983) "Empresas paraestatales y sistemas económicos: Hacia un concepto integrador del estado empresario". *Análisis Económico* 2 (1), México, UAM
- _____ (1992) "El neoliberalismo institucional. Naturaleza del enfoque y corolarios sobre la economía ambiental y el régimen entrópico del crecimiento", *Análisis Económico* 21, México, UAM- A.
- Jones, P. (1991) "Performance Evaluation for Public Enterprises", Discussion Papers, Washington, D.C., Banco Mundial, 22
- Jarque, C. y L. Tellez. (1993), *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*. México, Grijalbo.
- Lechner, N. et. Al. (1985), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- López, D.(1984), *Problemas Económicos de México*. México, UNAM
- López Portillo, J. (1979) *El Pensamiento Político de José López Portillo. La campaña presidencial*, México, PRI - IEPES.
- Machado, J. et al. (1985) "La estructura de la industria estatal. 1970-1985", *Economía Mexicana* 7, México, CIDE.
- _____ y Wilson Peres. (1984) "Evaluación Económica de la Racionalización de la Participación de la Empresa Pública en la Industria Mexicana", *Empresa Pública, Problemas y Desarrollo* 1 (1), México, CIDE.
- Martín, V. (1993) "El pensamiento clásico", *Ensayos sobre Pensamiento Económico*, España, McGraw Hill
- Marúm, E. (1981) "La importancia de la empresa pública en México: Proposición metodológica", *Revista A*, II (2), México, UAM
- Montes, P. (1996) *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta
- Moreno, P. (1992) 'Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de la políticas públicas', ponencia presentada en el Seminario: Introducción a las Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública. México, INAP
- Nafinsa (1990) "Proceso de desincorporación, venta y liquidación de entidades paraestatales", *Presencia*, 2, México

- Nafinsa (1991) "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", *Presencia*, 2(4), México.
- Nafinsa (1995), *Encuesta de la industria mediana y pequeña*, México
- Nafinsa(1991) "Reorientación de la acción estatal y el efecto de la modernización del Estado", *Mercado de Valores*, 16, México,
- Nozick, R. (1988), *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE.
- Occasional Paper No. 99 (1992) *Mexico: the Strategy to Achieve Sustained Economic Growth*. Washington, IMF.
- Peres, W. (1982) "La estructura de la industria estatal. 1965-1975", *Economía Mexicana* 4, México, CIDE.
- Periódicos Excelsior, El Financiero, El Universal y La Jornada.
- Pichardo, I. (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*, 2 Tomos. México, INAP
- Pouliantzias, N. (1969), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- Quijano, J. (1981) "México, estado y banca privada", *Colección Economía* 3, México, CIDE.
- Rawls, J.(1971), *A Theory of Justice*, USA, Harvard University Press.
- Robles, G. (1992) "La evaluación de alternativas en el análisis de la políticas públicas", ponencia presentada en el Seminario: Introducción a las Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, México, INAP.
- Rodríguez, O. (1980), *La Teoría del subdesarrollo de la Cepal*, México, Siglo XXI
- Rodríguez-Padilla, V. (1995) "Las Empresas Energéticas en los Países Subdesarrollados: ¿La privatización tiene un límite?", *Planeación energética y empresa pública: reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales*, México, Plaza y Valdés.
- Ruiz, C. y C. Zubirán. (1992), *Cambios en la estructura industrial y el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas en México*, México, Nafinsa.
- _____. (1985), *Noventa días de política monetaria y financiera independiente*, México.
- Ruiz, J. (1981), *La empresa pública y los procesos de estabilización económica Un enfoque comparado del caso mexicano*, Praxis, México, INAP
- _____. (1988), *Empresa pública. Elementos para el examen comparado*, México, FCE-SEMIP.
- Salinas, C. I, II y III *Informes de Gobierno*
- Samuelson, P. y D. Nordhaus. (1992), *Economía*. México, Mc Graw Hill
- Sánchez, J. (1997), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP.
- Schatan, C. (1985) "La Liberalización de las Importaciones de 1984-1985", *Economía Mexicana* 7, México, CIDE.
- Schmidt, S. (1988), *La Autonomía Relativa del Estado*, México, Quinto Sol.
- SE (1996) *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, México.
- SECOFI. (1990) *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior. 1990-1994*, México.
- SECOGEF. (1990) *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, México.
- SEMIP. *Informe de Labores*. Años Varios.
- SEMIP – CIDE. (1994) *La Modernización del Sector Eléctrico*. México, Semip - Cide
- SEMIP. (1987) "La Semip en el Ier. Seminario de Reconversión Industrial", *Cuaderno de Divulgación* 62, México.
- SEPAFIN. (1979) *Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982*.
- SG (1946) *Seis años de actividad nacional*, México.

- SHCP. (1991) *El Proceso de enajenación de entidades paraestatales*, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP, México.
- SHCP, SECOGEF, FCE (1994) *Información Básica de los Procesos de Desincorporación de Entidades Paraestatales del 1o de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México
- SPP. (1980) *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México.
- SPP. (1983) *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.
- SPP. (1989) *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- SPP (1988) *VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid H.* México.
- Spencer, S. et al. (1976), *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores Extranjeros)*, Col. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B, Bibliográfica Núm. 4, México, Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos.
- Steinbruner J. and William W. Kaufman (1996), *International Security Reconsidered*. In *Setting National Priorities: Budget Choices for the Next Century*, Washington, Robert Reischauer Brookings Institution.
- Sunkel, O. y P. Paz. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI.
- Tello, C.(1984), *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI.
- Thurrow, L. (1981), *La sociedad de suma cero*, Orbis, Barcelona.
- Tullock, Gordon.(1979), *Los motivos del voto. (Ensayo de economía política)*. Madrid, Espasa-Calpe.
- Uvalle, R. (1990), *La nueva racionalidad del Estado mexicano*. México, la Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- _____. (1998), *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Iapem - UAEM.
- Valenzuela, José. (1991) *Crítica al Modelo Neoliberal*. México, FCE
- _____. (1990) *¿Qué es un patrón de acumulación?*. Facultad de Economía. México, UNAM.
- Velázquez, J. (1994) "La idea del socialismo en Ludwig Von Mises", *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM-A.
- _____. (1994) "F A. Von Hayek y el factor político", *El pensamiento austriaco en el exilio* México, UAM-A.
- Vernon, R. (1992), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, México, FCE.
- Villarreal, R. y R. R. de Villarreal. (1977) "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México". *Opciones de Política Económica, después de la Devaluación*, México, Tecnos.
- _____. (1984) "La empresa Pública en el Desarrollo México: Mitos y Realidades", *Empresa pública: Problemas y Desarrollo I (I)* México, CIDE
- _____. (1985), *La contrarrevolución monetarista. Teoría política económica e ideología del neoliberalismo* México, Océano.
- _____. (1988), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México Un enfoque neoestructuralista 1929-1988*, México, Siglo XXI
- _____. (1993), *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, México, FCE-Nafin.