

00463
7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA EMPRESA PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE
LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACION
P U B L I C A

P R E S E N T A :
MIGUEL GUERRERO OLVERA

2000/01/12



DIRECTOR DE TESIS:

MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOSA

MEXICO, D. F.

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.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
CONTEXTO TEORICO DE LA EMPRESA PUBLICA Y LA REFORMA DEL ESTADO	
1.1 Caracterización general del Estado moderno	5
1.2 La Administración Pública del Estado capitalista	8
1.3 La reforma del Estado	11
1.4 Rasgos conceptuales de la empresa pública	16
1.5 Función económica, social y política de la empresa pública	24
CAPITULO II	
DESARROLLO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO (1920-1982)	
2.1 Antecedentes	37
2.2 Transformación y desarrollo institucional	43
2.3 Desarrollo expansionista-industrializador	53
2.4 Desarrollo estabilizador	59
2.5 Desarrollo compartido	65
2.6 Impacto global de la función económica, social y política de la empresa pública en México	75
CAPITULO III	
LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO (1982-1998)	
3.1 La crisis en México	86
3.2 Globalización económica y reforma del Estado	101
3.3 La reforma económica: aplicación del modelo neoliberal en México	106
3.4 La reforma social: regresión de la política social del Estado mexicano	129
3.5 La reforma política: transfiguraciones políticas	137
CAPITULO IV	
LA EMPRESA PUBLICA ANTE LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO	
4.1 Redimensionamiento del Estado mexicano	147
4.2 Privatización de la empresa pública	153
4.3 Impacto económico de la privatización	163
4.4 Privatización y política social	168
4.5 El entorno político de la privatización	175
4.6 La reforma del Estado y la empresa pública	180

INTRODUCCION

Ante la reestructuración actual que impulsa el capitalismo internacional por modificar las formas y los medios para incrementar los porcentajes obtenidos de la tasa media de ganancia y alcanzar el mayor grado de rentabilidad posible del capital invertido, el Estado, en su forma tradicional de desempeño interventor, pasó a convertirse en una verdadera traba para sus objetivos pretendidos.

Tal fue el caso de su carácter interventor y regulador de la economía. Lo primero, porque mediante su participación en los procesos productivos ocupó áreas de valorización del capital y distrajo parte del capital social para atender las demandas presentadas por el propio capitalismo para la creación de obras de infraestructura que éste no quiso o no pudo llevar a cabo, bien por los altos montos requeridos, por los largos tiempos de recuperación o por resultarles poco rentables; de igual modo, hubo de satisfacer las demandas presentadas por el factor trabajo para su reproducción en condiciones necesarias para su mejor desempeño, manifestando con esto el Estado un carácter subsidiador del capital para su producción y reproducción ante las condiciones críticas derivadas de las crisis de sobreproducción presentes a mediados del siglo pasado.

No obstante, ante el impulso experimentado en sus capacidades productivas, mediante el uso de nuevas tecnologías, el capital demanda actualmente la devolución de dichas áreas de valorización y el retiro del Estado como instancia reguladora de los procesos distributivos, a efecto de que sea el mercado, mediante las leyes de la oferta y la demanda, el único responsable de su regulación bajo la pretendida presencia de una 'mano invisible' que ha de propiciar su correcta autorregulación, complementada por la llamada 'teoría del derrame' que dará lugar al beneficio colectivo, una vez alcanzado el beneficio personal de los individuos.

En consecuencia, la reestructuración del Estado se presenta como una exigencia para que el capital esté en condiciones de retomar el mando de los procesos productivos y distributivos de la sociedad; reestructuración que en el discurso se presenta como un redimensionamiento del Estado para corregir sus excesos cometidos al observar un crecimiento desmesurado, que, a juicio de los organismos financieros internacionales, es la causa fundamental de la crisis financiera que enfrenta desde inicios de los años setentas; pero que en esencia, lo que se pretende con su llamada reforma, no es sino la redefinición del ámbito que, histórica y constitucionalmente, le compete atender en tanto garante de los asuntos públicos, y que bajo la óptica del capitalismo han de ser objeto de un tratamiento privado; particularmente nos referimos al ámbito de la justicia social; es decir, que en esencia lo que se pretende con la llamada reforma del Estado no es sino la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, reduciendo lo público e incrementando lo privado para su atención exclusiva del mercado, y no así del Estado, que por su naturaleza social hubo de limitar los excesos pretendidos por el capitalismo durante el llamado período del Estado de

bienestar, y que ante la situación actual no ha hecho sino polarizar la situación de pobreza extrema para perjuicio de millones de individuos.

Los cambios experimentados en las cualidades de un Estado tradicionalmente participativo, hubieron de reflejarse en sus estructuras cuantitativas al presentarse como un exceso en las magnitudes alcanzadas, particularmente en lo que se refiere a su empresa pública, por ser éstas las indicadas para manifestar la presencia del Estado en los procesos productivos y distributivos, por lo que al cambiar los fines del Estado, han de cambiar también sus formas y sus medios, es decir, que al no corresponder más al Estado el desempeñarse como factor productivo y distributivo, los medios utilizados en el pasado para tal efecto salen sobrando; de ahí la demanda del capitalismo por que el Estado instrumentara un proceso de redimensionamiento identificado esencialmente con el desprendimiento de sus empresas públicas, que más allá de una simple reducción de sus estructuras administrativas, lo que le representa es el debilitamiento de su presencia y poder ante la sociedad, para dejarlo ahora en manos de la iniciativa privada, particularmente de origen transnacional.

La transformación que está experimentando el Estado en sus roles tradicionales en lo económico y lo social, no ha dejado de manifestarse en el ámbito político, dando lugar así a un proceso de inestabilidad que algunos identifican como signos de ingobernabilidad, que lo han inducido a manifestar una liberalización de sus tradicionales mecanismos de control corporativo, para dar lugar a procesos de flexibilización de participación política que más que una pérdida de poder le representan nuevos mecanismos de concertación social que refuerzan la estabilidad del sistema para los grupos hegemónicos representantes del capital transnacional.

Tal es la situación actual que se presenta con respecto al Estado mexicano, que, siendo condescendiente con las exigencias del capital, ha inducido su transformación a partir del repliegue de sus fortalezas derivadas de un pacto social cuyo origen se remonta a un movimiento armado que lo dotó de su personalidad como rector económico y salvaguarda del interés social, que hubo de manifestar mediante su decidida participación por conducto de la empresa pública, que si bien presentaron excesos en su funcionamiento, también le permitieron cumplir con sus obligaciones de rectoría económica y de justicia social, ausentes hoy día con la aplicación del modelo neoliberal a ultranza; por lo que la pregunta obligada es si el problema del Estado es de tamaño o de calidad en el cumplimiento de sus responsabilidades históricas y constitucionalmente asignadas, es decir, si el problema es de menos Estado o de un mejor Estado.

Estos considerandos son los que dieron lugar a la realización de la presente investigación; de la que se manifiestan los resultados alcanzados presentando en su capítulo inicial los aspectos teóricos que guiaron su desarrollo desde una perspectiva metodológica y teórica pretendidamente crítica del desarrollo del Estado y de su reforma acorde con las exigencias del capitalismo mundial, pero en detrimento del bienestar del grueso de la población y del propio Estado al relegar

su participación por conducto de la empresa pública, olvidando los servicios prestados para el fortalecimiento de su presencia ante la sociedad, y aún para las posibilidades de producción y reproducción del sistema capitalista.

En el segundo capítulo se presenta el desarrollo histórico de la empresa pública en México, con lo que se pretenden resaltar las bondades derivadas de su creciente participación que le permitió al Estado mexicano el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales de ser rector de la economía y garante de la justicia social, igual que poner en marcha un proceso de institucionalización política de tipo corporativista ante los grupos organizados, a partir del intercambio del factor esperanza, en el sentido de que serían atendidas sus demandas por una mejor calidad de vida, a cambio de los apoyos y del consenso necesario para el régimen político.

El capítulo tercero da cuenta de las condiciones de crisis económica presentes en el país, que fueron terreno fértil para la aplicación del modelo neoliberal por la necesidad de mantener el acceso a nuevas líneas de crédito ante los organismos financieros internacionales, por conducto de los cuales el capital ha venido instrumentado las acciones necesarias para imponer su modelo económico sustentado en la globalización económica, como mecanismo novedoso de extracción de la riqueza de los países en desarrollo; cuya observancia puntual por parte del Estado mexicano ha derivado en transformaciones sustantivas en los terrenos económico, social y político, en claro detrimento de la situación de vida de millones de mexicanos y del modelo corporativista aplicado tradicionalmente para regular la situación política en el país.

En el capítulo cuarto se desarrollan los aspectos referentes al proceso de privatización de que ha venido siendo objeto la empresa pública, iniciado superficialmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid, y llevado hasta sus últimas consecuencias por el gobierno Salinista, presentando así cuales fueron sus efectos derivados en los ámbitos económico, social y político, al modificar la naturaleza del Estado mexicano y dar respuesta cabal a la demanda del capital por redefinir las fronteras de los ámbitos entre lo público y lo privado, acordes con su pretensión de que sea el mercado el único responsable de atender los aspectos propios de la justicia social, que, paradójicamente, está ausente en la sociedad mexicana.

Finalmente, en el capítulo quinto, que pretende ser propositivo, se presentan los rasgos de participación económica y social que se propone han de ser adoptados por el Estado mexicano a efecto de modificar las condiciones actuales en las que el capitalismo ha instrumentado el modelo económico vigente hoy día, que, por sus excesos cometidos, ha puesto de manifiesto la exigencia de redefinir su pretensión por excluir toda participación del Estado en los procesos productivos y distributivos; de tal manera que más allá de su presencia omnipresente, o bien de su radical ausencia, es decir, contra el mercado, o bien a favor del mercado, el modelo propuesto señala que más bien ha de ser con el mercado como será posible el evitar dichos excesos; ante lo cual, la propia empresa pública ha de ser

revalorizada en su real magnitud como un instrumento indispensable de participación económica y social del Estado, al igual que también su tradicional forma de gestión de lo público ha de experimentar radicales transformaciones, particularmente de tipo cultural, que le permitan hacer frente a la incertidumbre y complejidad que caracteriza a los procesos sociales en los tiempos presentes.

En el último apartado se presentan las conclusiones derivadas de la presente investigación, que más allá de un resumen o síntesis de lo tratado en el documento, pretenden ser un elemento problematizador para futuras investigaciones, que den cuenta del desarrollo seguido por un Estado que enfrenta el reto de su necesaria redefinición para dar cumplimiento a su propio desarrollo histórico, y por que no, inclusive ético para la atención de la problemática social de un capitalismo cuyo interés manifiesto sólo se presenta en beneficio de unos cuantos. Este último apartado va seguido de la bibliografía y hemerografía utilizada para el desarrollo de la presente investigación

CAPITULO I

CONTEXTO TEORICO DE LA EMPRESA PUBLICA Y LA REFORMA DEL ESTADO

En el presente capítulo se exponen los aspectos teóricos de referencia que guiaron el desarrollo de la investigación; particularmente en torno al Estado, su administración y empresas públicas, al igual que sobre el proceso de reforma del Estado. Fenómenos directamente vinculados con el desarrollo del capitalismo; tanto por sus efectos derivados, al volver preponderante el papel del Estado y de su empresa pública durante el llamado período del Estado de bienestar, como por su declinación ante el actual proceso de reforma del Estado, que se presenta como consecuencia del proceso de reestructuración del capitalismo internacional impulsado hoy día.

De igual modo, se presentan, más que una definición, los rasgos característicos de la empresa pública, tomando como referencia el caso de México; así como los efectos económicos, sociales y políticos derivados de su presencia en la participación activa del Estado al interior de los procesos productivos y distributivos del sistema capitalista, hasta antes de hace dos décadas en que dio inicio su intenso proceso de privatización.

1.1 Caracterización general del Estado moderno

El Estado, como forma de organización política de la sociedad, "es una obra humana perfectible o bien degenerable. Su vitalidad depende de la calidad de vida que prevalece en la sociedad. No es una idea extraña a ella. Tampoco su contrario aniquilante. Su modo de ser hunde sus raíces en lo que ha sido, es y será la propia sociedad. Nada de lo que en él ocurre, es ajeno ni lejano para el conjunto social. Y, en un plano de correspondencia, lo que ocurre en la sociedad, tampoco es indiferente al Estado. En consecuencia, prosperidad y penuria favorecen o afectan a la sociedad y al Estado según el tiempo y condiciones que viven"¹; de ahí que posea una naturaleza eminentemente histórica y determinada por las condiciones del desarrollo alcanzado por la sociedad, particularmente en lo que hace a la producción de los satisfactores necesarios para su sobrevivencia.

El Estado es una realidad condicionada y condicionante en la que se reflejan las situaciones de vida de la sociedad que le dio origen, pero a la vez, como resultado de su fortaleza alcanzada, que algunos nombran como autonomía relativa, ha adquirido la capacidad de incidir en el desarrollo social a partir de una serie de instrumentos o medios que lo facultan para la defensa del poder obtenido ante ella; medios que van desde su capacidad coercitiva, llámese fuerza pública; el grado de legitimidad alcanzado, en tanto respuesta al pacto social del cual emana; las normas de naturaleza jurídica, que le otorgan su rango de Estado de Derecho,

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *La Revista del Colegio*, año II, núm. 3, julio de 1990, México, p. 169.

y el grado de desarrollo de los instrumentos que le permiten la materialización de sus actos de gobierno, vía administración pública e instituciones auxiliares de su desempeño, como lo es la empresa pública.

El carácter condicionado del Estado es reflejo del grado de desarrollo alcanzado por la sociedad, particularmente en cuanto sus capacidades productivas, que son, en última instancia, las que determinan sus diversas formas de organización política, incluyendo al Estado, y las formas de pensamiento prevalecientes; de ahí que algunos autores afirmen que la verdadera razón de ser del Estado "constituye en realidad un producto contingente, en vista de la conservación y de la reproducción de las relaciones de producción"², cuyo rasgo sustantivo es la explotación de quienes ejercen la propiedad de los factores de la producción, sobre quienes ejecutan el esfuerzo productivo.

De esto último ha derivado el carácter contradictorio y conflictivo de las relaciones de producción y, en consecuencia, el carácter heterogéneo de los diversos elementos constitutivos de la sociedad. Nos referimos a las clases sociales que han encontrado en el Estado el terreno adecuado para manifestar su situación de dominio o de defensa de sus intereses, según sea el momento históricamente determinado, que a dado lugar a los diversos períodos por los que ha transitado el propio Estado; hállese así del Estado esclavista, feudal o capitalista.

En lo que se refiere al Estado moderno, su acercamiento teórico exige, por su naturaleza histórica, ubicarlo en el contexto del desarrollo del modo de producción capitalista, que se caracteriza por ser esencialmente contradictorio; particularmente por la contradicción entre la propiedad centralizada de sus fuerzas productivas y el carácter cada vez más social de sus relaciones de producción; contradicción que ha derivado en una serie de manifestaciones críticas de dicho sistema

Tal ha sido el caso de su incapacidad para crear sus condiciones generales de producción y reproducción exclusivamente a través de la competencia y del mercado, sino que "más bien, [es] bajo la presión de la competencia y ante la necesidad de producir incesantemente plusvalía, [que] el capital tiende, 'naturalmente', a utilizar al máximo todos los recursos a su alcance, independientemente de las consecuencias materiales y sociales que esta acción traiga consigo: es así como el capital, en su desarrollo libre, tiende también a destruir sus propios fundamentos sociales"³

Fue precisamente el carácter contradictorio del sistema capitalista el que marcó la pauta para la necesaria participación del Estado en los procesos productivos, ya que al quedar de manifiesto la tendencia histórica de la tasa de ganancia a

² Vilchis García, Roberto D. "Estado, economía y empresa pública". En *Ibid.* p. 256.

³ Cordera Campos, Rolando. "Estado y economía. Apuntes para un marco de referencia". En *Comercio Exterior*, Vol. 24, núm. 4, abril 1979, México, p. 411-412

disminuir y la incapacidad de los capitales individuales para generar las condiciones materiales generales de producción y reproducción del capital, correspondió al Estado moderno instrumentar una serie de acciones no sólo reguladoras, sino eminentemente participativas en el ámbito económico.

En este contexto fue que se manifestó una situación de crisis derivada de la sobreacumulación de capital, que trajo consigo el surgimiento de formas monopólicas de producción y apropiación de la riqueza en detrimento de amplios sectores del capital, al dificultárseles la puesta en valor de una considerable parte del capital total, colocando así en riesgo al proceso de acumulación capitalista

La tendencia histórica de la tasa de ganancia a disminuir se manifestó de muy variadas formas, siendo una de ellas, la más significativa, mediante el hecho de "que más y más procesos de producción se convierten en no rentables para las unidades de capital debiendo entonces ser abandonados o interrumpidos"⁴; situación que de no controlarse traería como consecuencia una afectación al proceso global de producción del capital, ya que la falta de uno de los eslabones de la cadena productiva generaría descalabros en dicho proceso, del cual, en tanto capitalismo general, se convierte el Estado en su protector, aún en contra del interés de los capitalistas individuales; tal y como nos lo manifiesta Elmar Altvater:

"La sociedad burguesa desarrolla, en el Estado, una forma específica que expresa los intereses generales del capital. El Estado no puede ser concebido, entonces, ni como un mero instrumento político ni como una institución establecida por el capital, sino más bien como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital al lado y conjuntamente con la competencia, como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital".⁵

La incapacidad y/o desinterés de los capitalistas individuales para generar las condiciones materiales generales de producción y reproducción del capital, particularmente con respecto a la infraestructura necesaria, responde al hecho de que su creación no rinde beneficios suficientes, o bien por que los períodos de recuperación son demasiado largos o los montos de capital son demasiado grandes para ser absorbidos por los capitalistas individuales, de forma tal que correspondió al Estado tomar en sus manos la obligación de generar esta infraestructura bajo el amparo del gasto público, en beneficio del capital general.

Siendo estas las condiciones que derivaron en la necesaria participación del Estado en la economía, resulta conveniente señalar la caracterización que al respecto hiciera, en 1961, Jacques Billy:

"El Estado ha dejado de ser simplemente el poder protector de un cierto tipo de organización económica; su intervención reguladora se ha extendido a todos los dominios: el presupuesto y la fiscalidad, dejando de ser neutros, son en adelante

⁴ Altvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado". En Sonntag H. y Valecillos H. *El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 95*

⁵ *Ibid.* p. 92 (el subrayado es mío).

concebidos y utilizados como medios de transferencia y de reparto del ingreso nacional [...]. La política económica se ha vuelto una función reconocida y eminentemente del Estado: al liberalismo ha sucedido un dirigismo más o menos acentuado según los países".⁶

Dicha caracterización da cuenta del desarrollo histórico y determinado del Estado por las condiciones y necesidades de desarrollo del capitalismo general, del que ha sido el Estado moderno su vigilante y condición necesaria para su pleno desarrollo; que no por eso ha estado exento de generar nuevas contradicciones, particularmente en lo relativo a la obtención de la tasa media de ganancia y a las condiciones materiales necesarias para la reproducción del sistema.

La naturaleza histórica del Estado moderno y su desarrollo como garante del capitalismo general se manifestó de muy variadas maneras, adquiriendo particular relevancia su forma de representación ante la sociedad civil que, correspondió a la presencia de un ejecutivo fuerte, facultado, las más de las veces constitucionalmente, para desempeñar funciones de mediación entre los intereses del capital y las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo, así como para la instrumentación de las acciones necesarias para generar la existencia de las condiciones materiales y de infraestructura indispensables para la reproducción del capital.

1.2 La Administración Pública del Estado capitalista

Ha correspondido a la administración pública el desempeñarse como "vehículo útil para hacer más coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales"⁷, siéndole, en consecuencia, extensivo el carácter capitalista del Estado moderno, en correspondencia lógica con la naturaleza de dicho Estado⁸

Por lo anterior, es que el análisis de la administración pública en el Estado moderno no puede desvincularse del análisis del surgimiento y desarrollo del Estado capitalista, considerando que a la administración pública le corresponde el papel de mediación y representación del Estado ante la sociedad, como resultado del divorcio presentado entre ambas esferas al darse el advenimiento del capitalismo y el derrocamiento del régimen feudal, en el que la separación entre la

⁶ Jacques Billy. *La politique Economique*, París, Presses Universitaires de France, 1961, p. 13, citado por Kaplan Marcos. "La empresa pública en los países capitalistas avanzados". En Kaplan Marcos [coord], *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM/PEMEX, México, 1994, p. 79

⁷ Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*, Editorial El Colegio de México, México, 1995, p.11

⁸ Vease al respecto Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*, INAP, México, 1980

vida pública y privada, entre intereses colectivos e intereses particulares, era inexistente.

Fue precisamente con el advenimiento del capitalismo y de la burguesía, como clase dominante, como el poder ejecutivo obtuvo prominencia sobre el poder legislativo, al que le corresponde ser representante de la sociedad ante el Estado, y a la administración pública el identificarse como el gobierno en acción; razón por la cual, nos señala Omar Guerrero, "Gobierno, administración pública y ejecutivo, son lo mismo"⁹.

Por tal motivo es que inicialmente el análisis de la administración pública ha de girar más que sobre sus aspectos organizacionales o procedimentales, en torno a la naturaleza y funcionamiento del poder ejecutivo y de su administración pública, a efecto de poder estar en condiciones de emprender, una vez clarificado lo anterior, el análisis respectivo sobre dichos aspectos, pero más en términos de su correspondencia histórica y determinada, que de eficiencia o eficacia instrumental.

A juicio de Omar Guerrero, el desarrollo de la administración pública responde a la existencia de leyes sometidas a las propias leyes del modo de producción capitalista, entre las que destacan las siguientes:

"La *primera ley de la administración pública* consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material. La *segunda ley* establece que su desarrollo está condicionado por las luchas de clases y las revoluciones burguesas del siglo XVI a la fecha. La *tercera* enuncia la relación del eclipse del poder legislativo y el auge del poder ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar"¹⁰.

En el primero de los casos, en lo que a la primera ley se refiere, fueron las condiciones derivadas del avance de las fuerzas productivas, identificadas con la llamada tercera revolución tecnológica, las que indujeron el impulso sistemático de la participación del Estado en la economía, como resultado de la crisis de sobreproducción que encontró su punto más álgido en 1929 y que dio lugar al conflicto bélico mundial de la década de los años cuarenta, como una forma de dar salida a la sobresaturación de la capacidad productiva y de redefinición del mercado mundial acorde con las nuevas potencias emergentes.

En correspondencia a lo enunciado por la tercera ley, fue que se presentó el fortalecimiento del poder ejecutivo como instancia constitucional para impulsar el desarrollo económico por las atribuciones a él encomendadas, que se hicieron extensivas a ser garante de los conflictos derivados entre el capital y el trabajo, y de las relaciones de propiedad existentes.

⁹ *Ibid.* p. 322

¹⁰ *Ibid.* p. 315

Es la prominencia del poder ejecutivo sobre el legislativo la que le otorga su naturaleza política a la administración pública, derivado del carácter negociador del ejecutivo para dar respuesta inmediata a las exigencias de atención de la problemática existente en diversos ámbitos de la vida económica y social, colocándose así por encima de la negociación partidista, ya que "de ser planteadas por vía del legislativo, perderían toda posibilidad de recibir solución"¹¹.

Por tal motivo es que resulta innecesaria reflexión alguna en torno a la dicotomía entre política y administración, ya que como nos lo señala Omar Guerrero: "ya es tiempo que dejemos la dicotomía política-administración; hace casi cien años que la estamos rumiando"¹².

Sin embargo, a efecto de puntualizar el carácter político de la Administración Pública, resulta conveniente resaltar lo dicho por Federico Reyes Heróles:

"Surgió por ello una nueva participación política no partidista y que, en buena parte, ha sido retomada por la administración pública y por la acción gubernamental. La administración pública se politizaría y el poder burocrático de negociación entraría al negocio político por la puerta de atrás. Política es ahora administración de aranceles y, por lo tanto, la negociación con grupos de poder; administración de educación y con esto conocimiento de los grupos de presión cultural; administración del espacio y por ello relación con los terratenientes; administración de la energía y, por lo tanto, negociación política con *trust*, *carteles*, etcétera"¹³.

Así es que a la administración pública le corresponde una doble función derivada de su propia naturaleza histórica: es *pública* en tanto su carácter político y de atención al interés colectivo, sin que por esto se le reduzca a mera acción política o se le identifique plenamente como forma única de actuación del Estado o se le dé el mismo carácter que el de los partidos políticos y los grupos de presión; y es *administración* en tanto que a ella le corresponde la dirección del aparato productivo de la sociedad y de los bienes y recursos de la nación, sin que por ello se le pueda reducir únicamente a este carácter, ya que "convertirla en un instrumento cibernético, racional y neutral"¹⁴, es deformarla.

Fue precisamente en su papel de dirección colectiva del aparato productivo de la sociedad, que le correspondió a la administración pública el contar con la presencia de la empresa pública como instancia orgánica e instrumental que le permitió el desempeño de dicha función, al igual que con otras entidades que forman parte, en su conjunto, del llamado sector paraestatal del Gobierno Federal.

¹¹ Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p.71

¹² Guerrero, Omar. *Op. Cit.* p. 387

¹³ Reyes Heróles. *Op. Cit.* p. 70

¹⁴ Guerrero, Omar. *Op. Cit.* p.369

Además de otras funciones, le correspondió a la empresa pública desempeñarse como instrumento de financiamiento público de la producción, convirtiéndose así el Estado en propietario de una parte del capital total de la economía y en un ente activo de los procesos productivos.

1.3 La reforma del Estado

Restringir la reforma del Estado a una transformación exclusiva de sus estructuras administrativas, resulta por demás inadecuado, por considerar que la esencia de dicha reforma trastoca la esencia misma del Estado moderno, es decir, las formas, los medios y el alcance de su participación en el ámbito público, del cual forma parte sustantiva el asunto de la justicia social, que al ser trasladada al dominio exclusivo de lo privado se responde fundamentalmente a la exigencia del capitalismo para que su atención corresponda en forma única a los terrenos del mercado, sin contar para ello con la presencia del Estado, y, en consecuencia, para que el único límite posibles a la satisfacción de las demandas sociales, sea la capacidad o incapacidad de los particulares para allegarse de los medios necesarios para su participación en los procesos distributivos, sin consideración alguna de las desigualdades sociales que son inherentes del sistema capitalista.

Por tal motivo, el análisis de la reforma del Estado a de darse, necesariamente, en los cambios derivados de la redefinición entre lo público y lo privado, como estrategia del capitalismo por ampliar sus márgenes de participación en los procesos distributivos de la riqueza social, sin contar más con la incómoda presencia de un Estado que, por sus compromisos históricos y constitucionales, los había venido atendiendo como parte de su agenda de gobierno, en tanto elemento constitutivo de lo necesariamente público, tal y como nos lo señala Oscar Oszlak:

"El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión de la intervención del Estado en los asuntos sociales [...] el alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado.

Por lo tanto, sería incorrecto referirse a la reforma estatal como un proceso confinado al aparato del Estado, que pretende su mejoramiento tecnológico. Este componente *interno* de la reforma se halla subordinado al objetivo principal de modificar las reglas del juego entre los sectores público y privado. Ello es el resultado natural de redefinir papeles y fronteras: si la reforma del Estado significa, en primer lugar, entregar funciones a otros actores sociales o sujetar crecientemente las relaciones sociales a las fuerzas del mercado, los aspectos relativos al 'recorte' y la 'prescindibilidad' que componen el ejercicio resultan

equivalentes a la extracción, asepsia y sutura de los órganos operados que siguen a una cirugía mayor"¹⁵

Tal es la caracterización que nos merece la reforma del Estado, que, como ya se ha señalado, trastoca la esencia misma del Estado moderno, en tanto su necesaria atención de lo público, particularmente en lo que se refiere a los asuntos propios de la justicia social; respecto a este particular, Ricardo Uvalle nos hace una caracterización del Estado por demás significativa, cuando nos dice que "es institución perfectible, en cuanto su creación no es absoluta, sino relativa lo cual significa que está en conexión con realidades condicionantes que lo obligan no sólo a revisar lo que hace, sino como lo hace y que medios es necesario que ajuste o reajuste y que hay que substituir"¹⁶; de ahí que el Estado sea un ente fundamentalmente dinámico y, como ya hemos afirmado, determinado en su propio desarrollo; particularmente por las situaciones que acontecen en el terreno de las relaciones sociales.

Durante las tres últimas décadas, un elemento determinante de dichas relaciones, el capital, ha venido experimentando la exigencia de modificar sus condiciones de revalorización, atento a las recurrentes crisis que ha venido enfrentando como consecuencia de la tendencia natural de la tasa media de ganancia a disminuir y por la pérdida de rentabilidad del capital invertido; de ahí que Andrés Gurza nos diga:

"Vista la crisis como un momento propio y funcional al proceso económico, desde la perspectiva del capital, resulta que la salida a ésta es un uso capitalista de la misma para reestablecer las condiciones más propicias a la reproducción del capital, según las necesidades históricas que éste representa. A este uso capitalista de la crisis nos referiremos de aquí en adelante como la reestructuración capitalista, entendiéndolo por ella el conjunto de acciones e iniciativas que el capital y sus actores están impulsando para devolverle al primero el control sobre las condiciones de su reproducción. Hoy día la reestructuración transnacional del capitalismo es la salida hegemónica a la crisis, que impone una serie de imperativos para recuperar las posibilidades expansivas del capital"¹⁷.

Diversos han sido los mecanismos impulsados por el capital para instrumentar su reestructuración, trastocando las tres áreas básicas de su interrelación con el factor trabajo, es decir: la empresa, el mercado y el Estado, por las características mostradas por estas tres instancias durante el período inmediato pasado que derivó en su situación actual de crisis económica, es decir, durante el período del llamado Estado de bienestar.

En lo que respecta a la empresa, por estar sustentada en formas de producción altamente centralizadas y especializadas, como resultado de la aplicación de los

¹⁵ Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/FCE, México, 1994, p.p. 57-58.

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Iapem, México, s/f, p. 52.

¹⁷ Gurza Lavalle, Adrián. *La reestructuración de lo público. El caso Conasupo UNAM*, México, 1994, p.p. 34-35.

principios administrativos clásicos que derivaron en formas de explotación intensiva de la mano de obra, marcando límites a sus posibilidades de explotación extensiva, pero más particularmente porque dieron origen al surgimiento del trabajador colectivo, con las consecuencias que esto representó al dar origen a la forma de organización de los trabajadores bajo la creación de los sindicatos, que, pese a sus características de parcialidad y corporativismo, le representaron trabas al capital para la aplicación de una política de explotación más intensa.

En lo que se refiere al mercado, porque siendo la "dimensión de confrontación en la que se dirime el costo directo e indirecto del trabajo para el capital, [y el espacio donde] se establecen las condiciones de valorización en la confrontación entre capitales por los espacios de realización"¹⁸, su característica durante este período fue la de estar regulado por la presencia del Estado, contraponiéndose así a su pretensión de que sea "la mano invisible", proclamada por los clásicos del pensamiento económico, la que regule sus procesos de realización e intercambio, acordes a sus muy particulares intereses, que, obviamente, no son los de beneficio social y colectivo.

En lo que hace al Estado, además de su presencia reguladora del mercado, porque su característica de ser interventor en los procesos económicos implicó su participación en áreas de valorización en beneficio del desarrollo general de la sociedad, incluyendo al capital en primera instancia, con lo que hubo de distraer parte de la plusvalía hacia áreas de escasa o nula rentabilidad capitalista, pero de necesaria atención para la reproducción del mismo, como lo fueron las obras de infraestructura y de reproducción de la mano de obra por la atención a sus demandas de educación, vivienda, salud, recreación, etcétera, más que como una concesión, como una exigencia para la reproducción del sistema y para la tranquilidad social exigida por el mismo.

Otra consecuencia más, derivada de la presencia del Estado interventor, fue su regulación de la relación entre capital y trabajo, particularmente al interior de los centros productivos, estableciendo un equilibrio necesario entre ambos factores por la presencia de las organizaciones sindicales, pero más aún por la posibilidad de demanda derivada de la existencia del trabajador colectivo y de los mecanismos de presión por él instrumentados, lo cual le ha representado al capital una seria limitante ante su proyecto actual de reconversión industrial mediante el que pretende la flexibilidad y la integración del trabajo para la aplicación de nuevas tecnologías sustentadas más en el uso de los avances científicos, como son la electrónica y la robótica, que en el uso intensivo de la mano de obra, lo que no significa otra cosa que el incremento de los márgenes del desempleo ya existentes.

Tales son los considerandos actuales del capitalismo para demandar la necesaria reestructuración del Estado, como bien nos lo manifiesta Andrés Gurza:

¹⁸ *Ibid.* p. 37.

"El Estado del bienestar es un imperativo de la reestructuración porque representa esencialmente dos obstáculos a las necesidades de reproducción del capital: en primer lugar, consagra un equilibrio de fuerzas que aunque favorable al capital ya no le es suficiente bajo la nueva correlación de fuerzas que reclama la reestructuración; y en segundo lugar, la restauración de la acumulación depende en buena medida de la redistribución de la plusvalía social, específicamente del traslado a los centros de acumulación de la plusvalía que no es utilizada por el Estado y otras instancias improductivas con fines de acumulación ampliada [...] *La reestructuración implica, entonces, la desconstrucción del Estado del bienestar y la reconstrucción de un nuevo Estado con su correspondiente pacto social*"¹⁹.

Tal reestructuración del Estado a sido nombrada como reforma del Estado, que, como ya ha sido señalado, implica la revisión de lo que hace el Estado, del como lo hace y de que medios es necesario que ajuste, reajuste a tenga que substituir. Aunque más bien habría que referirnos a lo que, como consecuencia de su reforma, el Estado ha dejado de hacer; que se circunscribe a los tres ámbitos antes mencionados: la empresa, el mercado y su propia actividad.

Referente a la empresa, la demanda del capitalismo ha sido que el Estado modifique su tradicional presencia reguladora de la relación entre el capital y el trabajo, particularmente en lo que corresponde al proteccionismo normativo ejercido, que, a juicio de la iniciativa privada, pecó de paternalista, pero más específicamente a los procesos reguladores en el establecimiento de los montos salariales, con lo que se pretende que sean las leyes de la oferta y la demanda las que regulen dichos montos, obviamente en beneficio del capital.

Respecto al mercado, la demanda presentada también es en el sentido que se deje su regulación a leyes de la oferta y la demanda, y que no sea más el Estado quien establezca los mecanismos que han de regular sus intercambios, tanto entre el capital y el trabajo, como entre los propios capitalistas que a él concurren en plena competencia; por lo que la exigencia actual gira en torno al libre mercado, más no sólo al interior de las economías nacionales, sino, preferentemente, en el intercambio comercial internacional; lo que implica la apertura de las fronteras sin procesos reguladores de dichos intercambios por parte del Estado; proceso este último que ha sido nombrado como globalización de la economía.

Cabe señalar que la globalización económica toca también puntos referentes a los procesos productivos, mediante el proyecto de conformar una fábrica mundial bajo una nueva división internacional del trabajo, en la que a los países en desarrollo les ha de corresponder aportar exclusivamente las materias primas y la mano de obra al menor costo posible, bajo el modelo actual de trabajo maquilador que implica la presencia de grandes montos de capital extranjero para su aplicación, que no es otra cosa sino una nueva forma de colonización y explotación sustentada en la extracción de la riqueza bajo la exportación de las utilidades que son enviadas a los países de origen de la inversión aportada.

¹⁹ *Ibid.* p. 42. (el subrayado es mío).

El cómo lo hace, en tanto que es otro de los aspectos señalados como elemento constitutivo de la reforma del Estado, corresponde simplemente al manifestar menores grados de intervencionismo en los ámbitos y los procesos antes mencionados; pero quizás más significativo resulta el aspecto que se refiere al qué ajusta o reajusta, o bien qué tiene que substituir el Estado, por considerar que este qué, le ha venido representando la exigencia por su redimensionamiento, que no significa otra cosa sino el desmantelamiento de sus estructuras administrativas bajo el argumento de la excesiva magnitud por éstas alcanzado durante el período del Estado de bienestar.

El entorno ideológico bajo el cual se ha presentado el embate del capitalismo por impulsar su reestructuración, corresponde a la presencia del neoliberalismo como paradigma teórico que manifiesta su desacuerdo con los rasgos mostrados por el Estado en pro de su modernización, que, en palabras de Omar guerrero:

"Consistió en una doctrina interdisciplinaria que fue muy socorrida hace más de [veinticinco] años y cuya problematización epistemológica se centró en los siguientes temas: capacidad de los Estado para adaptarse a cambios continuos con relación al cambio social y a su anterior, y promoción de cambios que aseguren su propia continuidad, garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación política, con base en instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas"²⁰.

Son precisamente los fundamentos teóricos de la modernización los que se contraponen a los enunciados propios del neoliberalismo, por ser esta una doctrina que.

"Presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada; propone la desregulación de las relaciones sociales, a fin que el derecho positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre actores presumiblemente iguales"²¹.

Por tal motivo es que el objetivo del neoliberalismo consiste en "establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente, con una intervención estatal mínima, y sin estructuras proteccionistas fuertes. Este enfoque supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas"²².

El punto central al que se han dirigido las críticas sobre el tamaño del Estado se concentra particularmente en torno a su sector paraestatal, más específicamente a su empresa pública, sobre la que han recaído las exigencias por su privatización

²⁰ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En *Revista del Colegio. Op. Cit.*, p.150.

²¹ *Ibid.* p p 150-151.

²² Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado*. Tesis Doctoral para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. UNAM-FCPS. México. 1997. p. 135.

bajo el argumento de que por su propia naturaleza son ineficientes, obsoletas y costosas; argumento que finalmente encubre la pretensión real de su privatización, es decir, que el Estado abandone estas áreas de valorización del capital, cuya propiedad en sus manos le ha representado a los capitalistas una forma de competencia, ya que al actuar bajo el amparo del gasto público, el Estado cuenta con la posibilidad de afrontar, sin mayores impactos, los riesgos de su manejo bajo parámetros más sociales que de eficiencia y rentabilidad económica, o bien como subvención del capital para su producción y reproducción ampliada

Por tal motivo, la empresa pública ha sido 'víctima fácil y propicia del programa del 'adelgazamiento' del Estado, [...] por la diversidad de las instituciones que la integran, por el origen disímulo de sus entidades y por su insolvencia financiera'²³, dejando de lado así diversos considerandos en torno a la función real y al impacto de la empresa pública que, eficiente o no, eficaz o no, ha representado para los fines de gobierno del Estado y de desarrollo de la empresa privada

1.4 Rasgos conceptuales de la empresa pública.

Diversos son los rasgos que caracterizaron la presencia del Estado en los procesos productivos, particularmente en lo que se refiere al desempeño de su empresa pública, que en modo alguno retuvo para sí la mayor parte de la plusvalía generada, sino que, por el contrario, la transfirió a las empresas privadas, particularmente a las de naturaleza monopolista y para el reciclamiento del capital total.

Por tal motivo, resulta sintomático que la participación del Estado, vía empresa pública, en la economía, se canalizara fundamental, que no exclusivamente, hacia sectores que exigían grandes cantidades de capital para su funcionamiento, las más de las veces de tardía recuperación y de poca rentabilidad, tales como la electricidad, el carbón, las comunicaciones, etcétera, con lo cual el Estado desempeñó eficazmente su función de salvaguarda de los intereses del capital

Al respecto, resulta esclarecedor lo señalado por Andrés Andrade, cuando nos dice que:

"La inversión pública no exigiendo la misma tasa de beneficio que la inversión privada, hace que esta última pueda entonces concentrarse en los sectores, o las fracciones de sector, los más inmediatamente ligados al consumo los que, en un período dado, garantizan una cifra de negocios y de beneficios más elevados. Las empresas públicas, por el contrario, no buscan retener para ellas la plusvalía creada por los trabajadores que emplean, sino que permiten la transferencia, en una proporción más o menos grande, mediante las ventas que hacen a las

²³ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". *Op. Cit.* p.p. 147-148.

empresas privadas (por ejemplo, a través de tarifas preferenciales a los grandes usuarios de energía o de transporte)"²⁴.

De muy diversa naturaleza fueron las formas implementadas por el Estado para instrumentar esta transferencia de valor a las empresas privadas, destacando entre ellas las nombradas por Monnier como formas de desvalorización de capitales públicos-valorización de capitales privados:

"1) *las subvenciones...* donativos puros y simples hechos a las empresas privadas beneficiadas; en cierta medida, constituyen la forma suprema de desvalorización del capital público. En efecto, las subvenciones no suponen solamente una renunciación a toda rentabilidad, sino que también implican además un abandono definitivo del capital mismo.

2) *los préstamos públicos...* a tasas que son en general notablemente inferiores a las del mercado y algunas veces nulas.

3) *las participaciones del Estado* dentro de las sociedades privadas o de economía mixta.

4) *..las empresas públicas...* que no buscan la valorización máxima sino que, al contrario, observan una durable gestión ya sea débilmente rentable, ya sea equilibrada (es decir no rentable), o bien francamente deficitaria".²⁵

Al respecto, Roberto D. Vilchis nos señala una forma más:

"5) Por nuestra parte, podemos agregar: ciertas actividades derivadas de las *funciones ministeriales* (por ejemplo, transportes y comunicaciones, ordenamiento territorial y ecológico, obras públicas, etc.) cuyos efectos muchas veces se transforman en auténticos `regalos` a los monopolios, en materia de infraestructura física y/o tecnológica"²⁶.

Siendo estas las condiciones en las que se dio la participación del Estado en la economía, y su instrumentación por la vía de la empresa pública, cabe puntualizar que, en modo alguno, ha de entenderse como una relación mecánica y determinada en forma absoluta, sino que, por el contrario, la naturaleza capitalista del Estado moderno es un fenómeno histórico que responde a condiciones históricas de participación política de la clase capitalista, que se remonta al período de las revoluciones burguesas. Tal fue el caso de la revolución francesa que derivó en una forma de defensa política de sus intereses al interior del Estado, en tanto arena de los conflictos sociales.

²⁴ Andrade Berzabá, Andrés. "Origen y naturaleza de las empresas públicas" en Campuzano Paniagua, Gabriel [compilador]. *Empresas Públicas*, UNAM/FCPS, México, 1990, p. 54

²⁵ Monnier, L., 1977. *Capitiaux publics et Stratégie de l'Etat. Le role économique du patrimoine industriel et commercial de l'état*. PUF, París, France. Citado por Vilchis García, Roberto D. "Estado. *Op. Cit.* p. 261

²⁶ Vilchis García, Roberto. *Ibid.* p. 261

Es precisamente al interior del Estado en donde se torna posible que se manifiesten las opciones de transformación del papel de su función histórica y políticamente determinada, derivado de la propia dinámica que bien pudieran imprimirle los conflictos sociales existentes a partir de una participación social activa y democrática, exigiéndole el presentar novedosas y diversificadas formas de atención social y no de atención exclusiva a los intereses de la clase capitalista.

En consecuencia, es que su propia función administrativa pudiera experimentar transformaciones en su naturaleza política, también históricamente determinada, y consecuentemente organizacional y procedimental, al transformar sus objetivos de política económica, no para ser fuente de financiamiento del capital, sino de atención del interés social representado democráticamente al interior de sus estructuras de gobierno.

En este sentido se ubica lo señalado por Roberto Vilchis, al caracterizar a la administración pública como socialmente indispensable:

"De manera elemental, consideramos aquí a la Administración Pública en su vertiente de economía comprimida en oposición a la economía expandida dominante en la sociedad capitalista. De manera más específica se trata de la energía psico-física del trabajo y la organización humanos, la tecnología para la extracción, producción, distribución, comercialización, consumo, destrucción y el reciclamiento de bienes y servicios, el dinero y otros mecanismos financieros, los activos inmuebles y muebles; la diferencia específica ocurre cuando todos estos elementos operan en lo que puede llamarse configuración pública, esto es, orientando su estructura y procesos al servicio de todos los grupos, etnias, estratos y clases de la sociedad mediante procedimientos democráticos"²⁷.

Lo anterior, de presentarse en los hechos, habrá de ser condición, también indispensable, para que la función instrumental de la empresa pública modifique su naturaleza actual, considerando que "la inserción de la empresa pública en el funcionamiento de la economía "no está dada, de una vez por todas, sino que es al contrario, el enjuogo de una lucha política"²⁸.

En suma, como también nos lo señala Roberto Vilchis: "es posible percibir que no existe *a priori* un papel de la empresa pública, y que ésta tiene más bien un carácter instrumental, y su orientación dependerá de los designios del sistema político"²⁹, es decir, que los nuevos derroteros que ha de transitar el Estado, su administración y empresas públicas, en atención al interés social y no del capital monopolista, habrá de estar determinado por el desarrollo que la participación social imprima en su lucha por una sociedad más justa y democrática, que, sin embargo, lejos está en la actualidad de mostrar rasgos de viabilidad este proceso,

²⁷ *Ibid.* p. 269

²⁸ Andrade Berzabá. *Op. Cit.* p. 54

²⁹ *Ibid.* p. 55

como resultado de la actual reforma del Estado que es tendiente a impulsar una situación totalmente contraria.

En el plano conceptual, la falta de referencia específica en torno a la empresa pública, como entidad de la Administración Pública, ha dado lugar a una serie de confusiones reglamentarias y conceptuales, e incluso a la carencia de una teoría de la empresa pública; tal y como lo afirma José Juan Sánchez cuando nos dice que "el estudio de las empresas públicas constituye uno de los objetos de la Administración Pública, aunque no existe una teoría de la empresa pública"³⁰.

Tal carencia no sólo se presenta en el campo teórico, sino incluso en el conceptual, ya que el concepto mismo de empresa pública ha representado serias dificultades; tal es el caso de lo que nos dice José Canasi: "No existe en la legislación, en la jurisprudencia, ni siquiera en la doctrina, una demarcación precisa y categórica que distinga lo que es en síntesis una autarquía institucional de una empresa del Estado, con o sin forma de empresa de economía mixta, o de cualquier otra"³¹.

Dicha dificultad nos conlleva, para el análisis de la empresa pública, más que a la elaboración de una definición como punto de partida, a señalar cuales son los rasgos particulares que la distinguen en relación de otro tipo de entidades de la administración pública, particularmente de su sector paraestatal, tomando como referencia la situación que prevalece en el caso de México. Siendo así sus principales características las siguientes:

- Posee organización autónoma
- Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios
- El Estado ha hecho una aportación patrimonial que pasa a formar parte de su capital social
- Produce o distribuye bienes o servicios en el mercado
- Sus razones son de interés público, social o general

Las empresas públicas, en tanto que forman parte de la administración paraestatal, son una forma de descentralización administrativa, sin que por esto se les pueda identificar como organismos descentralizados o fideicomisos, ya que con respecto a ellos guarda ciertas diferencias. El que las empresas públicas posean organización autónoma implica que no mantienen con la administración central una relación de jerarquía o de subordinación, sino que sus vínculos adoptan la figura de coordinación con el resto de las dependencias del Ejecutivo.

Esta característica de las empresas públicas, en tanto formas de descentralización administrativa, las aleja considerablemente de la desconcentración administrativa, ya que los organismos sujetos a esta última están expuestos a mecanismos de

³⁰ Sánchez González, José Juan. *Intervención del Estado y Empresas Públicas*, mimeo, p.1

³¹ Canasi, José. *Derecho Administrativo*. Citado por Ruiz Massieu. *La Empresa Pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, INAP, México, 1980, p.28.

control de eficiencia y legalidad mucho más severos que los que se aplican a las empresas públicas, por lo que su relación es de subordinación a los poderes jerárquicos de la Administración Pública centralizada, de la que sí forman parte.

En la descentralización administrativa, a diferencia de la desconcentración, se presenta la derogación de una serie de facultades que son propias de toda relación jerárquica: facultad de designación de los principales funcionarios de la organización descentralizada, facultad de mando, facultad de vigilancia, facultad disciplinaria, facultad de decisión y facultad de resolución de conflictos de competencia³².

La facultad de vigilancia es sustituida por la facultad de control que guarda para sí el Estado, y se manifiesta mediante diversos ordenamientos legales y con distinta intensidad, según el objeto de la actividad, la forma jurídica o la cuantía de recurso de la empresa en cuestión; razón por la cual "no todas las entidades paraestatales muestran la misma porción de autonomía"³³.

Dicha autonomía también experimenta restricciones, particularmente con respecto a la facultad que retiene el Estado de designar o remover libremente a los funcionarios principales, o bien, por el hecho de que los representantes estatales gocen de privilegios en la vida colegial de estas entidades, tales como el derecho de veto, voto de calidad, la presidencia de los órganos, etc., lo cual, en palabras de Ruiz Massieu, "contamina políticamente y marchita su atributo autonómico"³⁴

La personalidad jurídica y patrimonio propios implican que las empresas públicas en modo alguno participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal, como lo es el caso de los organismos sujetos a la desconcentración administrativa, sino que, por el contrario, son personas jurídicas distintas del Estado.

Respecto a su situación patrimonial, se establece que su origen deberá ser producto de una aportación Estatal, vía asignación, subsidio o transferencia, no así en lo que se refiere a su presupuesto anual que deberá estar "constituido fundamentalmente por sus recursos propios obtenidos en la venta de bienes o servicios para el mercado nacional o extranjero"³⁵

Ambos aspectos, personalidad jurídica y patrimonio propios, implican que las empresas públicas no cuentan con el respaldo, ni siquiera subsidiario, del Estado, sino que, por el contrario, deberán responder de sus obligaciones con su patrimonio y hacer uso de su personalidad jurídica para reparar y resarcir a sus administrados de los perjuicios que les ocasionen, tanto en términos de responsabilidad contractual como extracontractual³⁶.

³² Rúiz Massieu, José Francisco. *Op. Cit.* p. 47

³³ *Ibid.* p. 47.

³⁴ *Ibid.* p.48

³⁵ Pichardo Pagaza Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México; tomo 2*, INAP, México, 1984, p.355

³⁶ Ruiz Massieu. *Op. Cit.* p. 38

El que el Estado o alguna entidad paraestatal realice una aportación que pase a formar parte del patrimonio de la empresa, es condición indispensable para su existencia, no obstante que la legislación vigente, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, considere una excepción al respecto, cuando establece en su artículo 46, fracción I, inciso c, que serán empresas de participación estatal mayoritaria aquellas en las "que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno"³⁷

Lo anterior, ha sido nombrado por José F. Ruiz Massieu, como *privilegio estatal*³⁸, que si bien existe en términos legales, en la práctica "no ha sido creada ninguna empresa en que el Estado, sin aporte, tenga reservadas las facultades transcritas, ni se ha dictado ningún ordenamiento en el que se contemple esa posibilidad"³⁹.

Por esto, en los hechos, la aportación patrimonial del Estado es una condición para toda empresa pública, o bien, "que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal"⁴⁰.

Derivado del monto de las aportaciones, las empresas públicas podrían ser, hasta antes de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mayoritarias o minoritarias. En el caso de las primeras, la aportación debería estar en un rango de entre el 50 y el 100 %, en tanto que las minoritarias serían aquellas en las que el Estado, uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal mayoritaria poseyeran de manera conjunta o independiente, acciones o partes de capital menores del 50% y hasta el 25%.

La única referencia normativa que existe en la actualidad sobre las empresas públicas minoritarias es la contemplada en el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, referente a la vigilancia de que éstas deberán ser objeto por parte del Ejecutivo Federal, por lo que la posibilidad más viable de existencia de empresas públicas, en lo que a la aportación patrimonial del Estado se refiere, es "Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social"⁴¹, es decir, que sean de tipo mayoritario.

Las características hasta aquí señaladas, como rasgos distintivos de la empresa pública, se hacen extensivas a las demás entidades de la administración paraestatal, con excepción de la personalidad jurídica propia que no es aplicable

³⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial PAC, México, 1998, p. 81

³⁸ Ruiz Masieu. *Op. Cit.* p. 55

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Artículo 46, fracción I, inciso b, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Op. Cit.* p.p. 81-82

⁴¹ *Ibid.* inciso a.

al fideicomiso público cuando éste tenga por objeto la inversión con fondos públicos, el manejo y administración de obras públicas o la prestación de servicios y la producción de bienes para el mercado⁴²; en estos casos, el fideicomiso público se manifiesta a través de la personalidad de otro ente: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada⁴³.

En este sentido, los rasgos distintivos de la paraestatalidad en México son:

- Toda entidad paraestatal es un órgano estatal;
- goza de personalidad jurídica y patrimonio propios o se manifiesta a través de una persona moral distinta al Estado, y
- no está sujeta al principio de relación jerárquica que caracteriza a la Administración centralizada⁴⁴

Sin embargo, existen rasgos distintivos que diferencian a la empresa pública de los organismos descentralizados y de los fideicomisos públicos. En el caso de los organismos descentralizados, su origen debe ser por la vía imperativa, es decir, deben de ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal⁴⁵, en tanto que las empresas públicas pueden derivar de este origen, pero también, que es lo más común, pueden surgir a partir de lo que Ruiz Massieu llama publicización, es decir, por la adquisición de acciones o partes sociales de empresas privadas por parte del Estado o de alguna otra entidad paraestatal.

En el caso de los organismos descentralizados, por lo regular se les dota solamente con una forma jurídica de derecho público⁴⁶, en tanto que los fideicomisos, en cuanto entes mercantiles, para la realización de sus fines sólo pueden utilizar medios del derecho privado; mientras que la empresa pública no está vinculada a una forma jurídica específica, pudiéndose en su estructuración utilizar tanto formas del derecho público, privado o social.

Otro rasgo distintivo entre la empresa pública y los organismos descentralizados se refiere a la posibilidad de que las primeras, cuando estén estructuradas como sociedades anónimas, pueden obtener financiamiento mediante la emisión de obligaciones, cuya propiedad puede circular a través de la transmisión de las acciones representativas del capital; en tanto que los fideicomisos pueden emitir valores para capturar recursos adicionales, teniendo como garantía los bienes fideicomitidos, y en cuanto a los organismos descentralizados, no les está dada ninguna de estas posibilidades como forma de financiamiento⁴⁷.

⁴² Pichardo Pagaza. *Op. Cit.* p. 357

⁴³ Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Op. cit.* p. 82

⁴⁴ Ruiz Massieu. *Op. Cit.* p. 53

⁴⁵ Artículo 45 e la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Op. Cit.* p. 81

⁴⁶ Ruiz Massieu. *Op. Cit.* p. 55

⁴⁷ *Ibid.* p. 58.

No obstante, la diferencia principal entre estas entidades de la administración paraestatal consiste en un elemento de naturaleza material que es propio de las empresas públicas, es decir, la producción o distribución de satisfactores en el mercado, con lo que desempeña una función empresarial que lejos está de las finalidades propias del interés privado, cuya razón última de su participación en el mercado es de índole lucrativa; en tanto que la empresa pública responde primordialmente a razones de naturaleza pública, social o colectiva.

Si bien es el interés social el que condiciona las acciones realizadas por la empresa pública, no es exigencia para el Estado el satisfacerlas exclusivamente por medio de su sector paraestatal, ya que el Estado, habiendo otorgado el status de públicas a ciertas necesidades, bien podrá satisfacerlas a través de otras figuras posibles, como lo son la concesión, la autorización o el permiso a particulares para que sean ellos quienes las satisfagan bajo las leyes del mercado y en atención de su beneficio propio, si bien bajo vigilancia del Estado;

Por ello, la empresa pública deberá ser vista desde una perspectiva integral a partir de la presencia indispensable de las características antes señaladas, es decir: autonomía orgánica; personalidad y patrimonio propios; que el Estado haya hecho una aportación patrimonial que pase a formar parte de su capital social; que produzca o distribuya bienes o servicios para el mercado, y que sus razones sean de interés público, social o colectivo.

Bajo estos considerandos, ahora sí nos es posible una definición de empresa pública, tomando como referencia la definición dada por Francisco Ruiz Massieu:

"Es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general"⁴⁸.

Sin embargo, más allá de sus rasgos conceptuales, resulta indispensable considerar su función en el contexto del desarrollo del capitalismo, en tanto instrumento del Estado para definir el grado y alcance de su participación en los procesos productivos, con sus consabidas consecuencias en los ámbitos del bienestar social y de su presencia política en la conservación de sus espacios de participación pública.

⁴⁸ *Ibid.* p. 30.

1.5 Función económica, social y política de la empresa pública

El estudio de la función económica de la empresa pública nos refiere necesariamente al tema de la eficiencia y la eficacia económica, ya que resulta indispensable considerar cuáles son los parámetros de medición de dicha función, en su contexto histórico y socialmente determinado.

La eficiencia económica es un factor de medición cuantitativo, es decir, costo-beneficio, de acuerdo a parámetros de rentabilidad financiera; tales como el nivel de utilidades, montos de transferencia vía precios y tarifas, y nivel de autofinanciamiento. La eficiencia económica nos remite a una medición cuantificable de la maximización de beneficios al menor costo posible, a una función incrementalista de utilidades.

Por su parte, el término eficacia deriva de una evaluación de naturaleza más cualitativa, relacionada con la consecución de los objetivos previstos, y se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas, por lo que su uso como medida de evaluación responde a la capacidad demostrada para alcanzar los objetivos previamente establecidos.

El análisis de la función económica de la empresa pública debe ubicarse en el terreno de la eficacia económica, considerando las razones históricas y sociales de la participación del Estado en el ámbito económico, así como los objetivos pretendidos con dicha participación, que se inscriben en el proceso de desarrollo del capitalismo, y no, como es el caso de la empresa privada, en la búsqueda de obtención de la mayor ganancia posible; por lo que para la iniciativa privada sí resulta indispensable la aplicación de la eficiencia económica como parámetro de medición, pero no así para la empresa pública.

Para una mejor comprensión del impacto económico de la empresa pública se hace necesaria su ubicación histórica en el desarrollo del capitalismo; lo que necesariamente nos conduce a su carácter contradictorio en tanto modo de producción, derivado de la contradicción existente entre la propiedad privada de las fuerzas productivas, cada vez más concentradas en los grupos hegemónicos de naturaleza monopolista, y la socialización de las relaciones de producción; lo que se ha reflejado en la persistencia y permanencia exacerbada de la crisis del sistema capitalista.

El carácter monopolístico del capitalismo contemporáneo, al modificar las reglas de la competencia, también ha reforzado la tendencia natural de la caída de la tasa de ganancia, como resultado de la incapacidad de un gran número de medianos y pequeños capitalistas para valorizar y revalorizar su capital; lo que los ha llevado a enfrentar situaciones de quiebra y, en consecuencia, su exclusión de los procesos productivos, de intercambio y de consumo; situación que ha perjudicado a

grandes grupos de trabajadores mediante fenómenos tales como el desempleo y la pauperización.

Adicionalmente, la presencia monopólica de grandes empresas les otorga la capacidad de decisión y control en torno a los procesos productivos y de intercambio, sujetándose así el desarrollo del sistema a sus designios e intereses de apropiación de la mayor cantidad posible de plusvalía, aun a riesgo de destruir sus propios fundamentos sociales.

Bajo estas condiciones se ha venido presentando el desarrollo del sistema capitalista, producto de decisiones individuales, por demás impersonales y personalistas, que han propiciado situaciones de conflicto y de crisis para el propio sistema; tal ha sido el caso de la crisis de 1929 y de los conflictos bélicos mundiales de 1916 y de los años cuarenta; crisis estas últimas de mayor relevancia por haber derivado en situaciones de conflicto armado entre las principales potencias para lograr una redefinición planetaria.

Es en este contexto en el que se inserta la presencia del Estado como elemento dinámico en los procesos productivos y distributivos, particularmente a través de sus empresas públicas, a fin de atemperar y postergar los efectos de la crisis del sistema capitalista; por lo que no es aventurado afirmar que la participación del Estado en estos procesos, más que una consecuencia, es una condición de existencia de dicho sistema.

El considerar a la eficacia como medida de evaluación de la función económica de la empresa pública sólo será posible en tanto se tenga conocimiento de los objetivos pretendidos por el Estado; pudiéndose señalar que, en términos generales, el objetivo primordial es el garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia del capital que éste no puede o no quiere generar; particularmente por serle poco rentables, por los altos montos de inversión requerida, o bien por los largos tiempos de recuperación de la inversión aplicada.

De manera más específica, los objetivos y tareas que el Estado toma en sus manos, son, entre otros, los siguientes:

1. Creación de las premisas de instauración y desarrollo, y de las condiciones generales de estructuración y reproducción, de la economía, la sociedad, la clase, capitalistas.
2. Acumulación del capital, originaria primero, normal y permanente luego, y el lanzamiento y la continuidad del crecimiento y la modernización.
3. Creación y generalización de mercados libres de trabajo, capital y tierra.
4. Creación y garantía de desarrollo permanente de las fuerzas productivas: tecnología, medios de producción, carácter y organización del proceso de trabajo,

naturaleza y estructura de la clase trabajadora, todo ello en adaptación a las necesidades del capitalismo.

5. Reconocimiento y expresión de las tendencias a la concentración y la centralización del capital y las empresas, sobre todo en términos de las necesidades de dirección y control, financiamiento, tecnología, etcétera.

6. Desarrollo de infraestructura (económicas, sociales, políticas, militares): transporte, comunicaciones, salud, educación, seguridad social, etcétera.

7. Articulación y mutuo apoyo y refuerzo de los avances y logros en la economía nacional y en la economía mundial en emergencia.

8. Gobierno y administración de la heterogeneidad de actores, fuerzas y conflictos en sociedades cada vez más complejas, y en el contexto de los procesos de integración creciente en la economía y la política mundiales⁴⁹.

En este sentido, ha correspondido a la empresa pública el ser uno de los instrumentos primordiales a través del cual el Estado manifiesta un papel complementario y de apoyo a la actividad y decisiones de los capitalistas, por lo que en "ella se concreta el papel del Estado no sólo como creador de las mencionadas condiciones generales sino como un efectivo productor de *capitalistas* (por la vía de los contratos y la política de compras) y de *plusvalía* para los *capitalistas* (por la vía de su política de precios)"⁵⁰.

Tal ha sido la eficacia mostrada por la empresa pública para el desarrollo del capitalismo, por lo que resulta impropio la evaluación de su papel histórico exclusivamente en términos de eficiencia económica, ya que de ser así cobrarían validez los argumentos descalificadores reiteradamente presentados por la iniciativa privada, que si bien ha sido la más beneficiada, no por eso la presencia del Estado en los procesos productivos y distributivos ha dejado de representar algunos beneficios en la situación de vida a las clases trabajadoras.

Beneficios que lejos han estado de ser una graciosa concesión del Estado a dichas clases, sino que han sido una exigencia derivada del carácter contradictorio del sistema capitalista, que se manifiesta de muy diversas maneras, pero particularmente por la forma y magnitud de apropiación de la riqueza, que, a su vez, es reflejo de lo acontecido en los procesos de consumo de los bienes y servicios generados por el propio sistema; procesos que resultan ser una condición indispensable para su desarrollo, por ser en el mercado en donde se manifiesta el fenómeno de valorización del capital; de tal manera que el interés del capitalismo no es el contar únicamente con productores, sino, necesariamente, también con consumidores, a efecto de impulsar no sólo la producción del capital, sino también su reproducción a partir del consumo de la riqueza generada.

⁴⁹ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p. 37.

⁵⁰ Cordera Campos, Rolando. *Op. Cit.* p. 417.

La tendencia a la apropiación inequitativa de la riqueza no sólo se establece en términos cualitativos mediante formas diferenciadas de repartición social: la plusvalía y el salario, sino que también se establece en términos cuantitativos en los montos correspondientes a cada una de las formas existentes; de tal manera que a partir del fenómeno de la plusvalía se presenta una apropiación exageradamente desproporcionada de la riqueza social en beneficio de los dueños de los medios de producción, comparativamente a los montos mínimos que le corresponden a la fuerza de trabajo por la vía de un salario indispensablemente necesario como medio de su subsistencia y reproducción.

Derivado de estas contradicciones se han presentado manifestaciones críticas del sistema, particularmente en torno a la contradicción entre el capital y el trabajo, como resultado de la presencia de decisiones individuales de cada capitalista por obtener el mayor margen de plusvalía posible, bien a través del alargamiento de la jornada de trabajo (plusvalía absoluta), o bien mejorando constantemente sus instrumentos de trabajo para producir más en menos tiempo y poder lanzar al mercado mayor cantidad de productos a precio competitivo (plusvalía relativa).

Históricamente la tendencia a sido hacia la superación de los mecanismos de extracción de plusvalía absoluta, dando lugar al mejoramiento de los procesos productivos a través del desarrollo de la ciencia y de procedimientos administrativos, con lo que la capacidad productiva alcanzado márgenes inimaginables en el pasado, de lo que han derivado, a su vez, fenómenos también novedosos: por un lado, la presencia de procesos productivos mayormente tecnificados que disminuyen la cantidad de mano de obra utilizable, cuyo excedente ha pasado a formar parte del fenómeno del desempleo, y por el otro, la presencia de mayores volúmenes de producción que no ha ido acompañados del incremento e la capacidad de consumo de la mano de obra, vía incrementos salariales.

El desempleo derivado y la falta de un salario con mayor capacidad de consumo en condiciones de demandar los altos volúmenes de bienes y servicios ofertados, han propiciado un desequilibrio entre estos dos aspectos: la oferta y la demanda, generando así la presencia de situaciones de crisis de sobreproducción, al manifestarse la incapacidad de los dueños del capital por colocar sus excesivos volúmenes de bienes y servicios en el mercado; tal fue el caso de la crisis de 1929, que conllevó al cierre de miles de empresas ante la incapacidad de reproducción de su capital invertido, agravándose, cual círculo vicioso, el desempleo existente.

A esto se sumó la presencia de conflictos al interior de la clase capitalista, cuya característica nunca ha sido el presentar un frente homogéneo, sino que ha sido la naturaleza individualista y egoísta de sus decisiones lo que ha causado el carácter anárquico del mercado como medio de realización de su riqueza, derivando esto en el surgimiento del conflicto interclasista cuya forma de manifestación actual es el monopolio, que, de igual modo, enfrenta a miles de pequeña, medianas e

incluso grandes empresas, al problema de su sobrevivencia ante una competencia regulada por las decisiones de los grandes emporios productivos y comerciales.

La situación de crisis de realización a que se enfrentan un gran número de capitalistas, como resultado del fenómeno monopolístico, no se restringe al ámbito nacional o de sus mercados internos, sino que se manifiesta también en el terreno internacional, al tener que enfrentar la presencia actual de grandes empresas multinacionales que dificultan mayormente su existencia; trasladándose al terreno de la competencia internacional las situaciones de desigualdad, no sólo en el ámbito de las ventajas comparativas, sino principalmente competitivas, es decir, en el terreno de la tecnología y los procesos productivos más complejos.

Ante dichos considerandos, resalta la caracterización que nos presenta Marcos Kaplan del sistema capitalista:

"El capitalismo parece no ser capaz de constituirse, reproducirse y desarrollarse, y de superar sus crisis, solamente por sus propias fuerzas, sobre la mera base y por el exclusivo movimiento de los capitales individuales y de las empresas competitivas. Unos y otras están sometidos al juego de la competencia, del cambio y del mercado; a la necesidad de crear valor y de producir un excedente; a las condiciones y restricciones que surgen de todo ello. *Actúan de manera más o menos aislada e inconsciente, utilizan sus recursos en búsqueda del mayor beneficio posible, sin tener en cuenta las premisas ni las consecuencias económicas y sociales. Se despreocupan por la creación de ciertas precondiciones y regulaciones que no dan beneficios o son demasiado generales, y por los efectos de las propias actividades que impliquen la destrucción de las bases sociales de su existencia y funcionamiento como empresas.* Son incapaces por sí mismas de producir y desarrollar las bases y prerrequisitos y de realizar las funciones que se requiere para su propia existencia y su acumulación, para la defensa y satisfacción de sus intereses, para la producción y reproducción del capital, y para el logro de una forma de coordinación, estructuración y continuidad en el desarrollo de la sociedad. Las condiciones de la producción mercantil y de la competencia intercapitalista dificultan que la totalidad social asuma una forma más o menos permanente, funcional y operativa"⁵¹

En este contexto se inserta la necesaria presencia del Estado como elemento catalizador de las contradicciones del sistema capitalista, a la vez que complementario y de apoyo para su producción y reproducción en tanto capitalismo general que lejos está de la presencia de una "mano invisible" que lo regule, sino por el contrario, si el Estado no cumpliera "su papel activo del desarrollo de las comunidades sociales, lo más seguro es que las poderosas fuerzas monopolísticas externas e internas [actuarían] sin contrapeso ni moderación, para terminar su proceso de avasallamiento de la sociedad y de la Nación, aunque a la larga este proceso se revierta contra ellas al agudizar la crisis y reducir más los mercados y al acentuar la ira de las masas"⁵²

⁵¹ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. cit.* p.p. 35-36.

⁵² Olmedo Carranza, Raúl. "La empresa pública y el sector social de la economía, el Estado y el desarrollo social: nuevos enfoques", en Cervantes Delgado Alejandro (coordinador). *Ensayos sobre*

Tal ha sido una de las funciones más importantes desempeñadas por el Estado a partir de su participación activa en los procesos productivos, vía empresa pública, ya que ha respondido con creces a las exigencias de producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia del sistema; caso específico es el que se refiere a la presencia de una fuerza de trabajo en condiciones de desempeñarse en su doble función de productora y consumidora de la riqueza social.

En el terreno de la producción, el Estado garantiza el desarrollo y la reproducción de la fuerza de trabajo; función que el capital por si mismo es incapaz de llevar a cabo por su desatención del interés general en beneficio de sus muy particulares intereses individuales, sin detenerse a pensar que "si se permitiera que el mecanismo del mercado fuese el único director de la cantidad y el uso del poder de compra, se demolería la sociedad... Ninguna sociedad podría soportar los efectos de tal sistema... ni siquiera por muy breve tiempo, si su sustancia humana y natural, al igual que su organización empresarial, no estuviesen protegidas contra los excesos de este molino satánico"⁵³.

Ha correspondido así al Estado ser el ente protector contra estos excesos; en lo que a la empresa se refiere, regulando los recursos de manera proporcional entre ramas de producción y la competencia entre los capitalistas, para evitar, en lo posible, los efectos perniciosos del monopolio, y en lo que respecta al trabajo, regulando la distribución del trabajo social y su intercambio comercial a través de los marcos normativos correspondientes, actuando como arbitro de los conflictos existentes entre capital y trabajo, además de garantizar su disponibilidad en condiciones cuantitativa y cualitativamente adecuadas para su uso por parte del capital.

Directamente relacionado con los procesos productivos, "la disponibilidad de la fuerza de trabajo es garantizada además, por instrumentos y mecanismos de regulación de las condiciones de trabajo (higiene, seguridad, jornada laboral, descanso) de los asalariados; de las condiciones de vida en los espacios urbano-industriales (vivienda, agua, alcantarillado); de los medios de transporte y comunicaciones, y de la infraestructura en general"⁵⁴.

Entre estas funciones que el Estado ha desempeñado para la reproducción de la fuerza de trabajo, se encuentran también aquellas que se refieren a la capacitación de la mano de obra y su mantenimiento en condiciones óptimas de seguir desarrollando su labor productiva, manifestando así el Estado, vía empresa pública, su presencia en el terreno educativo y de asistencia médica.

la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México, Ed. Diana, México, 1989, p. 122.

⁵³ Polanyi, Karl. *La gran transformación -Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo-*. Citado por Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p.31.

⁵⁴ Kaplan, Marcos. *Ibid.* p. 121.

Su presencia en el terreno educativo ha posibilitado la existencia de una mano de obra calificada y con la formación profesional necesaria para su mejor desempeño bajo los parámetros de eficiencia y productividad requeridos; en tanto que el resguardo de sus condiciones de salud resulta indispensable para la continuidad de los procesos productivos, en términos de su asistencia continua a los centros de trabajo, tanto cotidianamente, como del tiempo de vida productivamente suficiente para que retribuya la inversión realizada a través de los procesos de capacitación en el trabajo.

La asistencia social proporcionada por el Estado, en apoyo a la reproducción del sistema, posibilitó también el garantizar el mantenimiento de una fuerza de trabajo de reserva en condiciones de ser utilizada por el capital cuando le sea indispensable, y que exige, para su mantenimiento, una alta complejidad organizativa en términos de los servicios y bienes que le son indispensables para su mantenimiento; tales como educación, salud, vivienda e incluso recreación y transporte, que obviamente el capital no está interesado en proporcionar por resultarle poco rentable y sugerente como forma de obtención de riqueza en el corto plazo, por lo que el Estado a debido proporcionarlos por conducto de su empresa pública.

Es evidente que la percepción del capital hacia el trabajo es meramente mercantil, derivada del beneficio que el trabajo puede proporcionar al capital en términos de generación de riqueza y de obtención del mayor margen de plusvalía posible; en este sentido, la valoración del trabajo ha de estar sustentada en dos ámbitos diferenciados entre sí: su valor de uso y su valor de cambio.

Referente al valor de cambio de la fuerza de trabajo, diferentes fenómenos históricos han incidido en detrimento suyo; particularmente nos referimos al desarrollo tecnológico que ha derivado en una aportación cada vez menor de riqueza por parte del llamado trabajo "vivo", y una presencia cada vez mayor del trabajo concentrado en la maquinaria o capital variable utilizado, lo que a su vez se ha manifestado en la tendencia decreciente del salario como forma de intercambio por la adquisición de esta mercancía en el mercado de trabajo por parte del capital; además de que su uso cuantitativamente menos intensivo se ha reflejado también en el fenómeno del desempleo.

En lo que se refiere a su valor de uso, la tendencia fue a diversificarlo como resultado de la especialización requerida y del incremento experimentado en la división del trabajo, siendo más relevante la manifestación de los efectos perniciosos del capitalismo en este terreno, ya que para el capitalista éste es el valor fundamental que ha de regir su relación con el trabajo, desatendiéndose totalmente de aspectos referentes a su calidad de vida, no obstante que resulten indispensables para su correcto desempeño en tanto mercancía generadora de riqueza; situación que el capital no alcanza a percibir como una exigencia para la reproducción del propio sistema, por ser su único interés la obtención de mayor riqueza posible al menor corto plazo, independientemente de toda consideración en términos del interés general, o más aun, del capitalismo como sistema, es

decir, sin considerar que con su pretensión de obtener la mayor riqueza posible tiende también a destruir sus fundamentos sociales.

Diversos fenómenos han derivado de esta miopía o incapacidad del capital para atender las condiciones generales de producción y reproducción del sistema, destacándose la disminución de la capacidad de consumo de la riqueza generada, lo que se ha manifestado mediante las condiciones de crisis económica de sobreproducción y en la inconformidad social por la situación imperante en la calidad de vida de las clases trabajadoras.

Fue bajo estas condiciones que se hizo necesaria la presencia del Estado como ente activo y regulador en los procesos económicos y sociales del sistema capitalista; más que como una consecuencia, como una necesidad para el mismo. En el terreno social su presencia se manifestó de una manera más sistemática a partir de los efectos derivados de la crisis de 1929, bajo el amparo teórico de los enunciados formulados por Keynes en torno al pleno empleo y la administración de la demanda efectiva, por lo que también se hizo presente en la relación contractual entre el capital y el trabajo, para garantizar la existencia de niveles mínimos en el renglón de las prestaciones, o bien, actuando el propio Estado, a través de sus organismos públicos, como contratante de una gran proporción de la mano de obra no demandada por la iniciativa privada

Otra manera particular a través de la cual el Estado incidió favorablemente en la reproducción del sistema, fue participando directamente en el consumo de la riqueza existente, convirtiéndose, por conducto de sus propias empresas, en principal comprador de los bienes y servicios ofertados por la iniciativa privada; de tal forma que:

"El Estado, sus entes e instrumento, sus empresas, influyen en todos los niveles y aspectos de la estructura y de la orientación, del funcionamiento y de las coyunturas de la economía y la sociedad. Contribuyen a la formación del capital y a la distribución de los recursos y de los ingresos. Financian y administran la infraestructura económica y social, las actividades de base y de avanzada, los servicios esenciales. El Estado se vuelve principal comprador y principal vendedor de bienes y servicios, y en ambos caracteres regula su demanda y su oferta. Realiza sus propias inversiones y estimula directa e indirectamente a la inversión privada. A través del empleo burocrático, de los servicios sociales y de los mecanismos de transferencia, el Estado mantiene hasta cierto punto el nivel de ocupación e ingreso y la capacidad adquisitiva de la población. Regula también en considerable medida la estructura y tendencias del mercado y las condiciones vigentes de competencia y monopolio"⁵⁵.

Tal ha sido la función histórica del Estado en los procesos productivos y sociales del capitalismo, cuya actividad concreta se ha manifestado a través de la empresa

⁵⁵ Kaplan, Marcos. "Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en la América Latina contemporánea". En *Comercio Exterior. Op. Cit.* p. 435.

pública como instrumento de materialización de las acciones del gobierno, más específicamente de su administración pública que, en última instancia, ha sido soporte directo de la función del Estado como complemento y apoyo a las actividades y decisiones de los capitalistas, es decir, como garante de las condiciones generales de producción y reproducción del sistema capitalista.

Si bien ha sido el capital el beneficiario directo de la atención prestada por el Estado a la problemática social existente, en tanto mecanismo subsidiador de sus omisiones y deficiencias mostradas, no por eso ha dejado de representar al Estado también altos beneficios, al manifestar novedosas formas de participación, control y fortalecimiento político; particularmente nos referimos al surgimiento de la acción corporativa del Estado para con las manifestaciones organizadas de la sociedad.

Históricamente, en los inicios del Estado moderno, todo acto de gobierno encontró sustento y fuente de acción en la negociación entre los partidos políticos, cuya actividad respondió a los intereses de la sociedad civil representada en ellos a través de su función legislativa.

La materialización de los actos legislativos fue encomendada en manos del poder Ejecutivo, a efecto de que por su conducto sus mandatos se ejercieran de manera puntual bajo la vigilancia del poder judicial, con lo que se puso de manifiesto la presencia histórica de la división de poderes en un momento de transición del feudalismo al capitalismo, en el que la participación política de la naciente burguesía empezaba a delinearse bajo nuevas exigencias, y por que no, también la participación de la sociedad en su conjunto, derivado del impulso que la Revolución francesa trajo consigo a la irrupción violenta de las masas en el devenir histórico de la sociedad moderna.

Así, "la expresión gubernamental debía nacer de una abierta discusión política en la cual se mostraban posiciones e interpretaciones sobre la realidad, mismas que tendrían repercusiones sobre la actuación estatal y, por lo tanto, sobre las diferentes clases sociales [...] Partidos y cámaras constituían los vehículos naturales para concepciones que, después de haber mostrado hegemonía por medio de mediciones cuantitativas, fueran llevadas a la acción, a la ejecución"⁵⁶.

En este período, la actividad gubernamental, particularmente su administración pública, fue de naturaleza instrumental; si bien durante un corto tiempo, ya que el desarrollo del capitalismo y las exigencias de la clase capitalista por que le fueran atendidas sus demandas en el terreno económico, propiciaron la presencia de un Ejecutivo que fuera capaz de dar respuesta inmediata a las necesidades de un intercambio mercantil más dinámico; por ejemplo, en emisión o problemas de paridad de la moneda y en aranceles, que de darse por la vía legislativa se estarían fuera de tiempo; por lo que el Ejecutivo adquirió mayor presencia y capacidad negociadora para darles una pronta respuesta en el corto plazo.

⁵⁶ Reyes Heróles, Federico. *Op. Cit.* p.p. 67-68.

Fue así como “surgió una nueva participación política no partidista y que, en buena parte, ha sido retomada por la administración pública y por la acción gubernamental [...] Así, es el ejecutivo el que puede sancionar la violación de normas sanitarias o comerciales y, por lo tanto, puede tener injerencia directa en la vida sindical. Es el ejecutivo, y la administración pública en lo general, el que puede brindar apoyos o retirarlos en las transacciones comerciales, interestatales o entre naciones. Es también la administración pública la que modifica políticas de aprovechamiento de recursos naturales afectando o beneficiando intereses económicos muy concretos”⁵⁷.

Bajo estas condiciones el Ejecutivo pasó a ser el gran negociador y la administración pública adquirió el rango político necesario para la obtención de nuevos espacios de participación del Estado en la vida económica y política, al convertirse no sólo en mecanismo de ejecución, sino también en fuente de acción política del poder Ejecutivo, al fortalecer su presencia como instancia negociadora para la atención de las demandas sociales y, consecuentemente, de mediación en la lucha de clases, que tradicionalmente correspondiera ejercer al poder Legislativo, representado por la vía partidista.

Un elemento que vino a fortalecer esta función de mediación política del Estado en los conflictos sociales, fue la desatención mostrada por la clase capitalista a las necesidades sociales existentes, particularmente las de reproducción y sobrevivencia de la clase trabajadora, que al no ser atendidas por ella, correspondió al Estado su satisfacción por conducto de sus organismos públicos, como condición indispensable para la reproducción del sistema.

La atención, aunque mínima, de las exigencias sociales por parte del Estado, representó para el sistema en lo general, y para el Estado en lo particular, diversos dividendos; para el sistema, por que así los capitalistas canalizaron sus esfuerzos a la obtención de su objetivo fundamental: la acumulación del ahorro y la obtención de la mayor ganancia posible, sin desatenderse en actividades que, por su propia naturaleza, pocos beneficios inmediatos habrían de reeditarles, tales como la infraestructura y los servicios indispensables para la reproducción de la clase trabajadora, por ejemplo, educación, salud, vivienda e inclusive el consumo de los bienes necesarios para su sobrevivencia, en condiciones paralelas al mercado, es decir, mediante la presencia del subsidio gubernamental.

Para el Estado, su atención a las demandas sociales, le representó enormes dividendos, al adquirir presencia reguladora en los conflictos de clase, evitando con esto su resolución por la vía violenta y anómala para el sistema; pero particularmente, le representó altos beneficios en el terreno político, ya que la conducción de los conflictos sociales le permitió fortalecer su presencia mediatizadora ante la sociedad civil.

⁵⁷ *Ibid.* p.p. 70-71.

Primeramente para con la clase capitalista, al contar con un poder derivado de los apoyos dados a la clase trabajadora, estando así en condiciones de aplicar acciones aun en perjuicio de ciertos sectores del capitalismo, pero en beneficio del sistema en su conjunto, como lo fue el caso de ciertos actos expropiatorios, que difícilmente hubieran sido posibles sin contar con el apoyo y consenso de la clase trabajadora y de la sociedad en su conjunto.

Con relación a la clase trabajadora, la posibilidad que le ofreció la empresa pública de incidir de manera directa en los procesos productivos, le permitió contar con elementos de intercambio para la obtención del apoyo político para la aplicación de un proyecto de relativa estabilidad, mediante la existencia de un partido único, intercambiando el factor esperanza por apoyos incondicionales al régimen, es decir, por la expectativa de que sus demandas serían cumplidas al apoyar al régimen, eje rector de la atención a sus necesidades de vivienda, educación, salud y consumo de satisfactores indispensables para su sobrevivencia.

Bajo estas condiciones de negociación política, característica de todo sistema corporativista y populista, el Estado amplió sus márgenes de participación económica y de atención a la problemática social existente, incrementando su presencia reguladora como instancia de conducción de la vida nacional, así como su presencia soberana en relación con otros Estados.

Los rasgos corporativistas y populistas adquiridos por el Estado moderno, se manifestaron mediante la existencia de un clima de relativa estabilidad para el sistema, siendo así que "el Estado atenúa, ajusta o suprime los conflictos derivados del choque de intereses encontrados. Reconoce o impone formas de compromiso social y político y de cooperación interna. Ello incluye: la cooptación de individuos talentosos, enérgicos, representativos de grupos influyentes; los acuerdos voluntarios entre grupos; la negociación y el arbitraje obligatorio; las diferente modalidades de *corporativismo*, las formas reguladores y periódicas de adquisición y transmisión de poder"⁵⁸

En este sentido, Leo Panitch define al corporativismo como "una estructura política dentro del capitalismo avanzado que integra a los grupos productores socioeconómicamente organizados a través de un sistema de representación y de integración mutua cooperativa al nivel del liderazgo y de movilización y control social al nivel de las masas"⁵⁹

La interacción derivada entre los aspectos económicos, políticos y sociales, se encarna en la presencia del Estado como instancia autonomizada de los grupos sociales, mediante la construcción de espacios de participación política al margen

⁵⁸ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p. 119.

⁵⁹ Leo Panitch "Trade unions and the capitalist State", citado por Farfán Guillermo. "Capital, trabajo y Estado del bienestar en el capitalismo avanzado", en Gutiérrez Garza, Esthela [coord.]. *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 40.

y por encima de los conflictos existentes, pero con tal capacidad de penetración que le permitió la regulación de los mismos para salvaguarda del sistema.

Correspondió ser a su capacidad de penetración en la vida económica, vía empresa pública, el elemento que le dotó de capacidad reguladora de los procesos sociales y políticos, al manifestarse su capacidad de negociación para con las diversas instancias involucradas: ante a la clase capitalista para atenuar sus exigencias de políticas económicas exclusivamente favorables en su beneficio, a riesgo de reforzar las contradicciones existentes; para con la clase trabajadora y los amplios sectores subempleados e incluso desempleados, para canalizar su descontento hacia la expectativa de solución de sus demandas por una mejor calidad de vida, o bien por la solución limitada de ellas. Por lo tanto, fue la respuesta del Estado, restringida o no, la que le permitió el control de las clases sociales, sin hacer uso de la coacción como elemento primordial en su relación para con ellas, sino del control e integración social como mecanismo de intercambio por los consensos necesarios para el régimen político en turno

La participación activa del Estado en los procesos económicos, sin la presencia de presión alguna en el terreno de la valorización, de la acumulación y la rentabilidad, o de la competencia y del mercado, le permitió canalizar grandes recursos para la obtención del consenso necesario, satisfaciendo las demandas sociales de acceso a mayores niveles de consumo por parte de las clases trabajadoras, bien a través de la creación de nuevas fuentes de empleo, en su carácter de contratista o empleador, o bien para canalizar o distribuir grandes volúmenes de bienes y/o servicios para la satisfacción de las necesidades existentes; desempeñando, en este último sentido, un papel fundamental el alto número de empresas públicas a su servicio.

Resalta en este sentido el carácter subsidiador de la empresa pública para la atención de la problemática social existente, que también se hizo extensivo para beneficio de la empresa privada, por ejemplo, a través de la compra o venta de materias primas, por encima o por debajo de su costo real, según fuera el caso.

Particularmente relevante resultó la capacidad de manipulación obtenida por el Estado para controlar las manifestaciones sociales existentes, al transformarlas de inconformidad manifiesta en mecanismos de apoyo y consenso a su política de regulación social, mediante mecanismo de cooptación de sus dirigencias y de atención selectiva a los grupos organizados en torno al partido gobernante, que sin contar con la presencia de la empresa pública para materializar los diversos beneficios otorgados, difícilmente le hubiera sido posible al Estado la instrumentación de esta política corporativa.

En síntesis, ha correspondido a la empresa pública ser el instrumento idóneo del Estado para manifestar una mayor presencia y fortalecimiento de su papel determinante en el desarrollo de la sociedad en su conjunto; económicamente, favoreciendo las condiciones de producción y reproducción del sistema capitalista en los momentos de su mayor repliegue ante los efectos de las crisis por él mismo

generadas por sus excesos cometidos; socialmente, porque ha descargado al capital de su responsabilidad de mantenimiento y reproducción de una fuerza de trabajo en condiciones de un mejor desempeño productivo, y para dicha fuerza por que le representó el acceso a condiciones de vida, sino excelente, al menos no tan paupérrimas como pudo haber sido en caso de no contar con su presencia; finalmente, en el terreno político, por los dividendos que al propio Estado le representó el fortalecimiento de su presencia para regular los procesos políticos mediante la existencia de un régimen corporativista que le permitió intercambiar la satisfacción limitada y selectiva de ciertas demandas sociales, por los apoyos necesarios al régimen en turno.

CAPITULO II

DESARROLLO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO (1920-1982)

Este capítulo refiere básicamente el desarrollo histórico por que ha transitado la empresa pública en México, particularmente a partir de la época posrevolucionaria cuando hubo de pasar por diversos períodos diferenciados como resultado de las condiciones económicas y políticas prevalecientes al interior del desarrollo del capitalismo en el país, así como de las estrategias instrumentadas por cada régimen de gobierno, sin excluir por esto la consideración de su existencia desde la vida independiente del país, e incluso durante la época colonial.

De igual modo, se trata lo referente al impacto de su presencia en los ámbitos de participación económica, social y política durante el período en que el Estado mexicano manifestó una decidida, profunda y constante participación en los procesos productivos y distributivos de la riqueza social en México

2.1 Antecedentes

Un rasgo fundamental del Estado mexicano es su inserción de manera dependiente en el modelo de desarrollo capitalista mundial, que manifestó su presencia en el desarrollo del país desde su época independiente, pero que al presentarse nuevas condiciones de naturaleza monopolista, encausó los derroteros del Estado mexicano hacia nuevas modalidades de participación económica; en este proceso desempeñaron un papel fundamental las condiciones derivadas del movimiento armado de 1910 y los efectos de la crisis mundial de 1929.

Fue a partir de la época posrevolucionaria cuando la empresa pública se definió como instrumento fundamental de participación económica del Estado mexicano; Uno obstante, dicha participación se remonta a la época independiente, por ser en ésta cuando el Estado inicia un largo proceso de consolidación bajo condiciones de constante conflicto y de inestabilidad económica y política por definir cuáles serían los rasgos que caracterizarían al modelo de desarrollo imperante en el país, así como los rasgos del tipo de Estado, de gobierno y de su administración que habría de exigir la implantación de este modelo.

Las condiciones derivadas de la guerra de independencia enfrentaron a los gobiernos primeros a un vacío de poder y a una economía nacional en bancarrota; siendo así una primera exigencia el control político del Estado naciente y la reorganización económica del país que le permitieran consolidar su nueva condición independiente.

El control político del Estado fue objeto de constantes pugnas, que las más de las veces derivaron en situaciones de conflicto armado, no alcanzando una relativa

estabilidad sino hasta la época de la restauración de la república, bajo el gobierno de Juárez, y una real consolidación hasta el período porfirista.

En lo que se refiere a la implantación del modelo de desarrollo capitalista, "La lucha por el avance de la burguesía en formación se habría de dar en múltiples frentes que eran en ocasiones contradictorios. Uno era la liberación de la economía; otro la lucha por la protección arancelaria a las nacientes actividades industriales; otros más se daban en el financiamiento de la producción, en la disponibilidad de mano de obra libre, en la formación de capital originario que habría de llevar a enfrentamientos con varios sectores y, en fin, en la transformación de la superestructura de la sociedad, incluyendo legislación, ideología y forma y funcionamiento del Estado".¹

Correspondió ser al Estado la arena en la que se libraron los principales enfrentamientos entre dos proyectos distintos de desarrollo económico. El primero, en torno a una política proteccionista sustentada en la exigencia de altos aranceles a los productos de importación, a fin de permitir el desarrollo de la industria nacional, y el segundo, en una posición totalmente contraria, es decir, en contra de toda prohibición que atentara contra el principio básico del liberalismo clásico: el libre cambio.

Es importante señalar que en el caso específico de México, al igual que en muchos otros países subdesarrollados, "el proceso de implantación del capitalismo no fue lineal, racional o eficiente sino como todos los casos: pragmático, errático, ilógico, brutal, arbitrario, en fin, producto de ambiciones e iniciativas individuales por el afán de lucro con el apoyo del Estado dedicado a estimular y proteger ese proceso".²

De lo anterior da cuenta la inconstancia e inconsistencia de un proyecto único por parte de los diversos gobiernos posindependentistas, ya que mientras unos, los conservadores, se pronunciaban y realizaban acciones en pro de un proteccionismo, otros, los liberales, se definían por una política librecambista. De los primeros podemos señalar casos como los gobiernos de Agustín de Iturbide, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante e Ignacio Comonfort. En el caso particular de Antonio López de Santa Anna, su política económica, al igual que muchos otros actos de gobierno, estuvieron sujetos a los caprichos del caudillo y, en consecuencia, giraron en torno a ambos proyectos.³

El gobierno de Anastasio Bustamante adquirió particular relevancia por el fomento que dio al desarrollo industrial mediante la creación del Banco del Avío en 1830, que se constituyó "con un capital de un millón de pesos, recaudados de los impuestos aduanales sobre la importación de artículos de algodón".⁴

¹ Farfán Guillermo. *Op. Cit.* p. 98

² *Ibid.* P. 160

³ Véase al respecto *México a través de los Informes Presidenciales Tomo 6 "El Sector Paraestatal"*, Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, México, pp. 1-11

⁴ *Ibid.* p.7

Si bien el tiempo de vida de esta institución fue corto, ya que desapareció bajo el gobierno de Santa Anna en 1842, durante su gestión “apoyó el establecimiento de 29 industrias [...] de las que la mitad seguía prosperando en 1845 a pesar de la inestabilidad interna y del decaimiento del apoyo estatal. La mayoría de los créditos los dio a textiles (9), industrias agrícolas (8) y fundiciones (4)”⁵.

La desaparición del Banco del Avío en ningún modo implicó la liberación de la economía, ya que en su sustitución, bajo el impulso de Lucas Alamán, se instituyó la Dirección General de Industria, que en 1853 paso a formar parte del Ministerio de Fomento, como instancia fundamental para impulsar la intervención del Estado en la vida económica.

En el caso de los gobiernos que se definieron a favor de una política económica de corte liberal, podemos señalar al de Guadalupe Victoria, pero particularmente a los gobiernos de Juárez y de Díaz. Si bien, en el caso de Juárez, por las condiciones imperantes de anarquía económica y política del país, en reiteradas ocasiones su política de gobierno tendió al fortalecimiento del Estado como instancia conductora del progreso económico del país.

Sin embargo, la constante de sus actos de gobierno se caracterizó por el impulso decidido a modernizar el país bajo los principios básicos del liberalismo europeo, es decir, bajo el fundamento del *laissez-faire*, tal como lo expresara la constitución de 1857

Con el advenimiento del gobierno de Díaz, el liberalismo adquirió carta de naturalización en México, al corresponderle la implementación de una política económica acorde con el desarrollo del capitalismo en el país; tal fue el caso del impulso a la red ferroviaria, la energía eléctrica, la modernización de la industria textil, etc. En la aplicación de estas medidas, encaminadas a la vinculación del país con el exterior, le correspondió al Estado mexicano una función integradora y reguladora de este proceso.

Una constante de este período lo fue la presencia del capital extranjero en los sectores estratégicos y más dinámicos de la economía mexicana, en clara respuesta a la insuficiencia de los recursos internos, pero principalmente por el proyecto del capital internacional por impulsar una nueva división internacional del trabajo que le permitiera su expansión acelerada con base en los mercados mundiales, particularmente a través de la exportación de capitales y de la extracción de materias primas.⁶

⁵ De la Peña, Sergio. *La formación del capitalismo en México*. Siglo XXI editores, México, 1982, p. 104

⁶ “El apoyo que se daba al liberalismo y al proyecto capitalista crecía con los estímulos externos excitados por la ambición comercial y colonial de España, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, lo que correspondía al grado de maduración del capitalismo industrial de cada uno de estos países”. *Ibid*, p. 124

Bajo estos considerandos, es innegable la presencia e importancia del Estado en el impulso y consolidación del sistema capitalista en México, bien bajo el amparo de políticas proteccionistas o abiertamente liberales, ya que, de manera indistinta, todas ellas confluyeron en una constante: el desarrollo de las condiciones materiales indispensables para que México transitara de ser un país de relaciones tradicionales, a uno de relaciones económicas modernas.⁷

Durante este período, la administración pública en México fue reflejo de la situación política imperante; particularmente en relación con la anarquía existente. Tal fue el caso de la inconsistencia de los regímenes de gobierno y, en consecuencia, de sus estructuras administrativas, pero más específicamente de sus titulares; tal como nos lo manifiesta el que de 1824 a 1835 el Ejecutivo Federal cambió de titular en dieciséis ocasiones, en tanto que de 1836 a 1848 experimentó veintiséis cambios. Durante este mismo período, visto de manera global, la Secretaría de Relaciones Exteriores cambió de titular, o fueron ratificados, en 114 ocasiones; en la Secretaría de Justicia 129 veces; 105 en la Secretaría de Guerra y 106 veces el titular de Hacienda⁸.

A la luz de estas condiciones resultaba impensable la existencia de una administración pública ordenada y eficaz, por lo que se caracterizó por ser inoperante y desordenada, no obstante los intentos por racionalizarla sobre la base de preceptos de naturaleza jurídica. Tal fue el caso del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana Provisional y Gubernativa del Imperio Mexicano, el 8 de noviembre de 1821.

Durante el período comprendido de 1848 a 1874 la situación no se modificó mayormente, dadas las condiciones políticas imperantes. Durante los primeros seis años, bajo el amparo de un gobierno centralista y dictatorial, la constante fue la presencia de levantamientos, asonadas, divisiones, cuartelazos, sublevaciones, golpes de Estado, etc., que sin embargo, marcaron la pauta para el advenimiento de un proyecto de mayor solidez, sustentado en principios de naturaleza liberal, con lo que dio acceso en México a formas de relación modernas, no obstante la persistencia de condiciones adversas en el plano político y de conflictos internacionales que derivaron en intervenciones extranjeras directas.

Correspondió a Benito Juárez instrumentar las acciones indispensables para impulsar este cambio, tanto en el ámbito político, económico y administrativo, al manifestar la supremacía del Estado sobre cualquier otra institución; de tal forma que "Con las Leyes de Reforma se definían, de una vez por todas, la naturaleza del Estado mexicano, su filosofía política y su Constitución. Con las reformas administrativas se armaba la estructura y el andamiaje que harían posible el

⁷ Córdova, Amaldo. *La formación del poder político en México*. Ed. Era, México, 1997, p. 9

⁸ Flores Caballero, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*, INAP, México, 1988, p.p. 65 y 82

tránsito de la reforma política⁹. No obstante que en la práctica los resultados fueran mínimos, las bases estaban dadas para preparar el advenimiento de un Estado mexicano sólido, derivado de la culminación del movimiento armado de 1910.

La etapa porfirista marcó un paréntesis en el terreno administrativo, ya que no obstante el lema imperante de "poca política y mucha administración", en la práctica la situación existente fue de naturaleza política y de control social bajo la presencia de acciones dictatoriales y represivas en pro del fortalecimiento de un modelo de naturaleza capitalista que, si bien ubicó al país ante el surgimiento de relaciones modernas y de crecimiento económico, respondió a los intereses particulares de una clase social anquilosada que concentró la riqueza bajo el amparo de prácticas corruptas y, más específicamente, para impulsar la presencia y defensa de intereses extranjeros en el país.

En este sentido, la caracterización que le merece a Romero R. Flores la administración pública existente, es la siguiente:

"Favorecía esta situación una administración pública anquilosada que, por no renovarse, se prestó al contubernio, a la corrupción, al desorden y a la imprevisión administrativa. Los puestos públicos se convirtieron en canonjías para disfrute personal, al grado de que simples administradores se transformaban en millonarios al poner sus servicios a la orden de los de dentro y fuera, negociantes y acaudalados inversionistas"¹⁰.

Bajo este contexto, no cabría haber esperado una situación distinta en el ámbito de participación directa del Estado en la economía a través de su empresa pública, máxime si consideráramos que en "México las empresas públicas son un fenómeno revolucionario" porque propiamente surgen después del movimiento armado 1910-1920 y encuentran su fundamento jurídico y social en la Constitución de 1917"¹¹.

Sin embargo, un rastreo histórico de la empresa pública en México nos remite hasta la época de la colonia, en donde a través de los estancos, la corona desarrolló una política intervencionista y empresarial; tal fue el caso de los estancos del tabaco o Real Renta del Tabaco, del azogue, de la sal y de la pólvora; así como de otras instituciones, como lo fueron la Casa de la Moneda (1762), la Real Lotería de la Nueva España (1770), la Fábrica Real de Pólvora (1780), entre otras.

Sin que fuera nula la presencia de la empresa pública en la época independiente, su existencia fue restringida; considerando que la presencia del Estado como promotor y rector del desarrollo nacional se dio primordialmente a través de

⁹ *Ibid.* p. 100

¹⁰ *Ibid.* p. 136

¹¹ Ruiz Massieu, José Francisco. *Op. Cit.* p. 77

subsidios, estímulos e incentivos; todos ellos dirigidos a impulsar la acción privada, particularmente de naturaleza extranjera.

Los casos más relevantes de participación económica directa del Estado lo fueron, en 1830, el establecimiento del Banco del Avío, cuyo objetivo fundamental consistió en impulsar el surgimiento de industrias nacionales en manos de particulares, sin que por ello dejara de contemplar la posibilidad de organizar por cuenta propia "las empresas industriales que juzgara oportunas para el fomento de los ramos que tuviera por importantes para la nación"¹². Asimismo, en 1837 se estableció el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, cuya función principal fue la de pagar la moneda de cobre a su valor nominal.

Bajo el Porfiriato "las empresas públicas prácticamente fueron desconocidas"¹³, siendo la excepción la participación del Estado en los ferrocarriles y la creación de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, así como su presencia en la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país.

Durante todo este período, los factores políticos desempeñaron un papel fundamental, particularmente a través de la centralización del poder y de la unificación política del país, que fue obra de los gobiernos de Juárez, de Lerdo de Tejada y de Porfirio Díaz; correspondiendo a este último el crear las condiciones que después de tres décadas habrían de generar la exigencia de un cambio violento de la situación prevaleciente.

Dichas condiciones se generaron en diversas vertientes: por un lado, la situación de vida de las clases trabajadoras que, ante la situación imperante, vieron reducida la oferta de trabajo como resultado de la "capacidad de absorción de una industria basada en procesos productivos tecnificados y tendientes hacia la concentración monopólica"¹⁴, en tanto que los campesinos enfrentaron una feroz política de despojo en beneficio de las haciendas, cuyo principal interés fue la producción de bienes para la exportación, afectando así la oferta para el mercado interno, en detrimento de la calidad de vida de las clases trabajadoras.

Por otro lado, la burguesía nacional habría de demandar un cambio de la situación existente, sustentada en un régimen capitalista-señorial, por un régimen capitalista-burgues que fuera más acorde con sus intereses, ya no de acumulación originaria, sino de un capitalismo industrial más complejo que también respondiera a las exigencias del capitalismo mundial que, ante la crisis internacional de 1908, demandaba formas novedosas de división internacional del trabajo.

Bajo estas condiciones el país entró de lleno en una lucha fratricida que trajo consigo un período de gran inestabilidad económica, política y social durante el

¹² Citada por Ruíz Massieu. *Ibid.* p.74

¹³ *Ibid.* p. 75

¹⁴ *México a través de los Informes Presidenciales. Op. Cit.* p.21

lapso comprendido de 1910 a 1917; año este último que marco la pauta, con la promulgación de la Constitución Política, para la transformación del Estado mexicano al facultarlo como regulador de la economía y del orden social, por conducto de sus artículos 3º, 27, 28 y 123, principalmente.

2.2 Transformación y desarrollo institucional.

La culminación del movimiento armado, con el triunfo del Ejército Constitucionalista, en modo alguno representó la aparición inmediata del Estado moderno en México; no obstante, fue a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 cuando se marcó la pauta para iniciar un largo proceso de institucionalización en la vida nacional, particularmente en los ámbitos de su participación económica, política y social.

En este sentido, dos son los rasgos característicos del Estado derivado. un Estado facultado constitucionalmente para ser rector del desarrollo económico del país, particularmente por lo enunciado en el artículo 25 constitucional. El otro rasgo característico del Estado posrevolucionario se refiere al de ser un Estado comprometido, paternalista y autoritario. Comprometido por estar obligado al cumplimiento de lo establecido en los artículos constitucionales 27 y 123, que regulan la tenencia de la tierra y las relaciones entre capital y trabajo, respectivamente.

Este rasgo dio la pauta para que las demandas sociales representadas en ambos artículos fueran utilizadas como un eficiente instrumento del poder; tal y como nos lo señala Arnaldo Córdova:

"Primero: constituyeron un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y se teorizara la Revolución como revolución `socialista` y al Estado como Estado del pueblo; tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines [...]; quinto: daban al *statu quo* un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro"¹⁵.

Otro aspecto que también encontró fundamento en la Constitución, fue la institucionalización de la participación política del Estado mexicano, ya que "del autoritarismo derivado del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República"¹⁶, al

¹⁵ Córdova, Arnaldo. *Op. Cit.* p.p. 21-22

¹⁶ *Ibid.* p. 33

otorgar al ejecutivo, sus artículos 27 y 123, facultades extraordinarias para incidir sobre las relaciones de propiedad y ser árbitro de los conflictos derivados entre el capital y el trabajo.

Este aspecto se reflejó también en los rasgos populistas y corporativistas del régimen gubernamental mexicano, al institucionalizarse la participación política de las clases sociales mediante su cooptación en el partido oficial, instrumentado el intercambio de solución limitada a sus demandas, por apoyos incondicionales al régimen en turno.

Un papel fundamental para la instrumentación de este intercambio, lo desempeñó la empresa pública, a partir de la cual el Estado mexicano manifestó una intensa participación en los procesos económicos; participación que ha respondido a dos condicionantes fundamentales: el desarrollo histórico del Estado mexicano desde su vida independiente y la inserción del país a un modelo de desarrollo capitalista; por lo que los orígenes, desarrollo y crisis del capitalismo en México se han caracterizado por ser de naturaleza dependiente del capitalismo mundial, no obstante los rasgos propios de su desarrollo interno.¹⁷

El carácter institucional del Estado mexicano fue producto de un largo proceso que, iniciado en su época independiente, y seguido de un siglo de constantes pugnas internas y externas, no sentó sus bases sólidas sino hasta la promulgación de la Constitución Política de 1917.

Lo anterior, debido a la exigencia de que existieran una serie de condiciones necesarias para tal efecto; máxime si consideramos que el concepto mismo de institucionalidad nos refiere a la exigencia de dichas condiciones, entre las que destaca la existencia de un conjunto de reglas que definan el uso que la colectividad hace del substrato material, también necesario; es decir, de un conjunto de condiciones económicas, organizativas y sociales. Generalmente dichas reglas hacen referencia al Derecho, que hace las veces de elemento que garantiza el funcionamiento y la conservación de la institución en cuestión.¹⁸ En el caso de México, dicho elemento lo aportó la Constitución de 1917.

En el plano conceptual existen diversas definiciones de institución; entre ellas la que la define como "idea de obra o empresa, para cuya realización los componentes del grupo que sirven aquella idea establecen un poder y unos órganos y viven unas manifestaciones de comunión reglamentada por procedimientos"¹⁹. La relevancia de esta definición es que nos hace referencia a

¹⁷ Al respecto, Sergio de la Peña nos indica: "Es importante tener presente que en México, al igual que en otros países subdesarrollados, el capitalismo llegó no como un producto acabado que simplemente tomó posesión de un espacio económico vacío para su ventaja y expansión, sino más bien surgió en forma de infinidad de impulsos internos y externos favorables para su implantación, incluyendo, desde luego, las brutales acciones militares del exterior y la incorporación de ideologías y estructuras propias de ese modo de producción" De la Peña, Sergio. *Op. Cit.* p. 160

¹⁸ Schoeck, Helmut. *Diccionario de Sociología*, Editorial Herder, Barcelona España, 1985, p. 386

¹⁹ *Diccionario enciclopédico Salvat*. Barcelona, 1971, tomo 7, p.1835

un aspecto indispensable en toda institución, es decir, el consenso o "acuerdo tácito o formulado, racional o irreflexivo, de un conjunto de individuos y de categorías sociales en torno a las instituciones existentes"²⁰.

Al interior de este concepto están presentes tres elementos que son los que le otorgan su carácter dinámico o de cambio, en tanto proceso: *lo instituido*, *lo institucionalizado* y *lo instituyente*. *Lo instituido* hace referencia a los sistemas de valores, a los modelos culturales y a los aparatos ideológicos. *Lo institucionalizado* es todo aquello más o menos estable, más o menos específico y opresivo. En tanto que *lo instituyente* es el sujeto colectivo que otorga consenso o desacuerdo a *lo instituido* y a *lo institucionalizado*, desempeñando así un papel activo en torno a las instituciones.²¹

Finalmente, el concepto de institucionalidad implica la presencia de tres momentos interactuantes entre sí: el de *universalidad*, por el cual tiene por contenido la ideología, los sistemas de normas y los valores que guían la socialización; el de *particularidad*, cuyo contenido no es otro que el conjunto de las determinaciones materiales y sociales que van a negar la universalidad imaginaria del primer momento, y el de *singularidad*, que tiene por contenido las formas organizativas, jurídicas o anómicas, necesarias para alcanzar el objetivo o la finalidad que le otorga razón de ser a la institución²².

En este sentido, es que el Estado mexicano transitó una larga ruta para su institucionalización, considerando la situación histórica de tener que enfrentar condiciones muy distintas a las que prevalecieron en el surgimiento de los Estados modernos, por ejemplo en Francia, Inglaterra y España, en donde su propio desarrollo histórico implicó la presencia de una sociedad que ya había logrado una identidad y una integración propia, requisito indispensable para toda institución.

En el caso de México, primero debió de conformarse el Estado para después darse a la tarea de integrar una sociedad bajo el concepto de nación, "de modo que ese Estado nace sin una base social adecuada y su tamaño y papel va a depender, entonces, de la interacción entre una sociedad que no estaba lista, y la necesidad de una política de carácter nacional, entre otras cosas, porque México tenía que defenderse de otras sociedades más avanzadas. Era una cuestión, sin exagerar, de vida o muerte. Pero eso obligó al Estado mexicano a ir moldeando a su sociedad, en un proceso exactamente opuesto al que siguieron los primeros Estados nacionales"²³.

La conformación del Estado mexicano no estuvo exenta de condiciones adversas y de constantes conflictos internos y externos, no siendo hasta la época de la

²⁰ Lourau, René. "Institución" en Duvignaud, Jean. *La Sociología; Guía Alfabética*, Editorial Anagrama, Barcelona España, 1974, p. 243

²¹ *Ibid.*, p. 249

²² *Ibid.*, p. 250

²³ Meyer, Lorenzo. "Entrevista con Merino Huerta", Mauricio, en *La revista del Colegio*, Op. Cit. p. 79

instauración de la República cuando con Juárez empieza a adoptar una personalidad propia, mediante la promulgación de las Leyes de Reforma, y fue con Porfirio Díaz cuando el Estado mexicano se define, más que como institución, como instrumento de poder personal, y más que como lo instituido o lo institucionalizado, como lo instituyente, al tener que "tomar para sí mismo el papel de la burguesía: el papel de productor, de integrador, de creador de la cultura y de introductor del orden"²⁴.

Es por ésto que no fue sino hasta la culminación del movimiento armado y de la promulgación de la Constitución de 1917, que el Estado mexicano inició su proceso de institucionalización, al contar con los diversos elementos y condiciones requeridos; es decir, con un marco normativo, de naturaleza constitucional, que define, en los hechos, el uso que la colectividad hará del conjunto de condiciones económicas, organizativas y sociales, a diferencia de lo acontecido con la normatividad derivada de la Constitución de 1857, que prácticamente fue letra muerta en lo que a la acción del Estado se refiere.

De igual modo, fue hasta entonces que se dio la presencia de un sistema de valores, cuya referencia inmediata fue la existencia de un Estado revolucionario que se manifestó a través de una ideología revolucionaria que le otorga su carácter de Estado comprometido con los grandes grupos sociales inmersos en un proceso permanente de socialización; condición indispensable para permitir la presencia de *lo instituido*.

Lo institucionalizado fue consecuencia de su naturaleza de Estado de Derecho; derivando de ésto su carácter más o menos estable y específico, y consecuentemente opresivo, al legitimarlo como monopolizador de la violencia física.

Por su parte, *lo instituyente*, en tanto sujeto colectivo, recayó en aquellos grupos derivados del movimiento armado, que si bien manifestaron su presencia ante el Estado, al encontrar eco de sus demandas en los diputados constituyentes, fueron objeto, con el pasar del tiempo, de un proceso de institucionalización, con su integración sectorial en el partido oficial, convirtiéndose así, para el Estado mexicano, en una forma sustantiva de consenso y legitimación, indispensable para su naturaleza institucional, y que lo dotó también de características propias en su actividad política y en su forma muy específica de atención a la problemática social existente.

El Estado mexicano inició su proceso de institucionalización atendiendo los diversos aspectos que las condiciones derivadas de la lucha armada le exigieron: en lo económico se enfrentó a una situación sumamente adversa, ya que el mercado interno se encontraba totalmente desarticulado, al igual que los procesos productivos; la situación financiera estaba en bancarrota, derivado de la falta de

²⁴ *Ibid.* p. 80

capital para invertir, así como de la desconfianza internacional para otorgar créditos al país, por la situación imperante.

Políticamente se presentaron serios conflictos en torno al Estado, para definir un proyecto único, particularmente por los enfrentamientos entre el Jefe Constitucionalista, Venustiano Carranza, y el grupo Sonora, encabezado inicialmente por Alvaro Obregón y posteriormente por Plutarco Elías Calles, a quien le correspondió instrumentar el desarrollo institucional del Estado mexicano.

En el terreno social, si bien las expectativas existentes fueron contempladas en el plano constitucional, la tarea que se le presentó al Estado mexicano fue su materialización mediante obras acordes con lo esperado.

La presencia de un precepto constitucional como el vigente a partir de 1917, le facilitó al Estado mexicano la realización de estas tareas, y en consecuencia su institucionalización, toda vez que, en palabras de Francisco Ruiz Massieu:

"Para que el Estado pudiera conducir y racionalizar la economía, la Constitución ensancha la propiedad pública, limita la propiedad privada, regula las relaciones entre los factores de la producción, instituye los derechos constitucionales de los campesinos, devalúa el *status* de la Iglesia, controla la educación, considera a los derechos individuales una creación jurídica, impulsa la federalización y establece garantías para los grupos populares (garantías sociales). Destaca, sobre todo, que junto con el fortalecimiento del Estado, se redistribuye su poder para dar carácter hegemónico al Ejecutivo."²⁵

Muy diversas fueron las acciones instrumentadas en torno a este proceso de institucionalización; particularmente en el terreno económico el Estado mexicano inició una intensa labor de participación económica, cuyas primeras acciones se encaminaron al fortalecimiento del sector financiero con el establecimiento de un banco central, el Banco de México en 1925, dando así cumplimiento al precepto constitucional mediante la existencia de un banco único de emisión que le permitiera el control del volumen del circulante, la orientación selectiva del crédito y, especialmente, el financiamiento del gasto público.

La existencia de un banco central le permitió al Estado, además, desempeñar funciones de vigilancia económica y de control de las actividades de las instituciones de crédito, conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria, creada en 1924.

Esta, así como otras acciones, le permitieron al Estado mexicano obtener una mayor presencia en la vida nacional, cuya condición indispensable era el contar con las instituciones y organismos necesarios para la conducción del desarrollo nacional, mandato derivado del precepto constitucional y de las condiciones internas y externas prevalecientes.

²⁵ Ruiz Massieu. *Op Cit.* p.79

Por esta razón fue que el crecimiento cuantitativo y cualitativo del Estado mexicano, y en consecuencia de su aparato administrativo, se presentó como una exigencia primera que fue atendida mediante la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado, el 14 de abril de 1917, creándose así la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargados de la provisión de diversos servicios comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

A partir de este momento, la Administración Pública Central experimentó toda una serie de transformaciones en pro de fortalecer el "andamiaje administrativo para consolidar las conquistas de la Revolución"²⁶, tal fue el caso de la asignación de los asuntos laborales a la Secretaría de Industria y Comercio, y los de índole agrícola a la secretaría de Fomento.

La Secretaría de Hacienda fue una de las que mayores transformaciones experimentó, conjuntamente con la de Relaciones Exteriores que se separó de la llamada Secretaría de Estado, dando lugar al surgimiento de la ya mencionada y a la de Gobernación. En el caso específico de la Secretaría de Hacienda, sus constantes reformas respondieron a la exigencia del Estado por hacer eficiente su situación fiscal y restablecer el sistema financiero, creándose a su interior diversas comisiones, oficinas y departamentos, tales como la Comisión de presupuestos, la Oficina de Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y el Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos en 1928, así como reorganizando el sistema bancario mediante la creación, en 1924, de la Comisión Nacional Bancaria, y mediante el establecimiento de la Convención Nacional Bancaria en 1926.

La restructuración de la Secretaría de Relaciones Exteriores respondió a la necesidad del Estado mexicano por obtener su reconocimiento por parte de otras naciones, lo que llevó al Presidente Alvaro Obregón a realizar algunas funciones propias del Secretario en turno, particularmente ante el gobierno estadounidense. Entre sus principales transformaciones se encontraron la constitución, en 1922, de las Oficinas del Subsecretario y del Oficial Mayor, y los Departamentos Consultivos de Derecho, Administrativo, Consular, Contabilidad y Glosa, Diplomático y de Publicidad.

El 5 de septiembre de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública, teniendo al frente a José Vasconcelos, y se le asignaron, entre otras, las siguientes dependencias: la Universidad Nacional de México, la Escuela Nacional Preparatoria y las extensiones universitarias, la Dirección de Educación Primaria y Normal y todas las escuelas oficiales primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y Territorios.

En torno a este crecimiento cuantitativo fue que se dio la promulgación de diversos preceptos normativos, tales como la Ley sobre Instituciones de Crédito en 1921; la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano en 1922; la Ley de Hacienda del

²⁶ Flores Caballero. *Op. Cit.* p.174

Distrito Federal en 1924; la Ley de Crédito Agrícola en 1926; la Ley de Agentes Aduanales en 1927; y durante el régimen de Pascual Ortiz Rubio la Ley General de Comunicaciones, la Ley de Instituciones Financieras y de Crédito, el Código de Comercio, La Ley General de Sociedades, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Justicia federal.

En este proceso de institucionalización del Estado mexicano, correspondió a Plutarco Elias Calles el desempeñar un papel fundamental. Primero en su calidad de Presidente de la República y después en la de Jefe Máximo de la Revolución; lo que se caracterizó como una forma personal de hacer política y administración, sí bien en pro de un fortalecimiento del Estado mexicano, más que como proyecto institucional, como un instrumento de poder propio que sin embargo sentó las bases para un proceso institucional y de modernización administrativa.

En este proceso de institucionalización también el sector Paraestatal de la Administración Pública Federal experimentó un crecimiento espectacular, si bien no tan sistematizado y fundamentado como en el caso de la administración central, ya que, como nos lo establecen Horacio Lombardo y Jesús Orozco:

"En México, la introducción de entidades paraestatales, bajo los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, se produjo en forma asistemática y coyuntural, sin una concepción normativa unitaria y conforme lo dictaban las necesidades de la política económica del presidente en turno. Esta primera etapa se inicia con las disposiciones constitucionales de 1917 y algunas reformas posrevolucionarias, con las leyes secundarias que de ellas emanaron, así como con los decretos y acuerdos del titular del Ejecutivo, expedidas con base en la facultad reglamentaria, sin que hubiera una legislación específica para el control de las entidades paraestatales."²⁷

Situación semejante se presentó en torno a cada una de las entidades que conforman a este sector, es decir, organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos. En lo que se refiere a las empresas públicas, no existió mayor referencia de ellas que la contemplada en el artículo 28 constitucional, en el que se señaló el Estado podrá contar con organismos y empresas que le permitieran un manejo más eficaz de las áreas estratégicas, así como en las actividades de carácter prioritario, pudiéndose dar la presencia, en estas últimas, de los sectores social y privado, más no así en las estratégicas.

El primer período institucional de la empresa pública en México, comprendido de 1920 a 1946, ha sido considerado, no sin sobrada razón, por Alejandro Carrillo y Sergio García, como un período que "se caracteriza por el establecimiento coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático de las empresas públicas en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos por

²⁷ Lombardo Horacio y Orozco, Jesús. "Régimen Jurídico de las Entidades Paraestatales y el proceso de desincorporación en México", en Kaplan Marcos (coord.). *Crisis y futuro...* Op. Cit. p.p. 256-257

los que atravesó el país desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la segunda guerra mundial²⁸.

La conformación de la empresa pública no respondió, en su período posrevolucionario, a un proyecto definido y sustentado jurídicamente, ya que la Constitución Política no "atribuye competencia expresa a los poderes constituidos para establecer empresas estatales"²⁹; por lo que no fue sino hasta el régimen de Calles cuando la empresa pública se descubre "como un instrumento eficaz para la consecución de tres objetivos primarios: modernización del proyecto de desarrollo; reconstrucción del país y fortalecimiento estatal"³⁰.

Siendo una primera exigencia el fortalecimiento del sector financiero, resultó lógico que la primera acción de los gobiernos posrevolucionarios en este renglón, correspondiera al establecimiento del banco central, que se fundó con cien millones de pesos oro como una sociedad anónima. "Este banco se ocuparía de emitir billetes y regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa del interés, redescantar documentos de carácter genuinamente bancario y efectuar las operaciones bancarias que requiera el servicio de la Tesorería y, subsidiariamente, todas aquellas que en general competen a los bancos de depósito y descuento"³¹.

En este mismo sentido sobresalen la constitución del Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas en 1933 y Nacional Financiera en 1934; todas estas instituciones encaminadas al fomento económico del sector privado y para el financiamiento de obras públicas, facilitando la existencia de préstamos hacia sectores de la economía y actividades específicas.

Un hecho relevante que se presentó durante este período, fue la depresión económica de 1929, que enfrentó al Estado mexicano, al igual que a otros Estados nacionales, a la necesidad de adoptar una posición decididamente más participativa en la actividad económica, al tener que responder a la disminución de la producción agrícola e industrial, a la desvalorización de materias primas y recursos naturales, a diferencias en la circulación monetaria, a una defectuosa organización del crédito y la inestabilidad monetaria de muchos países; así como a los diversos efectos que se presentaron mediante el abatimiento general de los precios, falta de trabajo, disminución de valor y volumen en los negocios.

Las primeras medidas adoptadas por el Estado mexicano fueron de naturaleza reguladora, fortaleciendo su función como rector del desarrollo nacional. Durante este período se adoptaron medidas proteccionistas para la importación; se reformó

²⁸ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*, Porrúa, México, 1983, p. 37

²⁹ Ruiz Massieu. *Op. Cit.* p. 77

³⁰ *Ibid.* p. 81

³¹ Flores Caballero. *Op. Cit.* p.p. 190-191

el sistema monetario mediante la desmonetización del oro para su libre comercio; se expidió, en 1931, una Ley Monetaria que prohibió la acuñación de monedas de plata con el fin de incrementar las reservas; se expidió la nueva Ley Orgánica del artículo 28 constitucional; se formuló el reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; se expidieron decretos para la creación del servicio de especificaciones federales de productos agrícolas; se formuló, en 1930, la Ley Minera y su reglamento, y se creó la comisión Investigadora de las condiciones de la Industria Petrolera en México, también en 1930.

De igual modo, se creó, como Organismo Descentralizado, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, con la que se inició un largo proceso de creación de infraestructura para que, conjuntamente con la Nacional Financiera, apoyara e impulsara el desarrollo de la iniciativa privada bajo la protección del Estado.

Particular relevancia, en pro del fortalecimiento del Estado en la vida económica, lo tuvo el surgimiento de la Secretaría de Economía Nacional que llevó a cabo la planificación nacional; la organización y fomento de las industrias, de los recursos naturales y cámaras industriales; derivando ésto en la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República.

Uno de los primeros frutos de la planificación fue la elaboración del primer Plan Sexenal, derivado de la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario en 1934, que si bien respondió a intereses personales de Calles por mantener el poder, también resultó importante al ser asumido como base de gobierno del presidente entrante, Lázaro Cárdenas.

Los principales rubros contenidos en dicho plan fueron: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, fomento comunal, salubridad pública y, particularmente relevante, un mejor control del gobierno sobre la vida económica del país.

Los principios esenciales del Plan fueron:

"A. La adopción de una política de nacionalismo económico que permitiera al gobierno regular aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que significaran un empobrecimiento del territorio; B. Los propósitos de justicia social y nueva edificación económica en materia agraria tendientes a proteger a los nuevos poseedores de tierras y crear nuevos sistemas de agricultura organizada; C. Los lineamientos en materia de trabajo orientados hacia la protección y desarrollo de la organización sindical de los asalariados; y, D. El fortalecimiento y organización del ramo de la Hacienda y Crédito Público como una cabal garantía de seguro desarrollo del programa de gobierno"³².

³² *Ibid.* p. 211

Este Plan marcó la pauta para una participación del Estado acorde con objetivos predeterminados y sistematizados de naturaleza económica, política y social, por lo que cobró relevancia su instrumentación en el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, no bajo intenciones personalistas como lo pretendiera Calles, sino para fines institucionales; lo que le permitió a Cárdenas romper definitivamente con la política del Maximato.

Fue así como el Presidente Cárdenas adoptó formas novedosas para instrumentar la presencia del Estado en la vida económica del país, particularmente por lo que se refiere a la figura de la expropiación, que, como señalan Alejandro Carrillo y Sergio García, "ha sido más bien la excepción que la regla en nuestro país"³³.

Las medidas expropiatorias adoptadas por Cárdenas tuvieron como antecedente la expedición de la Ley de expropiaciones que "concedía al Presidente amplias facultades para expropiar bienes privados por causas de utilidad pública y del bienestar social de la nación"³⁴, derivando en la expropiación de la industria petrolera y de los ferrocarriles nacionales en 1938, con lo que la política económica del Estado mexicano se vinculó a una política de desarrollo industrial, se relacionó directamente al mercado interno y paso a regir su actividad en función del comportamiento a largo plazo de la economía nacional³⁵.

Una característica particular del Gobierno de Cárdenas fue su interés en atender las necesidades de los grupos sociales mayoritarios, impulsando una política de masas que derivó en el fortalecimiento del Estado como rector del desarrollo nacional, al contar con la capacidad disuasiva necesaria para inducir la participación del capital privado en dicho desarrollo, tal como se puso de manifiesto con el apoyo popular brindado a Cárdenas en sus medidas expropiatorias.

Lo anterior se manifestó en el impulso que dio Cárdenas a la participación de los trabajadores en la administración de empresas colectivas y mediante el apoyo financiero que les otorgó el Estado a través del Banco Obrero de Fomento Industrial, así como también con el respaldo otorgado al sector agrícola mediante la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. en 1936, y con el establecimiento de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. para fortalecer su política de repartición de tierras, en cuyo período ascendió a 20 millones de hectáreas en beneficio de 763 mil ejidatarios.

Siendo el apoyo crediticio uno de los instrumentos fundamentales utilizado por el gobierno de Cárdenas, cobró relevancia la creación del Banco de Crédito Agrícola, así como la expedición de la Ley de Crédito Popular que tenían como finalidad la creación de un sistema de crédito para los trabajadores con bajas tasas de interés.

³³ Carrillo Castro y García Ramírez. *Op. Cit.* p. 39

³⁴ Flores Caballero. *Op. Cit.* p. 217

³⁵ México a través de los Informes Presidenciales. *Op. Cit.* p. 44

El interés mostrado por Cárdenas para impulsar el renglón de las exportaciones, derivó en la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior en 1937, para apoyar financieramente las ventas a crédito mexicanas, así como el surgimiento, en el mismo año, de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., para regular el mercado agrícola y asegurar el abastecimiento de satisfactores de primera necesidad.

Durante este período la participación económica del Estado mexicano experimentó una gran diversificación, como nos lo muestra la creación en 1935 de la Compañía Productora e Importadora de Papel, S. A., para enfrentar la escasez de papel destinado a diversas publicaciones; en 1937 se constituyó la Comisión Federal de Electricidad; en 1938 se formó la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A., con el fin de regular su producción: De igual modo resultó relevante la participación del Estado en la promoción y desarrollo de la actividad turística, otorgando créditos para la construcción y adaptación de hoteles, así como con la fundación, en 1936, del Departamento de Turismo.

Lejos están todas estas acciones de permitirnos caracterizar el régimen de Cárdenas como socialista, sino que, contrariamente, su finalidad fue de un neto sentido nacionalista que en ningún modo atentó contra la iniciativa privada, ya que se dio bajo la pretensión de sentar las bases del desarrollo industrial del país, contando con su participación decidida, sí bien bajo el liderazgo del Estado; tal como nos lo manifiesta el decreto expedido por Cárdenas en 1939, mediante el cual concedió generosas exenciones de impuestos a las empresas que surgieron para desarrollar industrias totalmente nuevas³⁶.

Sin embargo, no fue esta la apreciación generalizada entre el sector privado, nacional y extranjero, por lo que no dejó de manifestar su desconfianza a las medidas adoptadas durante el mandato de Cárdenas; situación a la que se enfrentó Manuel Avila Camacho al inicio de su gobierno.

2.3 Desarrollo expansionista-industrial

La confrontación bélica mundial fue una circunstancia que se reflejó en las medidas de política económica adoptadas por el gobierno de Manuel Avila Camacho, otorgándole la cobertura necesaria para incrementar la presencia del Estado en un mayor número de actividades productivas, pasando así de su función de ser un elemento únicamente de fomento económico, para asumir funciones de naturaleza empresarial y de liderazgo en el desarrollo del país.

³⁶ Decreto para fomentar industrias nuevas, publicado en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1939

Para enfrentar la desconfianza existente entre la iniciativa privada por las tendencias mostradas por su antecesor, Avila Camacho dejó claro desde un principio, que su gobierno otorgaría todo su apoyo para su pleno desarrollo en pro de la industrialización del país, tal y como él mismo lo manifestó en 1944:

"El Ejecutivo reconoce que la industrialización es el medio eficaz por excelencia para lograr el desenvolvimiento económico de México y la elevación del nivel de vida de su población, y que es obligación del gobierno fomentar la organización de nuevas empresas"³⁷.

Sin que lo anterior significara el fin de la tendencia iniciada por Cárdenas, de incrementar el número de empresas públicas, ya que fue precisamente a través de ellas como se instrumentó el respaldo al desarrollo del sector privado, canalizando así los apoyos del régimen mediante:

"A. El apoyo financiero y técnico de Nacional Financiera que patrocinó proyectos destinados a contrarrestar la escasez de productos originada por la guerra, en industrias de artículos básicos tales como hierro y acero, sosa cáustica y otros.

B. La protección arancelaria, que no tuvo los resultados esperados pero se utilizó como instrumento de control.

C. Las franquicias fiscales llegaron a ser parte importante de la política de fomento industrial del gobierno a partir de 1941. En este año se expidió la ley que autorizaba la exención de impuestos por un periodo de 5 años a industrias nuevas y necesarias.

D. Estímulo a las inversiones extranjeras en la industria"³⁸

Acorde con lo anterior, durante este régimen se dio la creación de un gran número de empresa públicas, destacando entre ellas, por su impacto en el proceso de industrialización del país: Altos Hornos de México, S.A. en 1942; Guanos y fertilizantes de México en 1943; la compañía Industrial de Atenique; Diesel Nacional; la Siderúrgica Nacional, el Ferrocarril del Pacífico; Fundiciones de Fierro, S.A.; Aceros Esmaltados, S.A.; Industria Eléctrica Mexicana, S.A.; Sosa Texcoco, S.A.; Cobre de México, S.A.; los Estudios Churubusco Azteca.

En el terreno financiero se crearon el Banco del Pequeño Comercio y el Banco de Crédito Urbano; en tanto que Nacional Financiera se consolidó como un banco de desarrollo para canalizar a la industrialización el financiamiento externo y el ahorro interno.

Particular relevancia tuvo la creación de Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., por su impacto en el control, por parte del Estado, de bienes de primera necesidad, que sería el antecedente de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

³⁷ México a través de los Informes Presidenciales. *Op. Cit.* p. 68

³⁸ *Ibid.* p.p. 67-68

El carácter institucional de estas medidas, que además de fortalecer el papel del Estado como rector del desarrollo nacional, a través de su presencia por la vía de la empresa pública, estuvo acompañado por otras medidas también de naturaleza institucional, como lo fue la creación de organismos encargados de dotar a estas entidades de una mayor racionalidad; tal fue el caso de la Comisión Intersecretarial de Administración Pública y la Comisión Federal de Fomento Industrial; así como de la institucionalización de que fueron objeto los propios empresarios mediante la creación de la Cámara Nacional de la Industria y de la Transformación (CANACINTRA) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), para mantener con ellos un diálogo directo.

Este proceso de institucionalización de la empresa pública se vio reforzado con la aplicación de diversas medidas de naturaleza administrativa, que derivaron en un mayor control por parte del Estado sobre estas entidades, dando origen a un segundo período de su desarrollo, tipificado por Alejandro Carrillo y Sergio García como de establecimiento de mecanismos de control, que abarcó de los años 1947 a 1958.

El proceso de industrialización iniciado con Lázaro Cárdenas, y continuado durante el régimen de Avila Camacho, fue a la vez causa y efecto del crecimiento e importancia de la empresa pública como instrumento de gobierno para reforzar el papel rector del Estado en el desarrollo económico del país; tendencia que se vio reforzada durante las administraciones siguientes.

El conflicto bélico mundial fue un factor determinante en el crecimiento de la participación económica del Estado mexicano, particularmente de la industrialización del país que encontró alternativas de desarrollo por la creciente demanda de productos nacionales en el exterior y por la baja experimentada en el renglón de las importaciones; sin embargo, con la terminación de dicho conflicto las potencias mundiales encauzaron todos sus esfuerzos a la reactivación de sus plantas productivas, lo que se reflejó en una merma de la capacidad exportadora de México.

El gobierno mexicano en turno, bajo la dirección del Presidente Miguel Alemán, impulsó, ante esta situación, una política proteccionista en defensa de la planta productiva nacional, que se manifestó mediante el establecimiento de altos aranceles a los productos extranjeros, particularmente a los bienes de consumo, pero no así a los bienes de capital indispensables para continuar el proceso de industrialización en el país.

Otras medidas adoptadas correspondieron al renglón de los impuestos, otorgando exenciones fiscales a la iniciativa privada, así como una política sistemática de créditos a bajos intereses, la venta de materias primas y productos elaborados por las empresas públicas a bajo precio y el apoyo otorgado por la existencia de precios de garantía.

En este sentido, cobra relevancia lo expresado por el Presidente Alemán en 1946:

"Las industrias nacionales gozarán de una prudente protección arancelaria para librarlas de una ruinosa competencia extranjera, sin fijar impuestos prohibitivos sobre productos de otros países —que nos aislarían comercialmente—, velando por el provecho general de la nación y facilitando su cooperación internacional. La industrialización necesita de crédito en mayor volumen y con interés razonable, para que las empresas no sean víctimas de la especulación inmoderada. Con este fin la Nacional Financiera aumentará su capital propio y orientará su acción crediticia, haciéndola más eficaz para el impulso económico del país"³⁹

Durante este período, inicios de la década de los años cincuenta, la reactivación de la economía mexicana derivó del incremento de la demanda de productos por parte de Norteamérica, que enfrentó el conflicto bélico con Corea.

Otro fenómeno significativo durante este período, llamado de sustitución de importaciones, fue el crecimiento de la inversión extranjera en el país; como lo demuestra el hecho de que en 1947-1952 la inversión externa directa representaba el 25% de la bruta fija privada; proporción que aumentó al 40% en 1953-1958. De igual modo se presentó también el crecimiento de la deuda pública, al financiar con el endeudamiento interno y externo los apoyos brindados a la iniciativa privada.

Particular relevancia tuvo el apoyo y el crecimiento experimentado por el sector agropecuario, al convertirse en el proveedor de las divisas necesarias para la importación de bienes de capital indispensables en el proceso de industrialización del país, específicamente la agricultura comercial privada, en detrimento de la producción ejidal y de los pequeños agricultores, agudizándose así las diferencias en el campo.

No obstante que la inversión pública experimentó un fuerte impulso al crecer a un ritmo de 5.2% anual, del cual los organismos y empresas descentralizadas absorbían el 52%, la mayor parte de ella se canalizó preferentemente a la explotación de insumos y servicios necesarios para impulsar la industrialización; tales como los hidrocarburos, a los que se les destinaba el 12%; la energía eléctrica, que contaba con un 8%, y los ferrocarriles, a los que les correspondía un 20%; todo esto a diferencia del período pasado en el que la creación de infraestructura fue un objetivo primordial

Durante este período, el universo de la empresa pública se vio incrementado, concretamente en el campo de participación directa del Estado en actividades de naturaleza empresarial. Tal fue el caso de las comunicaciones, particularmente de los ferrocarriles, requisándose las propiedades del Ferrocarril Sur-Pacífico y adquiriendo las acciones del Ferrocarril del Noroeste de México. En 1951 se instaló la planta Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, se creó la

³⁹ *Ibid.* p. 96.

empresa de Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico y se compró el Ferrocarril Mexicano del Norte.

En el renglón de los energéticos también fue evidente el incremento de la participación del Estado. En el caso de los hidrocarburos, entre otras acciones, se llevó a cabo la construcción de una planta de lubricantes en la refinería ingeniero Antonio M. Amor, así como también en Salamanca y en Minatitlán; de igual modo se construyeron diversos oleoductos, como lo fueron los de Angostura Veracruz, de Tampico a Monterrey, y el gasoducto de Reynosa a Monterrey.

Así mismo se incrementó la participación estatal en la producción de energía eléctrica, experimentando esta industria un crecimiento a un ritmo del 11.7% durante el período comprendido de 1952-1958.

Entre otras grandes empresas, durante este período fueron creadas las siguientes: Compañía de terrenos de Río Colorado, S. A. (1946), Banco Nacional Monte de Piedad (1946), Banco Nacional Cinematográfico (1947), Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1947), Industria Petroquímica Nacional, S.A. (1949) Diesel Nacional, S.A. (1951), Mexicana de Coque y derivados, S.A. de C.V. (1951), Comisión Nacional de Valores (1953), Industrial de Abastos, S.A. de C.V. (1956), Zincamex (1956), Bienes Raíces Industriales, S.A. de C.V. (1957), y el Instituto Mexicano del Café.

De la magnitud alcanzada por el universo de las empresas públicas da cuenta la lista de empresas que tan sólo en 1948 tenía bajo su vigilancia el Consejo Nacional de Inversiones, que se conformaba por la presencia de 65 empresas; entre ellas: Administración de Ferrocarriles Nacionales de México, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., Altos Hornos de México, S.A., Banco de México, Cobre de México S.A., Comisión Federal de Electricidad y Empresas Subsidiarias, Instituto Mexicano del Seguro Social, Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Productora e importadora de papel, S.A., etcétera.

El crecimiento cuantitativo y cualitativo del universo de las empresas públicas demandó un mayor control de las mismas por parte del Ejecutivo, lo que derivó en la promulgación de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947.

Entre algunos de los puntos más relevantes contenidos en esta ley, se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas, así como la supervisión de todos los fideicomisos del Gobierno Federal; en tanto que a la recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le asignó la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas.

La instrumentación de las facultades concedidas por esta primera Ley para el Control, no estuvo exenta de complicaciones, de tal forma que la primer Comisión

Nacional de Inversiones, creada en 1948 como mecanismo de control, tuvo una vida efímera al ser disuelta en 1949, para dar lugar a la creación en 1953 del Comité de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Dirección General de Crédito, bajo cuya responsabilidad quedó el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresa públicas, sin que tampoco llegara a ser un mecanismo verdaderamente operativo.

Por tal motivo fue que en 1954 se creó una nueva Comisión de Inversiones, dependiente directamente del Presidente de la República, quien fue el responsable de nombrar su director general y cuatro miembros más; entre sus principales facultades se encontraban las siguientes:

- "Estudiar los *proyectos de inversión* que recibiera, con objeto de valorar —en consonancia con las más apremiantes necesidades del país — la importancia particular que cada obra revestía en sus aspectos económico y social.
- Realizar los estudios económicos que fueran necesarios, a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la *jerarquización*, la *cuantificación* y el papel de las inversiones públicas en el desarrollo *integral* del país.
- Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un *programa coordinado de las inversiones públicas*.
- Sugerir al propio Ejecutivo los *cambios* que debieran realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la operación de nuevos hechos económicos.
- Todas las inversiones que quisieran realizar las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberían ser *consideradas previamente* por la comisión de inversiones, la que sometería sus *dictámenes* al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del programa respectivo, autorizando sus modificaciones"⁴⁰.

La aplicación de estas medidas, y la funcionalidad de las mismas en la racionalidad del gasto público, evidenció la necesidad de que el Ejecutivo Federal asumiera acciones más sistematizadas en torno a la planeación no sólo de las inversiones del sector paraestatal, sino de la Administración Pública federal en su conjunto, lo que derivó en la exigencia de asignar estas funciones a un organismo de mayor envergadura en el contexto administrativo.

Tal fue el caso del proyecto de creación de una Secretaría de Planeación y Presupuesto, que si bien no llegó a materializarse como tal, si dio lugar a la creación de la Secretaría de la Presidencia, con lo que la vida institucional de la empresa pública en México accedió a un tercer período, nombrado por Alejandro Carrillo y Sergio García como de *creación de sistemas para la planeación y el control*, que abarca desde el año de 1959 hasta 1982.

⁴⁰ Carrillo, Alejandro y García, Sergio. *Op. Cit.* p.p. 47 y 48

2.4 El desarrollo estabilizador

El inicio de este período de la empresa pública correspondió también al período de implantación del llamado modelo de desarrollo estabilizador, que tuvo como objetivo básico el crecimiento económico del país y el enfrentar las condiciones adversas de un mercado interno debilitado por la aplicación de una política sustentada en las exportaciones, como forma de obtención de divisas para la importación de bienes de producción, y por el crecimiento de la inversión extranjera, particularmente Norteamericana. Dos hechos derivaron de la presencia de esta última: la inflación y un efecto descapitalizador, al generar considerables salidas de fondos por concepto de amortizaciones, regalías, intereses, etcétera.

La administración entrante, encabezada por Adolfo López Mateos, enfrentó también la existencia de grandes rezagos sociales, derivados de la creciente concentración del ingreso, de la desviación de excedentes hacia el consumo suntuario y de la debilidad y estructura del aparato productivo, lo que dio lugar a diversas manifestaciones de descontento social, como lo fueron los movimientos sindicales de 1952, el magisterial de 1956 y el obrero de 1958-1959.

Entre las diversas medidas adoptadas por la administración de López Mateos, sobresalen aquellas encaminadas hacia dos aspectos básicos: el apoyo irrestricto del Estado a la iniciativa privada y la atención a la problemática social existente, incrementando para tal efecto la inversión pública, particularmente a través del endeudamiento externo y el crecimiento del sector paraestatal, por lo que resulta significativo lo dicho por López Mateos en su informe de 1959:

"El gobierno continuará participando e interviniendo en la vida económica del país, a través de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, en la medida de sus facultades y siempre que sea necesario, pero sin hacer de ello una función predominante que desaliente las insustituibles y provechosas actividades de la iniciativa privada; seguirá regulando el crédito, promoviendo todas las formas del esfuerzo creador que coadyuven a los fines que señalo y, empleando, sin reservas, los medios que aconseje la política económica para lograr en lo posible un desarrollo equilibrado"⁴¹.

En el terreno de los hechos, lo dicho se manifestó en el crecimiento del universo de las empresas públicas, tanto en términos numéricos como en el de su participación en el total de la inversión pública, ya que durante los años 1959-1961, del total de la inversión pública, el 63.2% correspondió al sector paraestatal, absorbiendo la mayor parte de éste la Comisión Federal de Electricidad (16.7%) y Petróleos Mexicanos (20%).

Entre las diversas razones del incremento de la participación del Estado en la vida económica del país, sobresale la necesidad de fortalecer el mercado interno y el atender áreas de actividad desatendidas por la iniciativa privada, ya por desconfianza o por ser de escaso atractivo.

⁴¹ México a través de los Informes Presidenciales. *Op. Cit.* p. 125

Larga es la lista de empresas públicas creadas durante este período, sobresaliendo aquellas destinadas para apoyar algunos cultivos, como fueron el patronato del maguey (1960), Cordomex (1961), Azucarera de la Chontalpa (1961), y Compañía Industrial de Atenquique (1962); en el terreno de la petroquímica se constituyeron las empresas Tetraetilo de México (1960) y Hules Mexicanos (1963).

El Estado mexicano también incrementó su participación en la producción de los insumos necesarios para producir bienes de capital o en su elaboración misma, mediante su participación en empresas tales como Fundiciones de Fierro y Acero (1962), Torres Mecanicas (1962), Mexicana de Autobuses (1962), Vehículos Automotores Mexicanos (1965). En el terreno de transportes y comunicaciones se creó Nacional de Combustibles de Aviación (1959) y se inició la participación en Aeronaves de México (1959) y en Servicios Aéreos Especiales (1960).

Otras áreas también fueron atendidas por la inversión pública, como lo fue el caso de la industria cinematográfica y de espectáculos, mediante la adquisición de la totalidad de las acciones de la Compañía operadora de teatros (1960) y de la Cinematográfica Cadena de Oro, S.A. e Inversiones Reforma, S. A.

Particular relevancia tuvo la adquisición por parte del Estado de las empresas Ayotla Textil y Toyoda de México, S.A. en 1959, convertida esta última posteriormente en Siderúrgica Nacional, S.A. Su compra representó la aplicación de una política que fue rasgo común del Estado mexicano ante la iniciativa privada, es decir, el rescate de empresas que por su importancia en el sector productivo nacional o como fuente de empleo, no resultaba conveniente su desaparición, como fue el caso de Ayotla Textil, o bien rescatando empresas que no operaban satisfactoriamente bajo el concepto privado, como fue el caso de Toyoda de México, lo que habría de incrementar considerablemente su universo de empresas en los años subsiguientes.

En el plano de la asistencia social también fue relevante la presencia del Estado, particularmente a través de la creación de organismos de asistencia como el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito, así como de diversos fideicomiso y conjuntos habitacionales para la atención de la problemática de vivienda existente, o bien, mediante el volumen de inversión destinado al Instituto Mexicano del Seguro Social y al recién creado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Particular relevancia tuvo la sustitución de la antigua CEIMSA por la CONASUPO, ya que a través de esta última se obtuvo el control de los servicios de recepción de cosechas; programación, vigilancia y contratación de productos de subsistencia popular, y su venta directa al público mediante la creación de distribuidora Conasupo y de la compañía Rehidratadora de Leche Conasupo.

Durante el sexenio presidencial de Gustavo Díaz Ordaz el modelo de desarrollo estabilizador se mantuvo vigente, si bien no en los mismos términos exitosos que en el sexenio pasado, ya que durante el período de Díaz Ordaz se agravó la problemática del campo, particularmente en lo que se refiere a la agricultura comercial, debido a su orientación hacia el mercado externo y la dificultad para hacer crecer los volúmenes de exportación, así como por el estancamiento relativo de los precios de los productos agrícolas; de forma tal que durante los años de 1965-1970 la aportación del sector agrícola al Producto Interno Bruto sólo fue del 1.2%, en tanto que en años anteriores había sido del 3.5%.

Como consecuencia de lo anterior, la aportación de divisas del sector agrícola para la importación de bienes de producción se vio disminuida, con lo que la participación de la inversión extranjera y el incremento de la deuda pública fueron principalmente utilizados para este fin, lo que incrementó la dependencia de México por este concepto, así como la presencia del fenómeno inflacionario.

No obstante lo anterior, el modelo de desarrollo vigente manifestó resultados cuantitativos positivos, al reflejarse en el promedio de crecimiento anual, durante esta década, en un porcentaje del 7%, superior al de la década anterior que osciló en un 5.6% anual.

En este proceso, las políticas económicas adoptadas por el gobierno de Díaz Ordaz desempeñaron un papel importante, al manifestar un incremento de la inversión pública canalizada principalmente al fomento industrial y al apoyo de la iniciativa privada, como pivote del crecimiento económico; tal y como lo manifestó Díaz Ordaz en su segundo Informe de Gobierno:

"El impulso a la industrialización se logró [...] a través de las inversiones que el Estado realizara para fomentar... y estructurar la industria básica (así como) continuar proporcionando los estímulos que representa la infraestructura... (además de mejorar) los alicientes de carácter fiscal y crediticio... (todo esto con el fin de) dotar de firmes cimientos a toda la industria"⁴²

También la empresa pública desempeñó un papel fundamental durante este proceso, al ser utilizada como fuente de financiamiento de la iniciativa privada, a través de una política de precios favorable, de subsidios, de créditos preferenciales y de la venta de insumos a precios por debajo de los existentes en el mercado, pero particularmente por el rescate de las empresas privadas en situación financiera desfavorable, o bien cubriendo aquellas áreas que para el sector privado resultaban poco atractivas por los montos de inversión o por los tiempos de recuperación de la inversión efectuada.

Prosiguiendo con su función empresarial, el Estado mexicano vio incrementado su universo de empresas públicas, particularmente en el sector primario mediante la creación de la Compañía Industrial Azucarera San Pedro (1968), la Impulsora

⁴² *Ibid* p 139

de la Cuenca del Papaloapan (1970), Productos Forestales Mexicanos (1968) y Alimentos Balanceados de México (1968).

Otras empresas creadas o adquiridas fueron: Compañía Algodonera Comercial Mexicana, Financiera Nacional Azucarera, Astilleros Unidos del Pacífico, El Instituto Mexicano del Petróleo, Compañía Mexicana de Exploraciones, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, Compañía Explotadora de Asbestos, S.A. y el Sistema de Transporte Colectivo.

Durante este período también la asistencia social fue objeto de atención estatal, particularmente mediante la creación de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y del inicio de la construcción de una Casa Hogar para Niños, de una Casa de Cuna y del Hospital Infantil de México.

De la situación imperante y de la importancia del sector paraestatal durante este período, nos da cuenta lo señalado en la obra *México a través de los Informes Presidenciales*:

"Al finalizar el gobierno del presidente Díaz Ordaz, el panorama era el siguiente: la mayor parte de los recursos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal correspondían a servicios públicos (alrededor del 34%9 tales como transporte, comunicaciones, seguridad social, promoción del desarrollo regional, fomento agropecuario, etc., y a la producción de materias primas y energéticos (46.7%), incluyendo petróleo, electricidad, siderurgia, productos mineros y fertilizantes. Estas dos zonas de actividad, que en su conjunto significaban más del 80% de los recursos paraestatales, obedecen claramente a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada, que siguió el Estado durante las administraciones de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz

Del resto de los recursos del sector paraestatal, una pequeña proporción correspondió a la producción de bienes de capital y de consumo, y en mayor grado, al comercio y a los servicios, dentro de los cuales el renglón más importante lo constituía la CONASUPO⁴³.

La terminación del período sexenal de Gustavo Díaz Ordaz dio lugar también a la conclusión del llamado modelo de desarrollo estabilizador, el cual, en términos cuantitativos, representó grandes avances, ya que se alcanzó una tasa de crecimiento que duplicaba la demográfica, y se obtuvieron índices de inflación interna bajos, solidez monetaria y un aparato productivo diversificado.

Sin embargo, la aplicación de este modelo también trajo consigo una serie de fenómenos contrarios a lo esperado, que se reflejaron negativamente en la situación del país; tales como: desequilibrios regionales, mercado interno descuidado, capacidad instalada subutilizada, precarios niveles de competitividad

⁴³ *Ibid.* p. 154

industrial, endeudamiento exterior cada vez más alto, déficit comercial que se hacía ya crónico, marginación creciente, desempleo y subocupación.

En el plano internacional las condiciones existentes tampoco resultaban favorables para la situación del país, considerando la existencia de desequilibrios económicos, políticos y financieros que afectaban a la economía mundial; tales como: la crisis monetaria internacional, los niveles excesivos de circulante, la elevación desorbitada en los índices de precios de productos agropecuarios, metales, petróleo y bienes de capital; lo que desembocó en un espiral inflacionario.

2.5 el desarrollo compartido

Ante las condiciones antes señaladas, la administración entrante, bajo el mando del presidente Luis Echeverría, instrumentó un nuevo modelo de desarrollo, nombrado como de desarrollo compartido; mediante el cual se pretendió dar respuesta a los desequilibrios sociales existentes, que alcanzaron su punto más álgido con las manifestaciones políticas de los médicos en 1966 y con el movimiento estudiantil de 1968. Por tal motivo, se aplicó una política de corte populista mediante la llamada apertura democrática y la reincorporación de las masas a la actividad económica pública; lo que no hubiera sido posible sin contar con una mayor participación del Estado en los procesos productivos⁴⁴.

Una característica fundamental de este período fue el incremento de la inversión pública, particularmente a través de su sector paraestatal; inversión que se vio incrementada hasta en un trescientos por ciento, como nos lo manifiesta el siguiente dato proporcionado por la Dirección General de Inversiones Públicas, de la Secretaría de la Presidencia:

Cuadro No. 2.1
DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA AUTORIZADO⁴⁵
(Millones de pesos y porcientos)

Conceptos	1975-1970		1971-1976	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Total	126 241	100.0	398 101	100.0
Fomento agropecuario y pesquero	14 076	11.1	68 507	17.2
Fomento industrial	51 457	40.8	141 877	35.6
Transporte y comunicaciones	28 317	22.4	89 781	22.6
Bienestar social	29 891	23.7	87 459	22.0
Administración y defensa	2 500	2.0	10 477	2.6

Fuente: México a través de los Informes Presidenciales

⁴⁴ Fernández Santillan, José Florencio. *Temas sobre teoría de la Administración Pública*, Cuademo 2, Serie Conferencias, FCPS/UNAM, México, 1981, p.p. 16-17

⁴⁵ México a través de los Informes Presidenciales. *Op. Cit.* p. 160

El incremento cuantitativo de la inversión pública se reflejó principalmente en el incremento del universo del sector paraestatal, y en consecuencia de su empresa pública. Son diversos los indicadores que nos dan cuenta de ello; por ejemplo, el hecho de que "el sector paraestatal a través de [sus] empresas dio ocupación a seiscientos setenta y dos mil trescientos noventa y dos personas en 1975 y durante el período 1970-1975 contribuyó a la creación de más de doscientos cincuenta mil empleos"⁴⁶.

De igual modo, "se incrementó la capacidad productiva del sector paraestatal, de ochenta y seis organismos públicos registrados en el año de 1970, cuyos activos ascendían a ciento veintitrés millones de pesos, se pasó, a finales del régimen a setecientas cuarenta entidades públicas, sus registros alcanzaban a cuatrocientos sesenta y dos mil millones de pesos"⁴⁷.

Sin duda alguna, fue durante este sexenio cuando se presentó un mayor crecimiento del sector paraestatal en México, por lo que más que enumerar de manera particular las empresas que lo integraron, resulta representativo de su diversidad lo señalado por Ricardo Uvalle:

"Durante el período del presidente Echeverría se crean, entre otras, las siguientes Entidades Públicas: en 1970, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; en 1971, el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos; en 1972, Tabacos Mexicanos, el Comité de Unificación de Frecuencia y el Instituto del Fondo para la Vivienda para los Trabajadores; en 1973, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Comisión Nacional del Cacao; en 1974, el Colegio de Bachilleres y en 1975, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el Consejo Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, la Editora Popular para los Trabajadores y la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor"⁴⁸.

Indudablemente fue en este período durante el cual el Estado mexicano incrementó su participación en la vida económica del país, por lo que resulta significativo el hecho de que para 1976 "se había duplicado la producción petrolera y la capacidad instalada de generación de electricidad; se multiplicó la producción en la industria siderúrgica; y Nacional Financiera había financiado a empresas por casi ciento veintiocho mil millones de pesos[...]. Junto a ella, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) fue el organismo encargado de fomentar la exportación y la creación de nuevas industrias"⁴⁹.

⁴⁶ Flores Caballero. *Op. Cit.* p. 269

⁴⁷ *Ibid.* p. 269

⁴⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, p.p. 54-55

⁴⁹ Flores Caballero. *Op. Cit.* p. 268

No obstante las acciones emprendidas por la administración de Echeverría para enfrentar las condiciones de crisis imperantes en el país, particularmente a través del incremento del gasto público, la situación continuó siendo crítica; máxime si consideramos que la fuente de financiamiento principal utilizada fue la deuda pública, lo que derivó en el incremento del espiral inflacionario que, aunado al crecimiento demográfico y a la falta de una reforma fiscal y de las tarifas de los bienes producidos por el Estado, trajo como consecuencia un efecto negativo en la situación de vida de la población mayoritaria.

Estas condiciones, sumadas a la presencia de la dolarización de la economía, fuga de capitales, restricción de la inversión privada, intolerancia política, campañas de rumores, ineficiencia y corrupción en el manejo del gasto público, falta de rigor en la programación del presupuesto y su ejercicio, improvisación de los cuadros administrativos y dirigentes, destinados a administrar las empresas del Estado, entre otras más, fueron las condiciones en las que dio inicio el sexenio de José López Portillo⁵⁰.

En el plano internacional persistía también la situación crítica, caracterizada principalmente por la recesión económica, inflación y relaciones internacionales difíciles; en suma, el panorama no resultaba nada alentador.

Las acciones emprendidas por el gobierno de López Portillo se integran en cuatro grandes rubros: la Alianza para la Producción, la Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Fiscal. Con estos instrumentos de política gubernamental se pretendió alcanzar tres grandes objetivos a lo largo del sexenio: durante el primer bienio se proyectaba superar la crisis; durante el segundo, establecer las bases para un crecimiento sostenido, y en el tercero, consolidar el proceso de desarrollo.

Acorde con la tendencia mostrada durante el sexenio anterior, durante el régimen de López Portillo también se priorizó la inversión pública, particularmente para incrementar el volumen de empleo y para incentivar el crecimiento económico, que en el caso de México, a diferencia de otros países, alcanzó un porcentaje por encima del 7 por ciento durante el período 1978-1981.

Un elemento fundamental que permitió dicho crecimiento, fue la explotación del petróleo; que si bien dotó al país de una mayor capacidad financiera en el corto plazo y le abrió las puertas a nuevas líneas de crédito, al utilizarse como único pivote de desarrollo, transformó prácticamente a México en un país monoexportador; enfrentándolo en el mediano plazo a serias dificultades, particularmente por la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a finales de 1980 y por el enorme crecimiento de la deuda pública, que al ser utilizada como única fuente de financiamiento del crecimiento

⁵⁰ Salyano Rodríguez, Raúl. *La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano*, INAP, México, 1985, p.p. 91 y 98

económico del país, pasó de 14 490 millones de dólares en 1975, a 57 988 millones de dólares en 1982

En el corto plazo también se presentaron serios desajustes en la situación económica del país, que, como consecuencia de las decisiones de política económica de sustentar el crecimiento en la explotación petrolera, se reflejaron en la caída del mercado interno, en el descenso de las exportaciones de productos manufacturados, en el deterioro de grandes extensiones de tierras cultivables destinadas para la agricultura y ganadería, debido a la expansión del petróleo; pero específicamente en el incremento de las importaciones de productos para complementar la oferta interna, generándose así un déficit en la balanza comercial, agravado por la fuerte carga de la deuda pública y por el incremento sustancial del servicio de ésta, como resultado del incremento de las tasas de interés.

El incremento de la participación económica del Estado, vía empresa pública en lo particular y del sector paraestatal en lo general, también fue mayor durante este período; de tal forma que existiendo 1 013 organismos a principios de 1976, a finales de 1982 se contaba ya con un universo de 1 115. De la importancia e impacto de esta participación, nos da cuenta la información proporcionada por José Juan Sánchez González en el siguiente cuadro de la composición de los núcleos de participación estatal:

Cuadro No. 2.2
NUCLEOS DE PARTICIPACION ESTATAL⁵¹

NUCLEOS	CARACTERISTICAS	EMPRESAS PUBLICAS
1 Agrícola y Forestal	Condujo a incentivar la producción de alimentos (maíz, trigo y arroz) en los cuales la economía mexicana no gozaba de ventajas comparativas, castigando la producción de otros alimentos (hortalizas, legumbres y frutas) que, además de tener un alto valor agregado a precios internacionales, son intensivas en la mano de obra	En 1982 destacan la Productora Nacional de semillas (PRONASE), Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestal Mexicanos y el Instituto del Café (INMECAFE), así como 48 ingenios azucareros. En el aspecto social es patente la creación del Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos de Escasos Recursos (FIOCER)
2 Pesquero	La participación activa del sector público en esta actividad fue amplia ya que existía un gran número de empresas de participación estatal mayoritaria para la pesca de altura	La Productora Nacional de Redes, el Fondo Nacional para el Desarrollo pesquero (FONDEPESCA) y el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero
3 Industrial	La industria manufacturera estatal adquirió creciente importancia, al aumentar su participación en el PIB de la industria de 8.3% en 1975 a 13.8% en 1986. Así, en 1982 el sector público participaba en 41 de las 49 ramas de la	Destacan PEMEX, Minera Carbonífera Río Escondido, Exportadora de Sal, Roca Fosfórica Mexicana, Compañía Real del Monte y Pachuca, la Compañía Minera Cananea, Sidemex, Fertimex, Dina, Tereflalatos Mexicanos, AHMSA y

⁵¹ Sánchez González, José Juan. *Empresas Pública y Privatización en México*, mimeo, México, 1997, p. 111

	industria manufacturera y cerca del 85% de la producción del sector industrial paraestatal	Tubacero, entre otras.
4 Comunicaciones y transportes	El grueso de la infraestructura de transporte ha corrido a cargo del Estado. La apertura de nuevas vías de comunicación, comió paralela con la creación de entidades paraestatales que coadyuvaron a integrar un sistema nacional de transporte y comunicación.	Destacan TELMEX, Ferrocarriles Nacionales, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Aeroméxico, Mexicana de Aviación y los canales 11 y 13
5 Comercio	El principal objetivo de las empresas y organismos financieros fue el de garantizar el abasto de productos básicos reduciendo los márgenes de comercialización	CONASUPO, Azúcar S.A., Instituto Mexicano del Comercio Exterior, Tabacos Mexicanos y la Comisión Nacional del Cacao
6 Turismo	El Estado se encargó de otorgar financiamiento y proporcionar infraestructura de apoyo, como fue el caso de los desarrollos turísticos de Ixtapa y de Cancún.	La cadena de Hoteles el Presidente, Club Med ubicados en Ixtapa, Cancún y las Villas Arqueológicas a través de Profutur y Fonatur, así como el Fideicomiso de Turismo Obrero.
7 Financiero	Las cifras de 1940-1975 muestran que el 60% de los recursos financieros del sistema fueron proporcionados por el Banco Central y la banca nacional, aportando este último cerca del 50% del financiamiento entre 1942 y 1970 y alrededor del 42% en 1971 y 1976	Banco de México, BANOBRAS, NAFINSA, BANRURAL, BANCOMEXT, BANCI, así como la aseguradora ASEMEX y Aseguradora Hidalgo.

Fuente: Sánchez González, José Juárez. Empresa públicas y privatización en México

Es importante señalar que durante el período comprendido entre los años 1958 y 1982, y dado su espectacular crecimiento, la empresa pública fue objeto de mayor atención administrativa por parte del Estado, particularmente en el renglón de su control y vigilancia, así como en la planeación de sus inversiones.

En este sentido, correspondió a la Secretaría de la Presidencia, creada como resultado de las modificaciones introducidas en 1958 a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la "coordinación de los programas de inversión y la planeación y vigilancia de la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"⁵², en tanto que a la Secretaría del Patrimonio Nacional, creada en sustitución de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, como resultado también de dichas reformas, le correspondió "controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación"⁵³, en tanto que a la Secretaría de Hacienda y Crédito público le correspondieron todos los aspectos relacionados a su presupuesto.

⁵² Carrillo Castro y García Ramírez. *Op. Cit.* p. 51

⁵³ *Ibid.* p. 51

Particular relevancia para este proceso de control y vigilancia lo tuvo la expedición de la "Ley de Inspección de Adquisiciones que, junto con la Ley de Inspección de Obras de Contratos y Obras Públicas de 1966, [tuvo] por objeto normar los flujos financieros que se erogan por esos conceptos"⁵⁴.

De igual trascendencia resultó, para dichos fines, las reformas realizadas en 1965 a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al contemplar, entre otros aspectos, los siguientes objetivos como parte del control y vigilancia que habría de ejercer el Ejecutivo sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal:

- ° "Definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las entidades paraestatales;
- ° Coordinar sus acciones;
- ° Procurar que sean compatibles y complementarias, para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos;
- ° Evitar la competencia innecesaria;
- ° Verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos;
- ° Introducir mejoras en la eficiencia operativa, técnica y administrativa"⁵⁵

Otro aspecto relevante acontecido en el campo de las empresas públicas en este período, fue la decisión de incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación los siguientes veinte organismos y empresas públicas más importantes:

Petróleos Mexicanos
 Comisión Federal de Electricidad
 Ferrocarriles Nacionales de México
 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
 Instituto Nacional de la Vivienda
 Lotería Nacional
 Instituto Mexicano del Seguro Social
 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
 Industria Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.
 Compañía Eléctrica Chapala, S. A.
 Compañía Eléctrica Morelia, S. A.
 Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A.
 Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.
 Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.
 Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.
 Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A.
 Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.
 Aeronaves de México, S. A.

⁵⁴ Uvalle Berrones. *La actividad económica del Estado...* Op. Cit. p. 50

⁵⁵ Carrillo Castro y García Ramírez. *Op. Cit.* p. 63

Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Siendo característica de este período la creación de sistemas para la planeación y el control de las empresas públicas, a la par que de los organismos descentralizados, su instrumentación no fue continua, considerando que de 1959 a 1976 su rasgo principal fue la aplicación de una planeación ligada a los ingresos; en tanto que de 1976 a 1982 lo fue la vinculación de la planeación al cumplimiento de los grandes objetivos y metas nacionales y el control, que se ejerció con base en un modelo sectorial, desconcentrado o de responsabilidad compartida⁵⁶.

El segundo período, de 1976 a 1982, tuvo su antecedente en los resultados derivados del diagnóstico realizado a la Administración Pública en México por la Comisión de Administración Pública, creada en 1965; la cual señaló la falta de concordancia que había existido hasta la fecha entre las actividades de las entidades del sector público y los fines del Plan de Desarrollo, debido a que la Administración Pública, en lo que respecta a la planeación y al despacho de los negocios administrativos, se había organizado y funcionado por ramo, y por propósitos en el caso de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, por lo que para lograr una mejor organización administrativa se hacía necesario, a su juicio:

- "a) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal [...]
- b) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñen las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; analizar sus sistemas de proyección, sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; las clases de actos que ejercen, etcétera.
- c) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
- d) Complementar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multisecretariales, en pos de idénticos propósitos.
- e) proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.
- f) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programas, en función de la integración también por sectores"⁵⁷.

Correspondió a la administración de Luis Echeverría el realizar las primeras acciones en torno a los cambios administrativos propuestos, si bien no de manera sustancial para una profunda reforma administrativa; tal fue el caso de la creación de Unidades de Programación en cada una de las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; de la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público; del Presupuesto con Orientación Programática; de diversas Comisiones Sectoriales, como lo fue el

⁵⁶ *Ibid.* p.p 50-51

⁵⁷ *Ibid.* p.p. 74-75

caso de las Industrias Siderúrgica, de Energéticos, de Política Industrial del Sector Público y de la Industria Textil del Algodón.

Sin embargo, no fue sino hasta el período presidencial de José López Portillo, quien encabezó la Comisión de Administración Pública en 1965, cuando realmente se tomaron medidas a fondo para la instrumentación de la Reforma Administrativa en México.

Fue a partir de 1977 cuando se realizaron las primeras acciones en torno a la reforma administrativa, particularmente para aplicar la sectorización de la actividad nacional, procurando una mayor vinculación de las actividades realizadas por la administración central, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos; todo esto enmarcado en un proceso de planeación-presupuestación como instrumento de gobierno.

Para tal efecto, resultó indispensable modificar el marco normativo de la administración pública; mismo que a partir de 1977 estuvo conformado por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sirvió de fundamento para encauzar las reformas pretendidas al aparato administrativo, resultando relevante la incorporación de las entidades paraestatales a la estructura de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público actualizó la concepción y el manejo del gasto público federal, particularmente a partir de una visión programática, y la Ley General de Deuda Pública permitió optimizar los recursos financieros de la Administración Pública Federal⁵⁸

Un hecho relevante en este proceso, lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le correspondieron las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, con la determinación de los recursos presupuestales que sus programas requirieran para su instrumentación.

En el terreno de la planeación se presentaron tres niveles:

- "a) El primero corresponde a las dependencias de orientación y apoyo global, que son las secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público.
- b) El segundo nivel corresponde a los coordinadores de sector, que recayó en las dependencias directas del Ejecutivo.
- c) El tercer nivel, el institucional, corresponde a cada una de las dependencias directas y entidades paraestatales agrupadas, en su mayoría, en los diferentes sectores que conforman la Administración Pública federal⁵⁹.

⁵⁸ *Ibid.* p.p. 88-89

⁵⁹ *Ibid.* p. 97

La sectorización de que se ha dado cuenta, se realizó como una acción derivada del segundo nivel referido, a partir de cual se agruparon las entidades paraestatales bajo la coordinación de las entidades centrales; particularmente de aquellas con las que sus actividades u objetivos guardaron más semejanza o afinidad, derivando ésto en la creación de 18 sectores administrativos.

Un resultado importante de esta sectorización, fue la depuración ocurrida en el sector paraestatal, que contando en enero de 1977 con 1 013 organismos, y no obstante la creación, adquisición e incorporación de 284 organismos, para octubre de 1982 se integraba de un universo de 912 entidades; ésto como resultado del retiro de 95 entidades que en rigor no pertenecían a la Administración Pública Federal, y de la liquidación de 290 más.

En el plano institucional, correspondiente al tercer nivel referido, fue más evidente la atención prestada al aspecto instrumental del sector paraestatal, y en particular a la empresa pública, debido a la importancia que se les concedió como instancia indispensable para la consecución de los fines y los objetivos nacionales.

Tal fue su importancia, que aquellos aspectos referentes a su eficiencia, administración y productividad, en tanto políticas de la empresa pública, fueron contempladas como parte integrante del Plan Global de desarrollo 1980-1982; por lo que resulta relevante el siguiente cuadro presentado por Alejandro Carrillo y Sergio Ramírez:

Cuadro No. 2.3
POLITICAS DE EMPRESA PUBLICA⁶⁰

PROPOSITOS	OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA	AREAS DE ACCION	METAS	ACCIONES
En la definición de los propósitos en materia de empresas y organismos públicos se ha tenido presente que, dada su naturaleza y objetivos, muchos de ellos no pueden operar ni su eficiencia puede ser evaluada en los mismos términos que una empresa privada, en especial en aquellos que	1.- Aumentar la productividad del sector paraestatal. 2.- Mejorar su operación, administración y relaciones laborales. 3.- Generar un volumen de	1.- Precios y tarifas. 2.- Programa de productividad y eficiencia. 3.- Endeudamiento	1.- Una reducción de aproximadamente un punto porcentual del déficit económico como proporción del Producto. 2.- Para lo anterior el ahorro corriente deberá llegar a 3% del Producto aproximadamente	1.- Fijación de precios. 2.- Subsidios. 3.- Planeación. 4.- Productividad.

⁶⁰ *Ibid.* p. 119

<p>responden a las necesidades de servicio que tiene que atender el sector público. Sin embargo, ante la índole de problemas de carácter administrativo, de operación, de productividad, de eficiencia y financiero, la política de empresas públicas se orientará a lograr que, en general, la operación de las mismas se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros, fortaleciendo estos últimos sobre la base de adecuadas relaciones entre sus costos y sus precios y entre su capital y sus pasivos. Todo ello estará enmarcado dentro de la necesaria congruencia entre sus fines y los objetivos nacionales</p>	<p>ahorro corriente suficiente para financiar una proporción importante de la inversión que realice.</p>	<p>4.- Capitalización.</p> <p>5.- Tecnología.</p> <p>6.- Sistemas de administración.</p> <p>7.- Evaluación.</p> <p>8.- Tamaño de la empresa.</p>	<p>3.- Los ingresos de las empresas paraestatales excepto PEMEX, crecerán a una tasa cercana al 26% en promedio en parte como resultado de las medidas por adoptar en cuanto a precios y tarifas.</p>	<p>5.- Capacitación.</p> <p>6.- Crecimiento.</p> <p>7.- Vigilancia.</p> <p>8.- Seguimiento.</p> <p>9.- Restructuración financiera.</p> <p>10.- Coordinación.</p> <p>11.- Aspectos jurídicos.</p>
--	--	--	---	--

Fuente: Carrillo castro y García Ramírez. Las empresas públicas en México

Con respecto a las acciones referidas en el cuadro anterior, de acuerdo al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, cada una de éstas contemplaba los siguientes aspectos fundamentales.

- *"Fijación de precios.* La empresa, si es de carácter productivo, fijará precios que, supeditados a los objetivos nacionales, le aseguren cubrir sus costos a niveles

razonables de eficiencia y le permitan una rentabilidad adecuada para financiar con recursos propios una parte importante de sus requerimientos de expansión.

- *Subsidios.* Cuando los precios y tarifas conlleven un subsidio, éste se hará *explícito* para medir así la *eficiencia* de las empresas. En el caso de las empresas *productivas*, se preocupará que *paulatinamente sea el consumidor el que cubra el costo del bien o servicio*. El *subsidio*, siempre y cuando no sea excesivo, quedará justificado sólo en aquellos casos en que contribuya al objetivo de *distribución del ingreso* o a propósitos de *estímulo dentro de las prioridades*.
- *Planeación.* Se estimulará a las empresas públicas para que *agrupen por ramas afines y consoliden todos sus procesos*, de forma tal que se posibilite la *integración subsectorial*, dando mayor congruencia, eficiencia y eficacia al sector paraestatal.
- *Productividad.* Aumentar la productividad mediante la instrumentación de *programas* que mejoren la *estructura administrativa* y los *procesos productivos*, asignando tal responsabilidad a los responsables de las entidades públicas. Cuidar que el *crecimiento en la ocupación* de las empresas *esté asociado a metas explícitas de productividad*, armonizando el respeto a los derechos de los trabajadores y al patrimonio nacional.
- *Capacitación.* Reforzar la administración a través de *cursos de capacitación y desarrollo* en todos los niveles y afianzar un *servicio público profesional* en el sector paraestatal; y reforzar la capacidad de gestión en materia de *relaciones laborales*.
- *Crecimiento.* Basar las decisiones de expansión de la capacidad instalada en *función de las prioridades* y con base en estudios de factibilidad técnica y económica.
- *Vigilancia.* *Fortalecer los órganos de vigilancia* - tales como Consejos de Administración y Comisarios- así como *los mecanismos de evaluación efectiva del gobierno central*. Seguir impulsando la *información pública* sobre la marcha de las empresas estatales, y la *vigilancia de éstas por parte de los órganos competentes del Congreso de la Unión*.
- *Seguimiento.* Definir *objetivos y metas específicos, tanto económicos como financieros, para cada empresa u organismo*, con objeto de posibilitar la *evaluación de su desempeño y sus resultados sobre la base del tipo de actividades* que realizan y los *objetivos* para los cuales fueron creados.
- *Reestructuración financiera.* Realizar una reestructuración financiera a través de clientes, proveedores, contratistas, inventarios, deuda, *fomentando adicionalmente la capitalización de las empresas* y manteniendo en funciones la *Cámara de Compensación de Pagos para las transacciones que se realizan entre entidades del sector público*.
- *Coordinación.* Fomentar la coordinación de los organismos públicos *dentro de cada sector y con el resto de éstos* para enmarcar su actividad dentro de los *planes sectoriales y del Plan Global*.
- *Aspectos jurídicos.* Adecuar el marco legal-jurídico del sector paraestatal, con objeto de permitir el *más adecuado control y vigilancia* del mismo. Para esto se requiere la *revisión de los ordenamientos jurídicos* que lo rigen, tales como el de *Control y Vigilancia de los Organismos*, de tal manera que se modernicen y agilicen los mecanismos y procesos de *fiscalización* para permitir una *adecuada evaluación* y un *eficiente control de gestión*⁶¹.

Cabe señalar que la relevancia de dichas acciones se ubica más en el plano del deber ser, o más específicamente de lo que debió ser, considerando los magros

⁶¹ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, p.p. 204-205

resultados alcanzados por este proceso de reforma de la empresa pública, ya que su vigencia se limitó considerablemente ante el proceso de privatización iniciado por Miguel de la Madrid en el sexenio presidencial siguiente; por lo que sus posibles efectos a mediano y largo plazo sólo nos es dado convertirlos en objeto de especulación teórica y no de considerarlas como un momento del desarrollo de la empresa pública en México, al ser cercenado este proceso con la privatización antes señalada.

Por lo anterior, una evaluación del desempeño administrativo de la empresa pública en México, bien puede darse en términos generales a partir del período posrevolucionario hasta 1982, no obstante las reformas antes descritas, que, como ya se ha señalado, se caracterizan por su falta de resultados prácticos, como consecuencia del corto tiempo existente entre su legislación y el proceso de privatización iniciado en 1982 en el sexenio de Miguel de la Madrid.

En este sentido, cobran relevancia los resultados alcanzados por el diagnóstico que de la empresa pública hizo en 1971 la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, en sustitución de la Comisión de Administración Pública, que, como parte integrante de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, entre otras conclusiones, planteaba las siguientes:

- "El crecimiento *anárquico, coyuntural y no programado* que tuvo el sector público, en especial el del *sector descentralizado*, propició un desequilibrio importante en aquellas secretarías de Estado que teóricamente debían actuar como *unidades normativas* de sector.
- Por lo general, los *organismos descentralizados* fueron creados para atender nuevas funciones o servicios que el Estado se veía en la obligación de prestar en una forma más ágil a la que podría realizar una dependencia central. Sin embargo surgieron *desvinculados de sus unidades normativas sectoriales* lo que propició disparidad en las políticas de las distintas instituciones que participaban en un mismo *sector*.
- Los problemas mencionados no sólo se originan en la diversidad de instituciones que participan dentro de cada *sector*, sino de las *distintas concepciones* que tienen de los problemas que pretenden resolver. Esto da lugar a la formulación de programas duplicatorios y, en ocasiones, *contradictorios*.
- Los *sectores* de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, en virtud de que su concepto es básicamente *analítico*. Sin embargo, esta agrupación *convencional* de actividades o productos sociales es fundamental para la *racionalización de la acción pública en su conjunto*⁶².

Del mismo modo, señalaba la existencia de los siguientes problemas en este sector:

- "*Superposición, duplicación y a veces contraposición de competencias y funciones* entre algunas dependencias centrales, que no siempre eran adecuadamente resueltas a través de los *mecanismos de coordinación* existentes.

⁶² Carrillo Castro y García Ramírez. *Op. Cit.* p.p. 75-76

- La Secretaría de la Presidencia, encargada de la elaboración de los *planes de desarrollo económico y social*, no disponía del elemento básico —*el presupuesto*— para promover su instrumentación y puesta en práctica, lo que, en ocasiones, provocaba una seria *desvinculación entre lo que se programaba y las posibilidades reales de su financiamiento*.
- El control normativo y operativo de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos recaía en una, dos y hasta tres dependencias centralizadas, lo que generaba *falta de coordinación* entre las secretarías encargadas de ejercer las funciones de *planeación, coordinación y control*.
- Ausencia de un *sistema integrado de planeación*⁶³.

Este diagnóstico resulta por demás relevante, ya que nos permite caracterizar el desempeño de la empresa pública en México durante el período de referencia; pero que no obstante la validez del mismo, no le resta, en modo alguno, importancia a su presencia como instrumento de gobierno indispensable para otros fines, más allá de la simple eficiencia económica u administrativa, ya que su presencia a respondido a otros considerandos de naturaleza económica, social y política, cuya consecución fue exitosa para tales efectos, tanto en términos del desarrollo del sistema capitalista, como del fortalecimiento del Estado mexicano.

2.6 Impacto global de la función económica, social y política de la empresa pública en México.

Las tareas económicas encomendadas a la empresa pública en México han sido de muy diversa naturaleza, sin embargo pueden diferenciarse dos grandes momentos: el primero en torno a las condiciones derivadas de la crisis mundial de 1929, que se circunscriben a la creación de la infraestructura necesaria para posibilitar la reactivación económica y la recuperación del crecimiento económico; tal es el caso de su participación mediante el “establecimiento de un sistema de comunicaciones (calles, canales, servicios telegráficos y postales); el desarrollo de una adecuada estructura de calificaciones de las fuerzas productivas (el sistema educacional); el mantenimiento de las capacidades de la fuerza laboral (servicios públicos de salud), el suministro de agua y aseo urbano, etcétera⁶⁴; servicios éstos que la iniciativa privada habría de utilizar en beneficio propio para impulsar su crecimiento.

Una función por demás importante en este proceso correspondió a la creación de las instituciones responsables del financiamiento, particularmente para la creación o fortalecimiento de empresas privadas a través de la aplicación de políticas crediticias con tasas de interés preferenciales, desempeñando así una importante función de transferencia de recursos públicos al sector privado, particularmente

⁶³ *Ibid.* p. 86

⁶⁴ Elmar Alvaer. “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado”, en Sonntag y Valecillos (comp.). *Op. Cit.* p. 106.

por conducto de Nacional Financiera, tal y como lo manifestara el presidente Miguel Alemán en 1946:

"La industrialización necesita de crédito en mayor volumen y con interés razonable, para que las empresas no sean víctimas de la especulación inmoderada. Con este fin la Nacional Financiera aumentará su capital propio y orientará su acción crediticia, haciéndola más eficaz para el impulso económico del país"⁶⁵.

El apoyo crediticio no fue la única medida adoptada por el Estado mexicano para incidir favorablemente en el proyecto de industrialización y en el surgimiento y crecimiento de los grupos empresariales, quienes fueron los principales beneficiarios de este proceso, ya que paralelamente implementó medidas de carácter proteccionista para garantizar el aprovechamiento de un mercado interno cautivo y generarles altas tasas de beneficio, tal fue la finalidad del llamado período de sustitución de importaciones.

Adicionalmente, el Estado se convirtió en el principal comprador de bienes y servicios por éstas ofertados y, en contraparte, impulsó una política de venta de los bienes y servicios generados por sus empresas públicas a precios por debajo de los existentes en el mercado, realizando así también medidas de financiamiento para su beneficio.

Otra práctica recurrente utilizada por el Estado mexicano fue el rescate de empresas privadas en mala situación financiera, sustituyendo así su función en el proceso productivo, sin que en forma alguna ésto haya representado el interés del Estado por competir contra ellas o desplazar su función en el ámbito económico, sino que la adopción de estas medidas respondió a la necesidad de suplir las deficiencias económicas del sector privado, evitando así que con su desaparición dañaran el funcionamiento del proceso productivo como integrantes de un sistema global, además de los efectos perniciosos que esto implicaría por el cierre de fuentes de trabajo.

Estas acciones instrumentadas por el Estado mexicano se ubican en torno a al segundo momento del desempeño de la empresa pública como instrumento de su participación económica, durante el cual adoptó una función eminentemente empresarial, no compitiendo o desplazando al sector privado, sino actuando como complemento y apoyo para su crecimiento y fortalecimiento; razón por la cual cobra relevancia lo señalado por Benito Rey al respecto:

"Hasta 1982, el Estado operó desarrollando el sistema en dos vertientes: con la creación, ampliación y rescate de empresas que el subdesarrollo capitalista del país no permite al sector privado protagonizar o sostener y, en la otra, impulsando el crecimiento del sector industrial privado con la venta creciente de insumos generales básicos a precios prácticamente estables y subsidiados; con la suscripción de participaciones de capital, minoritarias en empresas privadas y con

⁶⁵ México a través de los Informes Presidenciales. *Op. Cit.* p. 96

el otorgamiento de créditos abajo del costo real, a través tanto de la banca estatal como de la privada.

Se podría concluir, en términos muy resumidos, que el complejo o complejos de empresas estatales, no obstante su estructura monopólica y relaciones sociales capitalistas, al igual que los fondos de fomento, no hacían ningún negocio lucrativo, para sí, pero lo trasladaban al sector privado, que llegó a tener niveles de rentabilidad en los últimos años del último decenio sin precedentes que fortalecieron su crecimiento y expansión⁶⁶.

Indiscutiblemente el impacto de la participación económica del Estado mexicano, vía empresa pública, ha resultado relevante para los fines por éste pretendidos, tanto en términos de su inserción en el desarrollo del capitalismo a escala mundial, como del proceso de industrialización en el país, por lo que su evaluación en términos de eficacia le resulta por demás favorable.

Tal es el caso de su participación en el intercambio comercial en el ámbito mundial, desempeñándose como fuente de materias primas para los procesos productivos de los países desarrollados y en el desarrollo del conflicto bélico mundial, aportando productos terminados indispensables para sus economías distraídas por dicho conflicto; de igual modo, desempeñándose como mercado de bienes de capital exportados por dichos países, posibilitando así la reactivación de sus procesos productivos y postergando los efectos de la crisis del sistema.

Otra función importante lo fue desempeñándose como fuente de empleo, dando lugar así a la existencia de una demanda sostenida de bienes y servicios, que si bien fue insuficiente para la calidad de vida pretendida por los grupos sociales mayoritarios, si fue acorde con los fines del capitalismo al permitirle la obtención de una tasa media de ganancia, nunca satisfactoria pero sí suficiente para efectos de la reactivación del sistema.

En el terreno de la industrialización del país y de los objetivos pretendidos en términos de las condiciones internas del mismo, también resulta evidente la eficacia obtenida; particularmente por la incidencia del gasto público como factor decisivo para el desarrollo, de lo que nos da cuenta el siguiente cuadro de la formación bruta de Capital fijo en el país, presentado por María del Carmen Pardo:

Cuadro No. 2.4

Formación bruta de capital fijo (porcentajes)⁶⁷

Años	Relación con el PIB	Sector público	Sector privado
1941-1946	8.2	55.5	4.5
1947-1952	13.7	42.1	57.9
1953-1958	17.2	31.6	68.4
1959-1964	16.4	38.9	61.1
1965-1970	18.9	34.3	65.7
1941-1970	14.9	40.5	59.5

Fuente: Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México

⁶⁶ Rey Romay, Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Siglo XXI Editores, México, 1984, p.p. 87- 88. (el subrayado es mío)

⁶⁷ Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.* p.40.

Con respecto a las condiciones internas del desarrollo de México, cabe señalar cuales fueron, entre otros, los objetivos pretendidos y alcanzados con la participación del Estado en la economía, vía empresa pública:

- "Cumplimiento de los preceptos constitucionales que asignan al Estado su función de rectoría económica, particularmente en lo que se refiere a los renglones estratégicos"⁶⁸.
- "Evitar la presencia de prácticas especulativas en el mercado, en lo que se refiere a productos básicos, así como impedir la existencia de prácticas monopólicas"⁶⁹.
- "Eliminar el riesgo de ruptura en el proceso productivo nacional, mediante la producción y abasto de materias primas y bienes intermedios, no satisfecha por la empresa privada por resultarle poco atractiva debido a los grandes montos de inversión, o bien, por el largo proceso de recuperación"⁷⁰.
- "Proteger el poder de compra de la población de menores ingresos, mediante el abasto y distribución de bienes de consumo popular"⁷¹.

Más allá de las consideraciones normativas sobre la participación del Estado en la economía, vía empresa pública, su participación resultó ser un elemento indispensable para impulsar la formación, crecimiento y fortalecimiento del mercado interno, y para corregir las carencias y deficiencias del mismo; por lo que el crecimiento experimentado por la economía mexicana, no obstante sus desequilibrios estructurales y coyunturales, fue debido a la participación dinámica que el Estado desempeñó; inicialmente con la generación de la estructura necesaria para la participación del sector privado en condiciones por demás favorables, y más adelante, actuando en términos eminentemente empresariales, lo que le permitió subsanar las carencias y deficiencias propias de una iniciativa privada, cuyo crecimiento derivó, precisamente, de la actitud proteccionista del Estado mexicano.

De manera más particular, la existencia de la empresa pública, de las magnitudes alcanzadas en el caso mexicano, le permitió al Estado, no obstante los excesos cometidos en algunos renglones, regular de manera eficaz los derroteros de la economía, así como para actuar como instancia mediatizadora de los conflictos de clase, cuyos beneficiarios principales no pueden, o no quieren percibir, que los excesos cometidos en la generación de plusvalía, sin un correcto equilibrio para su contraparte: el salario, habrá de derivar, tarde que nunca, en el entredicho del sistema, bien por su propio peso, a través de las crisis cada vez más recurrentes, o bien por medio de situaciones de violencia organizada.

En el caso específico de México, esta función social del Estado, vía empresa pública, derivó tanto de los aspectos generales antes mencionados, como de las condiciones históricas producidas por el movimiento armado de 1910, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917. Fue en la Constitución Política en

⁶⁸ Rey Romay. *Op. Cit.* p. 68.

⁶⁹ *Ibid.* p. 63.

⁷⁰ Teutli Otero, Guillermo. "Evolución, control y evaluación de la empresa pública en México". En *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP, núm. 73, México, 1986, p. 68.

⁷¹ *Ibid.* p. 67.

la que quedaron plasmadas las demandas sociales que dieron lugar al surgimiento de dicho movimiento, y que el Estado adoptó como instrumento de negociación y mediación política para el control de las clases sociales mayoritarias, al intercambiarlas como parte del factor esperanza, por los apoyos indispensables para los regímenes en turno; con lo que el Estado mexicano adquirió la característica de ser un Estado socialmente comprometido.

La naturaleza social del Estado mexicano no se manifestó sino hasta los inicios de su vida posrevolucionaria, considerando que "para que el Estado pudiera conducir la economía, [es que] la Constitución ensancha la propiedad pública, limita la propiedad privada, regula las relaciones entre los factores de la producción, incluye los derechos constitucionales de los campesinos, devalúa el status de la iglesia, controla la educación, considera a los derechos individuales una creación jurídica, impulsa la federación y establece garantías para los grupos populares (garantías sociales)"⁷².

Por tal motivo fue que las reformas sociales se convirtieron en el marco ideológico del Estado posrevolucionario, cumpliendo funciones de negociación política: para con la clase trabajadora al intercambiar el factor esperanza por apoyos al régimen; para con la clase capitalista, al enfrentar el poder adquirido para imponer diversas decisiones de política económica, como por ejemplo la nacionalización petrolera, y aún contra los grupos en pugna por el poder del Estado, como fue el enfrentamiento que se presentó entre Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, con lo que se dio fin al período del llamado maximato

Tal fue el caso que diversas acciones gubernamentales se dirigieron a dar respuesta a las expectativas sociales existentes, como lo fue la atención privilegiada que se dio a la cuestión agraria desde el período de Carranza, pero más particularmente con la reforma impulsada por Obregón y con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola en el régimen de Calles.

Sin embargo, no fue sino hasta el gobierno de Cárdenas cuando el Estado mexicano adoptó una política de claro sentido social, que encontró su primer antecedente de tipo programático en los principios contenidos en el Plan Sexenal de 1933, en el que se planteaba la justicia social como propósitos a perseguir por el gobierno entrante, tanto en materia agraria como de trabajo.

Diversas acciones instrumentadas por Cárdenas materializaron estos propósitos, entre las que destacan la creación de diversa cooperativas cuya administración recayó en los propios obreros, contando para efectos de financiamiento con el apoyo otorgado por el Banco Obrero de Fomento Industrial.

En el terreno rural, destaca durante el régimen de Cárdenas el establecimiento de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., cuya función, en tanto organismo auxiliar de crédito, fue manejar bodegas para los productos agrícolas, protegiendo

⁷² Ruiz Massieu *Op. Cit.* p. 79.

así la economía de los productores y controlando el acaparamiento de comerciantes especuladores.

Durante el régimen de Manuel Avila Camacho, las medidas de naturaleza social instrumentadas por Cárdenas, sufrieron un retroceso, atento a la desconfianza generada entre la iniciativa privada, particularmente por las cooperativas en manos de los trabajadores; sin embargo, resalta durante este período la creación de entidades de bienestar, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil, el Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

No obstante el incremento en el volumen de servicios de educación, salubridad y fines sociales, que tuvieron un aumento medio anual de aproximadamente del 14.0 % de 1940 a 1945, en términos absolutos estuvieron por debajo de los apoyos otorgados a la industrialización, que fue contemplada como objetivo prioritario para el desarrollo del país y para dar respuesta a la demanda creciente de productos industrializados, como resultado de las condiciones bélicas imperantes al nivel mundial.

Durante el periodo de Miguel Alemán la política social del Estado mexicano sufrió nuevas retracciones, como consecuencia del mayor impulso que se dio al fomento económico y al surgimiento de latifundios disimulados ante la política de repartición de tierra durante este régimen, que favoreció el surgimiento de un nuevo tipo de empresario agrícola, lo que derivó en el descontento entre los trabajadores rurales y urbanos, a consecuencia de una mayor concentración de la riqueza y al empobrecimiento del campesinado.

Como consecuencia de dicho descontento, durante el mandato de Ruiz Cortines se dio mayor atención al bienestar social, al presentarse manifestaciones sociales de inconformidad ante la reducción del ingreso causada por la inflación. Por tal motivo, el gobierno en turno adoptó medidas de beneficio social; por ejemplo, mediante la creación del Instituto Nacional de la Vivienda y el incremento de la inversión del gobierno a través de dependencias dedicadas al bienestar social, aumentando su participación del 3.6 % al 5 %, con relación al gobierno anterior.

No obstante las acciones instrumentadas por el gobierno, en atención a la problemática social, el costo del nivel de vida se elevó por la disminución del poder adquisitivo de la moneda; lo que derivó nuevamente en manifestaciones de inestabilidad social y en conflictos sindicales, como lo fue el de los electricistas, el de los ferrocarrileros y del magisterio.

En consecuencia, el régimen de Adolfo López Mateos "recibía un país que mostraba los efectos de la política ruizcortinista. Por una parte, avances notables,

alcanzados por la acelerada industrialización; y, por la otra, una creciente población que no participaba de los beneficios del desarrollo alcanzado⁷³

Entre las diversas acciones instrumentadas durante este gobierno para atender la problemática social existente, resalta la sustitución de la antigua CEIMSA por la CONASUPO, cuyos objetivos fundamentales fueron: incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protegieran el abasto del país y regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo.

De igual modo, durante este período presidencial se crearon el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito, y en lo general, en contraste con la pérdida de importancia de las inversiones públicas en fomento agropecuario, las de bienestar social aumentaron su participación del 14.4 % al 17.8 % en el lapso 1959-1961.

Durante el régimen de Díaz Ordaz, la política social estuvo contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, asignándole, del total de la inversión pública, un 22.1 % a las obras de beneficio social, con lo que pretendió el mejoramiento de la educación, servicios de salubridad y asistencia, habitación y bienestar social para elevar el nivel de vida de la población, tal y como lo declaró el propio Presidente Díaz Ordaz en 1964:

"Extender la seguridad social, mejorar las prestaciones e incluir otras, será propósito permanente del gobierno. (Asimismo) particular cuidado pondremos en extender la medicina preventiva cuya fase es el saneamiento ambiental... En materia habitacional... sistematizaremos las acciones de los distintos organismos a quienes directa o indirectamente concierne la política de vivienda popular, buscando no sólo nuevas, sino acondicionar las existentes que no reúnan requisitos mínimos"⁷⁴.

No obstante, debido a los efectos negativos del acelerado crecimiento industrial, al desarrollo desigual de la agricultura, a la depauperación del campesinado y a la rápida expansión urbana, se presentaron los efectos de la crisis en la segunda mitad del sexenio, cuyo punto más álgido fueron las manifestaciones estudiantiles de 1968

El inicio del sexenio de Luis Echeverría estuvo enmarcado por la presencia de la crisis, cuyos rasgos más evidentes fueron: "deterioro acelerado del poder adquisitivo de las masas; estancamiento de la inversión privada; aumento desmedido del gasto público a costa del creciente endeudamiento externo; desempleo y debilitamiento en el comercio internacional"⁷⁵, por lo que una de las acciones principales del régimen fue la atención de la problemática social que se tornaba explosiva debido a las manifestaciones de descontento.

⁷³ Flores Caballero. *Op. Cit.* p. 243

⁷⁴ México a través de los Informes Presidenciales. *Op. Cit.* p.140

⁷⁵ Fernández Santillán. *Op. Cit.* p. 118

Durante este período, nos señala Fernández Santillán: "si no era posible mejorar su nivel de vida [de los obreros], si podían crearse instituciones que aparentemente vinieran a 'solucionar' las necesidades de vivienda, adquisición de artículos a bajo costo y la protección al consumo, por ejemplo con los servicios del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores –INFONAVIT–; el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores –FONACOT–, y el Instituto Nacional del Consumidor"⁷⁶.

De igual modo, se utilizó a la CONASUPO como instancia encargada de proteger a los consumidores y a los productores agrícolas, a través de los precios de garantía, así como mediante el establecimiento de grandes almacenes populares y Almacenes Nacionales de Depósito. Siendo la situación alimenticia una prioridad del régimen, se estableció el Sistema Alimentario Mexicano y la Coordinación General de Productos Básicos, para atender las demandas fundamentales de la población.

La generación de empleos también fue una preocupación del régimen, por que el gobierno incrementó su función como contratante; en gran parte como resultado del crecimiento experimentado en el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias y diversos fondos, comisiones y fideicomisos.

En este renglón, resultan relevantes los datos presentados por Salvador Cordero y Silvia Gómez Tagle, respecto de la evolución observada a partir de 1930:

"En 1930 el personal empleado por el Estado, que laboraba en 15 dependencias directas del Poder Ejecutivo Federal, ascendía a 36 169 empleados y funcionarios, más 4 273 trabajadores de tres instituciones paraestatales: la Universidad Nacional, la Beneficencia Pública y la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, sumando un total de 40 442 empleados y funcionarios del gobierno federal... Pero además la actividad económica del Estado ha dado lugar al surgimiento de un importante sector de trabajadores pertenecientes al sector paraestatal, que en 1975 alcanzaba un total de 626 073 trabajadores. Estos, sumados a los 772 337 burócratas que trabajaban directamente en la administración federal, alcanzaban la cifra de 1 398 410 trabajadores y representaba el 8.43 por ciento de la población económicamente activa"⁷⁷.

Este dato resulta esclarecedor de la importancia dada por el gobierno de Echeverría a este renglón; máxime si consideramos que los trabajadores del sector paraestatal pasaron de 411 mil en 1970 a 626 mil en 1975⁷⁸.

⁷⁶ *Ibid.* p. 118

⁷⁷ Cordero, Salvador y Gómez Silvia. "Estado y trabajadores de las empresas estatales en México". En *Revista del Centro de Estudios Políticos*, Vol. IV, octubre-diciembre de 1978, núm. 16, UNAM, FCPyS, México, p.p. 101 y 104.

⁷⁸ *Ibid.* p. 113

Los datos hasta aquí presentados, en torno a la actividad social del Estado mexicano, sin pretender ser exhaustivos, manifiestan la importancia que ha desempeñado su sector paraestatal, particularmente la empresa pública, ya que de manera gradual amplió su actividad hacia las ramas industrial y comercial, sin que con esto pretendiera establecer competencia alguna con el sector privado, toda vez que su función principal ha sido de apoyo y complemento a sus deficiencias y contradicciones estructurales, a efecto de erradicar, en lo posible, situaciones de irrupción violenta por la calidad de vida de la clase trabajadora, así como para incidir favorablemente en la demanda efectiva, como condición indispensable para la reproducción del propio sistema.

En este sentido, resulta esclarecedor lo señalado por Francisco Ruiz Massieu:

"Las empresas públicas se han visualizado también como mecanismos institucionales que, por tener objetos más especializados y grupos de destinatarios más localizados, pueden aplicar subsidios fiscales con mayor margen de eficiencia que si lo hicieran las dependencias de la Administración pública centralizada directamente. De esta manera, a menudo por vía de disminuir los precios de los satisfactores que proporcionan o de elevar los precios de los bienes que adquieren, empresas como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares o la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, aplican subsidios fiscales, mejorando la distribución del ingreso.

Esta función de las empresas paraestatales tiene la mayor trascendencia si se considera que actúan como correctivos de la inequitativa distribución del ingreso y que si esta no se configura más simétricamente el Estado, a través de transferencias, debe, elevar la capacidad adquisitiva de los grupos sociales"⁷⁹

Tal ha sido la importancia de la empresa pública como mecanismo de redistribución de la riqueza, pero particularmente como catalizador y contenedor de los desajustes generados por el mercado, en tanto forma de acceso restringido de la riqueza para los grupos socialmente mayoritarios.

La atención que dio el Estado mexicano a la problemática social se enmarcó en el desarrollo de una forma muy particular de hacer política; el corporativismo, al cual se le sumó una característica más, la de ser populista, es decir, adoptando "una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la revolución social, manipulando a las clases populares mediante la satisfacción de demandas limitadas (tierra para los campesinos, mejores niveles de vida para los trabajadores urbanos) [...] naturalmente, la institucionalización de los problemas y de las demandas de las masas populares no implicaba la solución instantánea ni mucho menos: la forma en que fueron recibiendo satisfacción demuestra con mediana claridad que, aparte es haberse convertido en derecho, tales reformas eran, ante todo y sobre todo, armas políticas en manos de los dirigentes del Estado"⁸⁰.

⁷⁹ Ruiz Massieu. *Op. Cit.* p. 113.

⁸⁰ Córdova, Amaldo. *Op. Cit.* p.p 21 y 33.

Diversos mecanismos fueron instrumentados para la solución de los problemas y la atención a las demandas de las masas populares por parte del Estado mexicano, pero particular relevancia tuvo la presencia de la empresa pública como instancia directa de participación del Estado en los procesos económicos, al permitirle regular de manera activa los sectores de la producción, lo que derivó en un mayor margen de autonomía con respecto a las clases sociales, pero particularmente de control para con las clases trabajadoras.

Fue tal la importancia de la empresa pública como fuente de poder del Estado mexicano, que le permitió la manipulación y control de los grupos sociales, particularmente de aquellos que por su naturaleza y por el giro de su actividad, entraban, por su conducto, en relación con el Estado, ya fuera en calidad de vendedores, compradores o consumidores directos de los bienes y/o servicios por ellas ofertados; tal fue el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, la banca rural y los organismos que controlaban la producción o comercialización agropecuarias (Instituto Mexicano del Café, Tabamex, empresas forestales, Comisión Nacional de la Industria Azucarera).

Al respecto, Ruiz Massieu, nos dice que "las empresas públicas tienen [durante este período] asignadas funciones omnicomprendivas que provocan que grupos sociales importantes dependan virtualmente de ellas: adquirir la producción; fijar precios de garantía; comercializar; exportar; señalar cuotas de producción, financiar; asegurar, asesorar; organizar; almacenar"⁸¹, por tal motivo, el Estado se vería fortalecido como instancia de regulación económica y de atención social, pero particularmente, le representaría un amplio margen de negociación y de obtención de espacios de participación política.

Igual función desempeñaron aquellos programas dirigidos a la satisfacción de necesidades de vivienda y de prestación de servicios asistenciales, al permitirle al Estado la manipulación de aquellos grupos más combativos o participativos, que, bajo el régimen corporativista, atenuaron sus exigencias brindando su apoyo al gobierno en turno.

En suma, podemos afirmar que en la empresa pública se manifestó la síntesis del poder económico, social y político del Estado, al presentarse como instrumento de participación económica y de regulación de los procesos productivos, al igual que como instancia de satisfacción de las demandas sociales existentes y como instrumento y fuente de poder para la obtención de mayores espacios de participación política; tal es el caso de lo que nos dice Ruiz Massieu, en el sentido de que "el poder económico y social del Estado se ejerce en proporción creciente a través de empresas públicas que atienden tanto los requerimientos de la sociedad civil y de la economía en su conjunto como grupos sociales específicos; si las empresas públicas son vehículos del poder estatal, al mismo tiempo son fuente de ese poder"⁸².

⁸¹ Ruiz Massieu. *Op. Cit.* p. 106.

⁸² *Ibid.* p. 106

Tal fue el desarrollo de la empresa pública en México, que manifiesta su importancia creciente en la institucionalización y autonomización del Estado frente a la sociedad civil, en un contexto de crisis, cambio y adecuación del sistema capitalista a las condiciones derivadas de su propio desarrollo, dentro del cual, el Estado moderno, a desempeñado un papel fundamental, particularmente a través de sus empresas públicas, no sólo como consecuencia del sistema, sino también como causa y condición del mismo.

Siendo éstas las condiciones derivadas de la participación económica, política y social del Estado durante el período comprendido a partir del triunfo de la Revolución mexicana, habrían de modificarse sustancialmente a finales de la década de los sesenta, como resultado de las contradicciones derivadas, particularmente por la forma de financiamiento utilizado por el Estado: la deuda pública, que para estos años presentaba ya un agudo déficit presupuestal, así como por la situación de crisis estructural que dio fin al modelo de desarrollo estabilizador, llamado 'milagro mexicano', y al inicio de nuevos modelos de desarrollo tendientes a modificar la situación de crisis imperante, pero particularmente por la situación de crisis internacional que enfrenta, desde finales de la década de los sesenta, el capitalismo mundial.

CAPITULO III LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO (1982-1998)

El contenido de este capítulo se refiere a las condiciones de crisis económica presentes desde la década de los años setenta, que indujeron al Estado mexicano, durante la siguiente década, ha instrumentar diversas medidas en lo económico y lo social para dar respuesta puntual a las exigencias presentadas por los organismos financieros internacionales en la aplicación del modelo neoliberal a ultranza, con sus efectos derivados en el terreno político que lo indujeron a la aplicación de novedosas formas de instrumentar su participación política ante el desgaste del modelo corporativista; todo ello en el marco de la globalización económica impulsada por el capitalismo internacional para reestructurar sus mecanismos de extracción de la riqueza.

3.1 La crisis en México

Las contradicciones derivadas del modelo de desarrollo estabilizador y las condiciones de crisis internacional presentes al finalizar la década de los años sesenta marcaron profundamente los derroteros por los que transitó el país en los años subsecuentes, hasta inducirlo, en la década de los ochenta, a la instrumentación del proceso de reforma del Estado; respondiendo finalmente así a los designios proclamados por los organismos financieros internacionales, en tanto mecanismo de reactivación de la economía capitalista en el plano mundial.

El éxito cuantitativo alcanzado con la aplicación del llamado modelo de desarrollo estabilizador, en referencia al crecimiento experimentado por la economía nacional, se revirtió drásticamente en la década de los años setenta, al presentar la economía del país severas contradicciones, al igual que la situación de vida de las clases mayoritarias y la situación política imperante.

Una evaluación optimista del llamado modelo de desarrollo estabilizador habrá de enfatizar principalmente los logros alcanzados, es decir, la situación económica que experimentó un crecimiento anual de más del 6%; la producción manufacturera que se elevó aproximadamente en un 8% al año, y el producto medio por persona empleada en el sector agrícola, cuyo crecimiento fue del 68%, es decir, un 2.4%¹.

Referente a la estabilidad de precios, durante este período se logró mantener un porcentaje no mayor del 3% anual, similar al observado por las economías desarrolladas, así como una estabilidad del tipo de cambio del peso frente al dólar, en una relación de 12.50 pesos por dólar, en condiciones de libre convertibilidad.

No obstante, se presentaron también severas contradicciones como resultado de la naturaleza excluyente del modelo, particularmente en lo que se refiere a la

¹ Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI editores, México, 1982, p.57.

distribución de los beneficios alcanzados entre los diversos grupos sociales involucrados; así mismo, por el carácter proteccionista de la política industrial y su tendencia a privilegiar los intereses de la clase capitalista bajo el amparo del Estado; por el impulso a una política agropecuaria encaminada a satisfacer más la demanda externa que a atender al mercado interno; por una política fiscal subsidiaria del capital a través de exenciones fiscales y por una política financiera instrumentada como fuente de fondos para financiar los gastos del Estado.

La naturaleza excluyente del citado modelo se manifestó mediante mecanismos de distribución inequitativos, cuyas características principales fueron: "1] ingresos rápidamente crecientes de las empresas, 2] entradas per cápita derivadas de los salarios y sueldos, con un lento incremento y 3] una reducción de las tasas del salario real"², lo que se manifestó en una menor capacidad de compra de los salarios y en la caída del nivel de vida de las clases trabajadoras, cuyas condiciones de sobrevivencia nos ejemplifica Carlos Tello mediante los siguientes indicadores:

"En 1970, el 35% de la población mayor de seis años carecía de algún tipo de educación formal y sólo el 22% del total de la población mayor de esa edad había completado la escuela primaria; cerca de 8 millones de personas mayores de diez años no sabían leer y escribir; apenas el 59% de la población entre los 6 y los 14 años asistía a la escuela primaria, según el censo del año. El número de personas que, al levantarse el *censo de población* en 1970, no comían ningún día de la semana alimentos básicos era: carne, 10 millones de personas; huevos, 11.2; leche, 18.4; pescado, 33.9, y pan de trigo, 11.3. Por otro lado, el 69% de las viviendas del país tenía hasta dos cuartos por casa-habitación (el 40% solamente tenía un cuarto); el 59% no tenía drenaje, y el 44% utilizaba leña o carbón como combustible para cocinar. Sólo el 24% de la población era derechohabiente de alguna de las instituciones de seguridad social del Estado"³

Lo anterior da cuenta de la relativa desatención de que fue objeto la problemática social por parte del Estado mexicano. Relativa por que de una u otra manera no se dio en términos absolutos, sino en forma selectiva, acorde con sus rasgos corporativistas y populistas ya mencionados⁴.

El desempleo fue otro aspecto derivado del modelo de desarrollo estabilizador, considerando la escasez de nuevos empleos y la falta de oportunidad de acceso de un gran número de mexicanos por sus carencias educativas; pero particularmente por la tendencia del inversionista privado por incrementar sus utilidades no a través de una mayor productividad, sino por medio de los apoyos brindados por el Estado; de lo que resulta acertada la caracterización que del gobierno mexicano, durante este período, hace Roger Hansen, al nombrarlo como "un gobierno de los hombres de negocios"⁵.

² *Ibid.* p. 98

³ Tello, Carlos. *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p.p. 16-17.

⁴ *Supra*. Subcapítulo 2.8

⁵ Hansen, Roger. *Op. Cit.* p 117

El carácter proteccionista de la política industrial impulsada durante este período adoptó diversas modalidades, siendo la más relevante la presencia de un gran número de aranceles para los productos de importación, particularmente en artículos de consumo, y de los llamados permisos de importación, con lo que se protegió al capital nativo de la presencia de empresas transnacionales al propiciar la existencia de un mercado cautivo, mas no referente a los bienes de capital, ya que derivado de la falta de una política propicia para generar una autonomía tecnológica, se profundizó el carácter dependiente de la industria mexicana.

Acorde con esta política proteccionista de la industria nacional, el Estado se abocó a la creación de obras de infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, contribuyendo con el capital necesario para su crecimiento, desatendiendo al capital privado de aportar los altos montos de capital indispensables para tal efecto, actuando así en su carácter de subsidiador de éste. También se convirtió en su principal proveedor de los insumos que le fueran necesarios, generalmente a un precio menor al existente en el mercado, y en un importante comprador de sus bienes y/o servicios, generalmente a un precio mayor al existente en el mercado

Un rasgo característico de la actividad industrial lo fue el alto grado de concentración alcanzado, toda vez que "en 1970 menos del 1% de los establecimientos industriales disponía del 67% de los activos fijos de la industria y del 63% del capital invertido y aportaba el 63% del valor de la producción. En el otro extremo, el 92% de los establecimientos disponía del 5.2% de los activos fijos y del 5.0% del capital invertido y aportaba el 6% del valor de la producción"⁶.

La política agropecuaria impulsada durante este período no observó mayores diferencias con respecto a la política industrial, en lo referente a los apoyos brindados por el Estado, con la particularidad de que en este sector se privilegió la producción dirigida a cubrir la demanda externa, utilizándose como fuente de ingresos de divisas al país para cubrir las compras del exterior necesarias para incentivar a la industria; de tal forma que durante el período de 1942-1961 "el saldo de transferencia total de recursos de la agricultura hacia los demás sectores fue de poco más de 3000 millones de pesos"⁷.

Fue a partir de 1960 cuando el sector agrícola empezó a experimentar serios desequilibrios como resultado de la descapitalización de que fue objeto y del deterioro creciente de su dinámica de producción, así como por la desatención de que fue objeto por parte del Estado al privilegiar la industrialización y por la falta de asistencia técnica y de créditos a los pequeños productores, al canalizarlos para beneficio de los grandes propietarios y particularmente para las zonas de riego localizadas principalmente en la zona norte del país, lo que derivó en un decremento del producto per cápita de un -3.5 para el lapso de 1970 y en un

⁶ Tello, Carlos. *Op. Cit.* p. 21.

⁷ S. Reyes Osorio y S. Eckstein. "Crecimiento o desarrollo económico", citados por Angeles Luis. *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones el caballito, México, 1987, p. 21.

gradual retroceso en la tasa de crecimiento agrícola anual, que en la primera mitad de los sesenta fue del 4.3%, llegando en 1965 a un punto de inflexión y para 1965-1970 se desplomó hasta llegar a 1.2%.

La política fiscal instrumentada por el Estado mexicano nunca fue una fuente de ingresos importante para el Estado, como tradicionalmente corresponde en los países desarrollados que la utilizan como instrumento de distribución del ingreso o dinamizando el mercado interno para alentar el aparato productivo, sino que, contrariamente, fue un mecanismo subsidiador de la iniciativa privada al aplicar exenciones fiscales, es decir, no gravando mayormente al capital, sino aplicando una política fiscal regresiva a los ingresos derivados de las ganancias, y progresiva a las percepciones salariales.

El desequilibrio generado por la política fiscal conllevó al Estado mexicano a la instrumentación de una política financiera por demás perjudicial y contraproducente, ya que al negarse la posibilidad de incrementar sus ingresos por la vía fiscal, aunada a su decisión de no incrementar los precios y las tarifas de los bienes y servicios de las empresas estatales, ni recurrir a las fuentes primarias de emisión monetaria, tuvo que allegarse de otras fuentes de financiamiento, como fueron la deuda pública y la apertura indiscriminada para el ingreso de capitales extranjeros para su participación directa en los procesos productivos.

Tradicionalmente el déficit fiscal del Estado mexicano fue cubierto mediante los incentivos al ahorro interno, a través de la existencia de atractivas tasas de interés, pero a partir de la aplicación del modelo de desarrollo estabilizador el Estado instrumentó otro mecanismo más coercitivo de financiamiento público: el incremento del encaje legal que los bancos tienen por obligación depositar en el Banco de México por su captación del ahorro de los particulares; más no siéndole suficiente, por el crecimiento experimentado por dicho déficit, tuvo que allegarse con mayor frecuencia del ingreso de divisas a través de la obtención de créditos del exterior, a efecto de estar así en condiciones de resolver también el creciente problema del desequilibrio de la balanza general de pagos, cada vez más profundo por las necesarias y recurrentes compras del exterior, particularmente de bienes de capital y de productos intermedios, e incluso, a partir de la crisis agrícola, de alimentos básicos, estrechando así los márgenes del círculo crítico presente a finales de la década de los sesenta.

Los montos de la deuda pública externa del sector público experimentaron un considerable incremento ante la política financiera adoptada, de tal modo que habiendo sido de un total de 1 327 millones de dólares a principios de 1960, ascendió en 1970 a 4 264, lo que representaba el 10.6% del producto interno bruto⁸.

⁸ Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940 / 1982*, Ediciones Era, México, 1985, p. 38.

Otra práctica recurrentemente utilizada por el Estado mexicano para equilibrar el déficit financiero existente, fue la apertura indiscriminada a la inversión extranjera directa, con lo que el proceso de descapitalización del país se ahondó considerablemente como resultado de los altos montos de capital remitido por las empresas al exterior por concepto de utilidades y otros pagos; pero no sólo esto, sino que también el propio déficit se profundizó aun más, considerando que "entre 1960 y 1970, ingresaron al país 2 059 millones de dólares por concepto de nuevas inversiones extranjeras y reinversiones y salieron 2 991 millones⁹.

Esta situación derivó en un mayor control por parte de las empresas extranjeras sobre los medios de producción y de la economía nacional, en clara respuesta a sus muy particulares intereses, así como también por parte de los organismos financieros internacionales, en tanto fuentes de financiamiento, pero particularmente de las empresas norteamericanas, ya que del monto total de inversión extranjera, 890 millones de dólares provenían de ellas, específicamente encausadas al sector manufacturero, con lo cual estas empresas contribuían aproximadamente con un sexto del total de la producción de este sector¹⁰.

Esta situación de crisis interna se agudizó por la presencia de condiciones críticas del sistema capitalista internacional, dado el carácter dependiente de la economía nacional y por la presencia, cada vez más creciente, de los intereses de las empresas transnacionales en el país.

La situación de crisis internacional se presentó por varias razones, pero particularmente como resultado del desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de insumos y productos, ya que al no expandirse la oferta por la reducida demanda de bienes de consumo y de capital, principalmente a finales de la década de los sesenta, la inversión en el sector de bienes de capital se vio reducida; a lo que se sumó la presencia de una profunda crisis agrícola, como resultado de la baja productividad de las economías planificadas y de los países subdesarrollados, producto, entre otros factores, de la presencia de malos ciclos agrícolas, del incremento en los precios de los alimentos e insumos industriales y de la presencia de prácticas especulativas.

La situación se agravó mayormente por la crisis financiera y por la inestabilidad de las principales monedas, dando lugar a problemas de paridad y de disturbios en los pagos por deudas contraídas; por ejemplo, "entre diciembre de 1970 y abril de 1974 el dólar se devaluó 13.8 por ciento ante el yen, el 14.7 frente al franco francés, 26.7 respecto al florín, 29.6 con relación al marco y 34.5 ante el franco suizo. El precio del oro en tanto, de principios de 1970 a finales de 1974 aumentó en 370 por ciento"¹¹

⁹ Tello, Carlos. *Op. Cit.* p. 39.

¹⁰ Hansen, Roger. *Op. Cit.* p. 79.

¹¹ Angeles, Luis. *Op. Cit.* p. 48

Otro aspecto crítico durante este período, fue el incremento de los precios del petróleo, como resultado del embargo petrolero en contra de los países no simpatizantes de los Estados árabes, lo que derivó en un mayor ahondamiento del proceso inflacionario en el ámbito mundial, existente antes de la crisis del petróleo, pero que a partir de este período se presentó conjuntamente con el fenómeno del estancamiento económico, mejor conocido como estanflación.

De la situación de crisis imperante a escala mundial, nos dan cuenta los siguientes indicadores presentados por Luís Angeles:

"En estas circunstancias, el panorama del crecimiento económico mundial se comporta a tasas desusadas, por lo menos desde la segunda postguerra. Entre 1971 y 1975 la tasa de crecimiento económico mundial alcanzó poco menos del 4 por ciento, porcentaje del cual los países exportadores de petróleo se llevaron la mayor parte, consiguiendo su punto más bajo hacia los últimos dos años. En 1974 por ejemplo; la actividad económica de los Estados Unidos se redujo en 1.8 y 2 por ciento en 1975. Japón, después de experimentar en el período 1960-1972 una tasa sostenida de 10.5 y de 9.9 por ciento en 1973 vio su actividad económica desplomarse a una tasa negativa de 1.2 por ciento durante 1974 y recuperarse sólo 2.2 en 1975. En este último año Canadá no registró crecimiento; Francia vio decrecer su economía en 2.5 por ciento; Alemania mantuvo su ritmo de crecimiento en 1974 aunque en 1975 lo disminuyó a una tasa (negativa) de 3.6 por ciento"¹².

El elemento detonante de la de las condiciones críticas de la economía mexicana fue el incremento experimentado por las tasas de interés internacionales, que si bien, ante la crisis monetaria a escala mundial, se manifestó como una importante fuente de ingresos para los países acreedores, para los países deudores, en contraparte, representó una situación más de desequilibrio de su ya crítica situación financiera; sumándose a esto el encarecimiento de nuevos créditos disponibles para que México, al igual que muchos otros países, compensara el déficit de su economía, como hasta antes de este período solía hacerlo.

Tal fue la herencia que trajo consigo la aplicación del llamado modelo de desarrollo estabilizador, pero particularmente la situación de crisis que en el plano mundial enfrentó durante esta década de los años setenta el capitalismo internacional, que lo llevo a mediados de dicha década a instrumentar un proceso de reforma estructural de los Estados en los países dependientes, pero que en el caso específico de México, se hizo presente hasta los inicios de la siguiente década.

Ante el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador en México, el gobierno de Luis Echeverría instrumentó el llamado modelo de desarrollo compartido, cuyas primeras acciones estuvieron encaminadas a la disminución del gasto público, como medida tendiente a impulsar la estabilidad de precios y el tipo de cambio,

¹² *Ibid.* p. 47.

sacrificando así la ocupación y el crecimiento económico; pero resultando estas medidas contraproducentes en el terreno económico, optó, a partir de 1972, por utilizar el gasto público como instrumento fundamental de su política económica; siendo esta la constante a lo largo de este régimen.

Como parte de la política económica aplicada durante este sexenio, se instrumentó una política expansiva del gasto público, enmarcada en torno a políticas restrictivas del circulante monetario y del crédito, lo que condujo a una respuesta desfavorable por parte de la iniciativa privada, que, al disminuir considerablemente su inversión, sumergió al país en una situación de plena recesión

En respuesta a la recesión existente, el incremento experimentado en el gasto público fue determinante para impulsar los objetivos pretendidos por este gobierno; es decir: reactivar la producción mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar así una mayor oferta de empleo, por lo que "su inversión se ve incrementada al pasar su participación en el PIB de 11 en 1970, a 17.2 por ciento en 1975 y de 38 de la inversión bruta fija realizada, a 45 por ciento para el mismo período"¹³

La actitud asumida por la iniciativa privada, las más de las veces de pleno enfrentamiento verbal contra el gobierno, no correspondió a la intención real del régimen, ya que en modo alguno, con las acciones emprendidas, se pretendió actuar en su contra, sino que más bien, como nos lo señala Carlos Tello:

"Durante la administración del presidente Echeverría buena parte de los instrumentos de política económica se utilizaron para promover la acumulación del capital privado. Así, la política económica estuvo orientada a crear un gran número de mecanismos cuyo propósito fue contribuir a la formación de empresas, proteger su desarrollo y estimular su crecimiento. Como en el pasado, la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios durante 1970-1976 no fue 'de ningún modo una intervención competitiva, sino sobre todo *funcional* con el desarrollo capitalista' del país. Durante éste período el Estado continuó desempeñando un papel doblemente clave para la reproducción del sistema: por una parte, creando las condiciones favorables para la acumulación privada; por la otra, interviniendo directamente en el proceso de formación de capital cuando ello era necesario para fortalecer el desarrollo nacional y, en una medida, apoyar el que llevaba a la práctica la iniciativa privada"¹⁴

La adopción de estas medidas por parte del Estado para impulsar el crecimiento económico y la reactivación de la economía, mediante su mayor participación vía gasto público, lejos estuvo de alcanzar el éxito deseado, al no modificar la forma de financiamiento que durante el modelo anterior había mostrado ya su ineficacia, es decir, continuó utilizando fundamentalmente el endeudamiento sin aplicar una

¹³ *Ibid* p. 85.

¹⁴ Tello, Carlos. *Op. Cit.* p. 204.

reforma fiscal sustantiva, o bien incrementado el precio de sus bienes y servicios ofertados.

Por tal motivo los montos de la deuda externa experimentaron un crecimiento considerable entre 1971 y 1976, ya que "su tasa de crecimiento medio anual fue de 29.8%, pasando de un monto de 4 545.8 millones de dólares en 1971 (12.6% del PIB) a 19 600.2 millones en 1976 (24.7% del PIB)"¹⁵, lo que derivó también en un incremento de los montos pagados por servicio de la deuda; problematizando la situación de descapitalización del país, ya presente en su modalidad de fuga y salida de capitales por envío de utilidades a los países de origen de las inversiones extranjeras realizadas en México.

No obstante los objetivos pretendidos con la política económica seguida por el gobierno, la respuesta dada por la iniciativa privada fue distinta a la esperada, debido quizá en parte al lenguaje radical utilizado por los dirigentes gubernamentales; ya que lejos de asumir una actitud más participativa con sus inversiones, utilizó las condiciones imperantes para incrementar sus utilidades por la vía de la inflación y la especulación, sumiendo así al país en un proceso inflacionario que lo llevo a la siguiente situación:

"A partir de 1973 las tasas de inflación prácticamente se disparan. El sector agropecuario aumentó sus precios en 180.9 por ciento de 1970 a 1975, los textiles de fibras artificiales en 193.3, la rama alimenticia en 212.7, los transportes en 260.4, el petróleo y la petroquímica básica en 246.4 y 171.8 respectivamente y el sector manufacturero en 173.4 por ciento"¹⁶.

En consecuencia, los resultados alcanzados no fueron los esperados, particularmente en lo que se refiere a la atención de la problemática social existente, que se pretendía fuera uno de los objetivos prioritarios, por lo que lejos de ser atendida, se vio agudizada ante el deterioro del salario real y del desempleo abierto que para 1976 alcanzó una proporción cercana al millón y cuarto de desempleados, siendo así que con las medidas adoptadas se benefició principalmente al capital y a las clases sociales medias, quienes tuvieron la posibilidad de un mayor consumo, principalmente de artículos suntuarios.

Otro grupo de trabajadores que también se vio beneficiado con la política adoptada fue el de los sindicatos organizados, como consecuencia del carácter populista del régimen, en un intento para ganar mayor apoyo popular y fortalecer así la posición del gobierno frente a los ataques de la iniciativa privada; resaltan en este sentido las reformas al artículo 123 constitucional y a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, que incorporaron a este grupo de trabajadores a los beneficios proporcionados por el INFONAVIT, particularmente para la obtención de créditos para la vivienda.

¹⁵ Guillen Romo. *Op. Cit.* p. 49.

¹⁶ Angeles, Luis. *Op. Cit.* p. 77.

En este mismo sentido actuó la creación del Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), cuyos principales objetivos fueron: otorgar créditos a los trabajadores, establecer tiendas y centros de consumo y fomentar el ahorro de los trabajadores. También fue este el caso del incremento al capital social de la CONASUPO, cuyo gasto fue de más de 18 mil millones de pesos en 1974, frente a 8 400 en 1973.

No obstante, la política social aplicada fue de carácter selectivo, por lo que, en términos generales, la problemática social lejos estuvo de tener la atención necesaria, con lo que el saldo de este régimen resultó desfavorable

Otro de los objetivos proclamados y no alcanzado, fue el mantener la paridad del peso frente al dólar, ya que el peso experimentó una devaluación de más del 100%, alcanzando para el mes de octubre de 1976 un valor de 25.50 pesos por dólar, habiéndole antecedido un fuerte proceso de dolarización de la economía mexicana al permitirse el ahorro en dólares; con lo que al momento de darse la devaluación únicamente se vio beneficiado un pequeño grupo de individuos, aquellos con capacidad de ahorro.

Este último hecho puso en entredicho la viabilidad del modelo adoptado, por lo que el gobierno mexicano hubo nuevamente de acudir a la solicitud de nuevos empréstitos, pero que ahora no serían concedidos sino a condición de que se modificara sustancialmente la política económica hasta entonces aplicada; esto derivado el diagnóstico que para estas fechas había realizado el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la situación prevaleciente en el país, que entre otros puntos, contemplaba los siguientes:

"Se argumentaba que los problemas fundamentales de la economía mexicana los constituían el déficit público causado por un dinamismo excesivo del gasto, el déficit con el exterior, resultado de un crecimiento indebido de la demanda interna, provocada a su vez por el gasto público, los ajustes salariales y las presiones inflacionarias de cuya agudización es responsable la expansión desmesurada de los agregados monetarios"¹⁷

Como resultado de dicho diagnóstico se consideró que la única forma viable de contrarrestar los efectos derivados del desequilibrio financiero era financiar el gasto mediante recursos no inflacionarios, es decir, contrayendo la demanda interna, particularmente a través de la reducción del gasto público; lo que finalmente derivó en la firma de la *Carta de intención* en 1976, cuyos principales puntos nos presenta de manera resumida Carlos Tello:

1. Se establece que se procurará acelerar la tasa de crecimiento económico, en términos reales, durante 1976-1979 hasta el límite que ello sea consistente con el logro del equilibrio externo para 1979.

¹⁷Tello, Carlos. *Op. Cit.* p. 126.

2. Se propone reducir la inflación para que la tasa de elevación de los precios sea del orden del 20% en 1977, y que inicie su declinación a partir de ese año, reprimiendo la tasa de expansión de la economía.
3. Se precisa que la revisión de salarios debe ser tal que la tasa de aumento nominal debe ser equivalente a la que se registre en los principales países con los que México tiene relaciones comerciales.
4. Promover y canalizar las utilidades hacia la inversión, ofreciendo garantías y asegurando una rentabilidad elevada.
5. Determinar el monto total de gasto público, reduciendo su participación en el PIB por que resulta excesiva.
6. Programar la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que puedan tener sobre los precios internos.
7. Regular las empresas paraestatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal.
8. Instrumentar una política de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por las empresas públicas que contribuya a reducir el déficit del sector público y que mantenga una estructura flexible en función de los aumentos de costos, y evite subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de artículos de consumo popular.
9. Incrementar los ingresos corrientes del sector público en un 1.5% del PIB en 1977, ya sea por la vía tributaria, o por la vía de la revisión de los precios y las tarifas de las empresas públicas, o una combinación de ambas.
10. Limitar el endeudamiento interno del gobierno al monto que resulte del incremento de la captación de recursos por parte del Banco de México (vía encaje legal), con un margen de 1500 millones de pesos, en 1977, de creación primaria de dinero para cubrir los desajustes estacionales de los flujos de captación y canalización de recursos.
11. En materia de política de comercio exterior, reducir las barreras no arancelarias a la importación así como los estímulos artificiales indebidos a la exportación.
12. Reducción del endeudamiento externo mediante la fijación de topes absolutos (3 000 millones de dólares netos en 1977).
13. Incrementar la reserva de divisas del país utilizando el 25% del endeudamiento externo neto de 1977 para reconstituir reservas en el Banco de México.
14. Retener el ahorro en pesos generado en el país dando seguridad a los depósitos, reiterando la política de libre convertibilidad de la moneda, atacando la inflación y manteniendo un diferencial atractivo en las tasas de interés respecto a las que prevalecen en el exterior.

15. Regular la creación de dinero, limitando la emisión de billetes al monto en que se incrementen las reservas internacionales del país¹⁸

La naturaleza restrictiva del diagnóstico elaborado por el FMI, y las medidas recomendadas, deja en claro su pretensión de modificar la situación imperante en el desarrollo del capitalismo mundial, que para estas fechas enfrentaba una de las mayores crisis estructurales después de la época de la posguerra.

El objetivo de este nuevo modelo fue claro: impulsar la apertura del comercio internacional para una mayor participación de las empresas transnacionales en el desarrollo de las economías de los países dependientes, como forma de reactivar las economías de los países desarrollados. Fue ante esta pretensión que el modelo sustentado en una mayor participación del Estado se había convertido para entonces en una verdadera traba para la presencia soberana de la ley de la oferta y la demanda, y del mercado como única instancia de intercambio de la riqueza, tesis fundamental del liberalismo económico que para estas fechas cobró un nuevo auge en la concepción de los organismos financieros internacionales y del capitalismo mundial.

La finalidad pretendida por parte de los organismos financieros internacionales, por encima de cualquier otra consideración del capitalismo internacional, no dejó de manifestar excesos en su interpretación de la realidad existente; particularmente en lo que se refiere a las causas reales del espiral inflacionario y del papel sustantivo que desempeñó la empresa pública como sostén del crecimiento de los capitales privados, lo que le otorga una gran carga política e ideológica a su interpretación de los hechos y a su pretensión de resucitar a las teorías liberales, manifestadas ahora bajo el nombre de neoliberalismo.

Así se incluyó a México dentro de los países que deberían de aplicar esta serie de medidas de política económica identificadas plenamente con el proyecto monetarista o neoliberal, que en el caso de Chile ya tenían aplicación desde 1973 cuando el gobierno del general Pinochet, a cambio de obtener un nuevo préstamo y el aval financiero del FMI, instrumentó las siguientes medidas fundamentales: "1. Introducir una legislación laboral y salarial represiva; 2. Liberalizar internacionalmente la economía y abrirla al exterior; 3. Reducir al mínimo el papel del Estado, principalmente a través de la venta de empresas públicas"¹⁹

En lo que respecta al espiral inflacionario, cabe señalar que lejos está de ser efecto necesario de la presencia del Estado en los procesos económicos, así como de su mayor participación vía gasto público, sino que, más bien, la causa real de este fenómeno hay que buscarla en la incapacidad o desinterés de la iniciativa privada para incrementar su capacidad productiva como respuesta a los apoyos brindados por el Estado, ya que al no ser capaz de responder al

¹⁸ *Ibid.* p.p. 178-181.

¹⁹ Palacios L, Juan José. "El nuevo Estado mexicano y la cuenca del Pacífico: variantes y realidades de la vía neoliberal al desarrollo", en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.). *El nuevo Estado mexicano, 1. Estado y economía*, Nueva imagen, México, 1992, p.108.

incremento de la demanda, ampliando su oferta, prefirió incrementar sus utilidades por la vía inflacionaria y la especulación.

Referente a la supuesta función desleal de la empresa pública, al competir en condiciones desiguales con la empresa privada, también resulta obvio su falta de fundamento y "desconocimiento" de su verdadero papel en los procesos productivos, toda vez que la empresa pública lejos ha estado de desempeñar esta función.

Contrariamente, la presencia del Estado en los procesos productivos, vía empresa pública, a redituado altos beneficios para la empresa privada, ya sea mediante la creación de la infraestructura necesaria para su desarrollo; subsidiándola mediante la venta de bienes y servicios producidos por el Estado, o bien, a través de la compra de sus productos y rescatando empresas en situación de eminente quiebra, para vendérselas después de saneada su situación financiera; entre otras medidas.

Más allá de las críticas ideológicas a la intervención del Estado en los procesos productivos, vía empresa pública, algunas de las razones de su presencia en este terreno, fueron las siguientes:

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

Por lo anterior, resulta significativa la afirmación que al respecto del papel de la empresa pública nos hace Benito Rey:

"Hasta 1982, el Estado operó desarrollando el sistema en dos vertientes: con la creación, ampliación y rescate de empresas que el subdesarrollo del país no permitía al sector privado protagonizar o sostener y, en la otra, impulsando el crecimiento del sector industrial privado con la venta creciente de insumos generales básicos a precios prácticamente estables y subsidiados; con la suscripción de participaciones de capital minoritaria en empresas privadas y con el

otorgamiento de créditos abajo del costo real, a través tanto de la banca estatal como de la privada.

Se podría concluir, en términos muy resumidos, que el complejo o complejos de empresas estatales, no obstante su estructura monopólica y relaciones sociales capitalistas, al igual que los fondos de fomento, no hacían ningún negocio lucrativo, para sí, pero lo trasladaban al sector privado, que llegó a tener niveles de rentabilidad en los últimos años del último decenio sin precedentes, que fortalecieron su crecimiento y expansión"²⁰

En el caso específico del período del Presidente Luis Echeverría, los beneficios otorgados a la empresa privada "a través de los subsidios públicos, implícitos en la política de precios y tarifas de las entidades públicas, representó más del 6% del PIB, cifra ligeramente inferior al porcentaje del PIB que representa el déficit consolidado del sector público"²¹; situación que explica el carácter deficitario de la empresa pública, y no así el argumento esgrimido por la iniciativa privada al caracterizarlas como intrínsecamente deficitarias, en claro desconocimiento de que, las más de las veces, este hecho respondió a los subsidios que la empresa pública canalizó para su beneficio.

Sin embargo, prevaleció la concepción monetarista y neoliberal esgrimida por el FMI sobre el camino que debería seguir la economía mexicana; por lo que la Carta de Intención suscrita en 1976, fue ratificada el 1º de enero de 1977 por el gobierno entrante del Presidente José López Portillo.

Acorde con lo pactado, la primer medida adoptada por López Portillo, para dar respuesta a los reclamos del FMI, fue la reducción del gasto público como medida necesaria para la reducción del déficit público. Para tal efecto, López Portillo ideó una estrategia para superar la crisis, que consistió en dividir su sexenio en tres bienios; "el primero de ellos proyectaba superar la crisis, el segundo, establecer las bases para un crecimiento sostenido y el tercero, consolidar el proceso de desarrollo"²².

El efecto de esta política no se hizo esperar, pero fue contrario a lo proyectado, ya que se aceleró la crisis económica al afectar las condiciones de rentabilidad y producción en la ya dañada capacidad productiva de la industria mexicana, que manifestaba, para esas fechas, altos grados de ocupación ociosa y un alto retraso tecnológico, así como una gran dependencia de las bondades proteccionistas del Estado, vía gasto público, más que de sus capacidades productivas.

Por tal motivo, lejos se estuvo, al finalizar el primer bienio, de alcanzar lo proyectado, por lo que el panorama del país se presentó mayormente crítico; sin embargo, un hecho, por demás relevante, vino a modificar esta situación: el descubrimiento de grandes reservas petroleras que, en palabras del Presidente

²⁰ Rey Romay, Benito. *Op. Cit.* p.p.87-88.

²¹ Tello, Carlos. *Op. Cit.* p.188.

²² Salyano Rodríguez. *Op. Cit.* p. 99.

López Portillo, colocó al país en la antesala de los países desarrollados, al afirmar, en ese entonces, que "el petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales"²³.

A partir de este hecho, los acuerdos pactados con el FMI no fueron observados de manera rigurosa, sin que por esto se desconocieran en su totalidad, particularmente en lo que se refiere a la reducción del gasto público, ya que, contrariamente, experimento un fuerte crecimiento ante las exigencias de una mayor inversión pública para explotar los nuevos recursos petroleros.

La mayor inversión pública estuvo acompañada del crecimiento de la demanda interna, con lo que dinamizó el crecimiento económico y se benefició a la industria nacional en su totalidad, aún a aquellas industrias que mostraban grandes rezagos y procesos productivos obsoletos, por lo que la capacidad productiva de la industria nacional se vio rápidamente saturada, debiéndose incrementar el monto de las importaciones para cubrir la demanda existente.

La apertura del comercio exterior, para satisfacer la demanda interna, modificó las condiciones de participación de la industria nacional en el establecimiento de precios de los productos de consumo, que, habiendo sido liberados por parte del gobierno, derivaron en el ahondamiento del proceso inflacionario; situación que al no estar acompañada de una política salarial acorde, perjudicó principalmente al sector de los trabajadores no organizados, y en consecuencia al grueso de la población, ya que no obstante el crecimiento experimentado en la generación de empleo, que creció en un 4% por encima de la población, la presencia de topes salariales y el control efectuado por el Estado hacia los grupos organizados, dio lugar a que el salario real disminuyera en 1979 en 2.4% con relación al año anterior²⁴.

Otro efecto pernicioso del interés mostrado por la explotación petrolera, fue el descuido observado en aquellos renglones no vinculados directamente con ella, particularmente en grandes zonas de explotación agrícola y ganadera, cuyas áreas fueron perjudicadas por la expansión del petróleo, reforzando así las diferencias intersectoriales ya existentes.

Dos efectos negativos derivaron de estas medidas de política económica: el convertir a México en un país monoexportador, al hacer depender del petróleo el 61.6% de las exportaciones en 1981, mientras que en 1973 no se exportaba nada de petróleo²⁵, y la forma de financiamientos utilizada, es decir, el incremento de la

²³ López Portillo, José. *III Informe de Gobierno*, citado Gutiérrez-Haces, María Teresa. "El Estado mexicano y Estados Unidos: del proteccionismo al libre comercio". En Alonso, Aziz y Tamayo, *Op. Cit.* p. 71.

²⁴ González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos*. Ed. Era, México, 1985, p. 92.

²⁵ Huerta G. Arturo. "Crisis y regulación del capitalismo mexicano". En López Díaz, Pedro [coordinador]. *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica*. Siglo XXI editores, México, 1984, p. 677.

deuda pública, que pasó de ser en 1978 de 37 000 millones de dólares a 71 000 en 1981²⁶.

El fortalecimiento del Estado durante este período se enmarcó en una serie de condiciones ambivalentes que derivaron en la aplicación de medidas de muy diversa naturaleza; algunas en torno al cumplimiento de las exigencias presentadas por el FMI; otras en clara respuesta a las necesidades de crecimiento económico, y, las menos de las veces, a las necesidades sociales existentes; por lo que resulta interesante la caracterización que de este período nos presenta Raúl Salyano:

"La política financiera del gobierno priorizó en todo momento el esquema de la recuperación económica, anteponiendo la política del interés, del crédito, del depósito bancario, de la administración de los recursos y del ahorro público, entre otros, a los de índole laboral, producción, inversión y satisfacción de las necesidades sociales. Es cierto que la política económica que siguió el Estado mexicano durante este período de gobierno y el que le precedió, no fue estrictamente la ortodoxia monetarista, sino más bien hubo una mezcla de estructuralismo (enfoque Cepalino), neokeynesianismo, liberalismo y monetarismo, con ligera predominancia de estas últimas dos corrientes"²⁷.

Lo anterior se manifestó mediante diversas medidas que, por su naturaleza, se contrapusieron a los preceptos demandados por el FMI; tales como la decisión del gobierno mexicano de no ingresar al GATT; la mayor participación del Estado en los procesos productivos, que lo llevo a incrementar su número de entidades públicas hasta alcanzar en 1982 el total de 1 115, así como diversas medidas de carácter regulador de los procesos productivos, contenidas principalmente el Plan Global de Desarrollo y en el Plan de Desarrollo Industrial.

Los efectos perniciosos derivados del modelo económico aplicado durante este régimen: convertir a México en un país monoexportador y el incremento de la deuda pública, se sumaron al fenómeno inflacionario, que para 1982 alcanzó la cifra real de 100%²⁸; al déficit comercial, que para 1978 fue de 124 174.4 millones de pesos; a la crítica situación de vida de las grandes mayorías, y a la devaluación del peso en más del 150%; efectos que llevaron a la crisis a su máxima expresión en 1982; máxime si consideramos la caída estrepitosa del precio del petróleo en 1980 y el incremento de las tasas internacionales de interés, cuyo aumento de un punto en 1981 significó para México un aumento de los intereses de 323 millones de dólares²⁹.

Ante estas condiciones fue que en 1982 el Presidente López Portillo implementó diversas medidas de índole financiero: sucesivas devaluaciones del peso a partir

²⁶ Guillén Romo. *Op. Cit.* p. 58.

²⁷ Salyano Rodríguez. *Op. Cit.* p. 103.

²⁸ *Ibid.* p. 106.

²⁹ Guillén Romo. *Op. Cit.* p. 59.

de febrero, un programa de austeridad en abril para la reducción del gasto público, restricción del crédito, tasas de interés elevadas para hacer frente a la fuga de capitales existente, y la instauración de un doble tipo de cambio a principios de agosto; no obstante, percibiendo lo insuficiente de las mismas para evitar la caída estrepitosa del sistema financiero, durante su último Informe de gobierno, el 1º de septiembre de 1982, anunció el Decreto mediante el cual se efectuaba la nacionalización de los bancos privados y la instauración de un rígido control de cambios.

Bajo esta situación de crisis económica, financiera y de inconformidad del sector privado por la nacionalización bancaria, dio inicio el siguiente régimen de gobierno encabezado por Miguel de la Madrid, en quien recayó, finalmente, la responsabilidad de instrumentar las condiciones exigidas por los organismos financieros internacionales desde 1976, pero pospuestas por el espejismo de un crecimiento sustentado en la explotación petrolera, que no hizo sino agravar la magnitud de la crisis presente desde los inicios de la década de los años setenta.

La situación de crisis financiera al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid y la urgencia de contar con nuevos recursos, lo indujo a la firma de una nueva Carta de Intención con el FMI, a cambio de contar con la ayuda financiera necesaria y obtener el aval del Fondo para solicitar un nuevo plazo para el reembolso de la deuda externa a los principales acreedores; para lo cual, el gobierno mexicano se comprometió a implantar, ahora sí, el modelo neoliberal demandado por los organismos financieros internacionales, cuyas condiciones actuales han modificado la estrategia de desarrollo del capitalismo internacional; específicamente a través de la aplicación de un nuevo modelo globalizador de la economía que le permita obtener nuevos espacios de participación para la regeneración del sistema.

3.2 Globalización económica y reforma del Estado

El carácter dinámico del capitalismo lo ha llevado constantemente a experimentar novedosos mecanismos de valoración del capital, de abaratamiento de costos con el mayor beneficio posible y de nuevas y más intensas formas de explotación; tal ha sido el caso del desarrollo tecnológico identificado con la llamada Tercera Revolución Tecnológica Industrial, que consiste en "la creciente aplicación de la ciencia a la innovación tecnológica y a la producción, en especial: las nuevas formas de energía; la información (electrónica, informática, comunicaciones, telemática, robótica, productiva, burótica, inteligencia artificial); nuevos materiales; incremento en el dominio de los materiales; recreación de la industria; incremento de sector terciario y de los servicios"³⁰.

³⁰ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p. 103.

El incremento derivado en su capacidad productiva, particularmente de la gran industria, permitió la satisfacción de los mercados internos de los países desarrollados, enfrentándolos así a la necesidad de contar con nuevos mercados para la realización de sus productos, por lo que habrían de volver la mirada hacia el mercado potencial que representan los países subdesarrollados para hacerlos partícipes de una nueva división internacional del trabajo, en la que a estos últimos les han correspondido nuevos rasgos y efectos de especialización reestructurante, de descapitalización y de subordinación.

Por tal motivo, resulta sugerente la caracterización que de este nuevo orden económico internacional nos presenta Joan Ginebra:

"El término globalidad adquirió una carga política: no se trata de considerar espacios económicos más o menos unificados. Se trata de contemplar espacios *sin barrera alguna*, es decir mercados —de productos, de dineros, de inversiones, de flujos especulativos de todo tipo (aunque no de personas)— que no tengan normativa alguna. La globalidad es en realidad un *liberalismo internacional de poder*"³¹.

La reestructuración de los procesos económicos, sustentados en una mayor capacidad tecnológica y en la necesidad de contar con nuevos y más amplios mercados, ha derivado en la presencia de un nuevo modelo de producción mundial administrado y regulado por los intereses de los grupos transnacionales, cuyo poder deriva del control que ejercen sobre la tecnología, la información y el capital financiero.

Un efecto inmediato de dicha reestructuración es la presencia de una fábrica mundial que ha dado lugar a un proceso de especialización o de cadena productiva en el que la producción de un país no es sino uno de los muchos eslabones necesarios para dar forma a un producto final, cuyo ensamblaje se realiza en el país de origen del capital involucrado; por lo que "la fábrica mundial es un resultado del traslado de segmentos de un proceso más amplio de producción hacia diferentes países en función de sus ventajas competitivas y [para] reducir costos o acceder con facilidad a los mercados regionales"³².

Este modelo de globalización económica responde a la naturaleza propia del sistema capitalista, cuyo rasgo fundamental es la explotación que a lo largo de toda su historia a presentado diversas modalidades; más salvajes las primeras que esta última, pero no por eso menos intensiva, ya que de una u otra forma manifiesta nuevas formas de extracción de la riqueza de los países dependientes. En este último caso, resulta evidente la descapitalización de que están siendo objeto los países subdesarrollados, por lo que nuevamente nos remitimos a la caracterización que de este modelo nos hace Joan Ginebra:

³¹ Ginebra, Joan. *La trampa global. Neoliberalismo, neocapitalismo, neocolonialismo*, Ed. Panorama, México, 1998, p.p. 32-33.

³² Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, Ed. FCE, México, 1993, p.77.

"Lo que está claro es que el empuje globalizante no es lo sustantivo; lo sustantivo es la acción capitalista; la globalización es sólo una trampa. O, mejor, un nuevo camino para profundizar el avance de la acción explotadora a una 'escala global'³³.

Resulta sintomático de la situación de crisis que vive actualmente el capitalismo mundial, el proceso de descapitalización de que están siendo objeto los países subdesarrollados, que de "receptores se tornaron proveedores netos de capitales internacionales y se vieron forzados a incrementar el esfuerzo de ahorro y a reducir el nivel de inversión interna"³⁴, es decir, están subvencionando a las economías desarrolladas, particularmente la Norteamericana que ha visto reducida su tasa de ahorro, dejando "de ser el principal acreedor y proveedor de capitales del mundo, convirtiéndose en el principal deudor. Su deuda externa supera actualmente el billón de dólares"³⁵.

Por tal motivo, las pretendidas bondades de la inversión extranjera en los países subdesarrollados lejos están de ser reales, ya que no es sino una nueva forma de descapitalización de sus economías, resultado del envío de las utilidades obtenidas al país de origen del capital invertido, además del papel que en este proceso desempeña la apertura de los mercados financieros, dentro de los cuales "el dinero ha pasado de ser un medio de intercambio o simple depósito de valor a constituirse en una mercancía que se comercia internacionalmente, creándose así una economía y comercio del dinero"³⁶.

Otro efecto derivado de esta apertura financiera es la realidad virtual a que ha dado lugar, ya que la presencia de grandes volúmenes de capital en juego en los mercados financieros, en modo alguno corresponden a la situación productiva de los países, ya que no cumple una función económica en el terreno de la producción, sino que, en su calidad de capital "golondrino" sólo es una forma más de descapitalización de los países, bajo el signo de la especulación financiera.

El otro rasgo característico de los países subdesarrollados ante la globalización, es el de la subordinación a las decisiones provenientes del exterior, particularmente de los grandes grupos transnacionales. En el terreno de la producción, porque ante la presencia de las empresas transnacionales los procesos productivos han de sujetarse a las condiciones por éstas reclamadas, atento a la presencia de la producción global, de tal forma que el manejo de las variables macro y microeconómicas han quedado fuera del alcance de los Estados nacionales, pasando ahora a estar en manos de las corporaciones y de las finanzas internacionales, o bien, en el mejor de los casos posibles, a compartirlas con ellas, tal y como nos lo señala René Villarreal:

"De hecho, dentro de cada economía nacional se percibe actualmente la influencia de cuatro unidades generadoras de decisiones económicas: el Estado-nación, o

³³ Ginebra, Joan. *Op. Cit.* p. 92.

³⁴ Furtado, Celso. *El capitalismo global*. Ed. FCE, México, 1999, p.50.

³⁵ *Ibid.* p. 43.

³⁶ Villarreal, René. *Op. Cit.* p.63.

las autoridades del propio país; el bloque regional, es decir, las medidas concertadas por el bloque geopolítico al que se pertenece de hecho o de derecho; las grandes empresas transnacionales con unidades operando en el propio país, y por último la economía del dinero³⁷.

Esta situación de subordinación lejos está de operar naturalmente, sino que se ha visto reforzada por mecanismos de presión financiera, atenta a las necesidades de financiamiento de los países subdesarrollados como resultado de la crisis fiscal que enfrentan desde la década de los setenta; de tal forma que a los organismos financieros internacionales les ha tocado jugar un papel preponderante en este hecho, al condicionar el otorgamiento de préstamos a la aplicación de un conjunto de medidas pretendidamente neoliberales, que han llevado al Estado-nación a una situación que lo coloca al margen de las grandes decisiones nacionales, tal y como lo afirma Marcos Kaplan:

"Las potencias cuentan con un arsenal de estímulos y disuasivos, de amenazas, sanciones y recompensas, cuyo despliegue les permite determinar o condicionar las políticas internas y externas de las naciones pequeñas y medianas y legitimar sus exigencias e intervenciones"³⁸

La primer acción instrumentada en este contexto fue el restringir la presencia del Estado en dichos procesos, mediante la aplicación a ultranza del llamado modelo neoliberal, cuyas principales medidas nos señala Arturo Ortiz Wadgyamar:

1. "Reducción del gasto público.
2. Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres).
3. Reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas a quienes se les considera altamente negativos y privatización de empresas paraestatales.
4. Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir que debe eliminarse todo tipo de controles a los empresarios. Es decir la cada vez menor intervención del Estado en la economía.
5. De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios, que no se limiten las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda.
6. Desde el ángulo del sector externo, se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior. Para ello se hace necesario un gobierno altamente sumiso a la inversión extranjera que les abra las puertas para que éstos hagan lo que quiera en el país, el cual prácticamente se les entrega.
7. Por lo anterior, viene a ser necesaria una política cambiaria altamente flexible que permita que entren y salgan libremente los capitales nacionales y extranjeros sin intervención por parte del Estado: es decir existe la libertad para
8. Saquera a un país si en otro no hay mayor seguridad o mayores tasas de ganancia. Por ello en los ajustes fondomonetaristas, lo primero que se exige al país endeudado es que elimine todo tipo de controles cambiarios.

³⁷ *Ibid.* p. 96.

³⁸ Kaplan, Marcos. "Crisis y futuro de la empresa pública". *Op. Cit.* p. 108.

9. Libre oportunidad de especular en bolsas de valores globalizadas mundialmente³⁹.

El marco de referencia para la aplicación de estas medidas, de naturaleza neoliberal, es la presencia de un nuevo modelo de desarrollo del capitalismo cuyo centro de origen son las economías desarrolladas que, en respuesta a sus necesidades de crecimiento, han propugnado por la apertura de las economías nacionales; por lo que el Estado, en su papel interventor y regulador, se ha convertido en una adiposidad que es necesario suprimir para dejar el camino abierto a la pretendida función reguladora del mercado; lo cual, en el contexto actual, resulta ser una falacia ante la naturaleza oligopólica del modelo globalizador de la economía.

Lejos está el modelo de globalización económica de cumplir con los preceptos fundamentales del pretendido neoliberalismo, considerando que más que impulsar la competencia bajo el régimen de libre mercado, lo que ha de prevalecer es la tendencia hacia el monopolio, incluso de muy diversa naturaleza al existente en años anteriores cuando unas cuantas empresas dominaban el mercado, pero competían en el mismo.

Bajo la situación actual sé esta dando lugar a una nueva estructura de mercados y empresas oligopolísticas con acuerdos y alianzas estratégicas entre ellas, es decir, el libre mercado y la libre competencia, así como la regulación del mercado a través de la ley de la oferta y la demanda, son cosas del pasado, pues ahora el establecimiento de los precios ha de ser objeto de acuerdos entre las grandes firmas fusionadas, por lo que "el capitalismo-liberal es capitalista y no liberal. Sólo es liberal mientras el liberalismo ayude al capitalismo, el capitalismo busca el oligopolio y no la competencia perfecta".⁴⁰

En el terreno de las libertades individuales el neoliberalismo también resulta ser una falacia, ya que lejos está de propiciar la presencia de un régimen que anteponga los derechos de los individuos en situaciones de igualdad económica, sino que, contrariamente, es tendiente a ensanchar la brecha existente entre los protagonistas del proceso productivo; ya que este modelo hace cada vez más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Tal es la regla de este nuevo liberalismo, que en palabras claras nos expresa Joan Ginebra:

"Lo que toda esta presión de ideología *fundamentalista* se empeña en difundir es el *principio de la depredación*: Los capaces tienen derecho a acabar con los menos dotados, con tal de que se respete un mínimo de igualdad de oportunidades. Y esto se aplica a países, a empresas y a personas. Y como ese parámetro de la "igualdad de oportunidades" es puramente simbólico y teórico (¿qué son "las mismas reglas" entre México y EE.UU., o entre Cargill y un pequeño productor africano, o entre un hijo del *stablishmen* y un *desheredado* de

³⁹ Ortiz Wadgyrmar, Arturo. *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*. Editorial Nuestro Tiempo. México. 1998, p.p. 19-20

⁴⁰ Ginebra, Joan. *Op. Cit.* p.56.

una república centroamericana?) la resultante final es que en nombre de la igualdad ante el mercado se impone la más injusta desigualdad ante la vida."⁴¹

Todos estos rasgos del modelo de globalización económica no pretenden otra cosa que el encumbramiento del sistema capitalista de naturaleza transnacional, en una clara actitud depredadora de aquellos rezagos del modelo que le antecede, en el que la presencia activa del Estado limitó los excesos del capital industrial para con la clase trabajadora, pero que en las condiciones actuales se ha convertido en una traba para la aplicación del nuevo orden económico mundial; por lo que uno de sus principales principios enarbolados es la reducción de la presencia reguladora del Estado en los procesos económicos y de atención a la problemática social, que en el caso específico de México se ha observado puntualmente por los diversos regímenes de gobierno presentes a partir de la década de los años ochenta.

3.3 La reforma económica: aplicación del modelo neoliberal en México

Fue en el gobierno de Miguel de la Madrid cuando dio inicio el proceso de reforma del Estado en México, pues no obstante la ausencia de este título, las medidas económicas y financieras instrumentadas se encauzaron a hacia dicha reforma, que sería sistematizada, calificada como tal y llevada hasta sus últimas consecuencias durante el siguiente régimen de gobierno.

Al gobierno de Miguel de la Madrid le correspondió ser la etapa de transición al nuevo régimen demandado por el capital para lograr su reestructuración en respuesta a la constante caída de la tasa de ganancia que lo ha caracterizado durante las últimas tres décadas; entendiéndose por reestructuración al "conjunto de acciones e iniciativas que el capital y sus actores están impulsando para devolverle al primero el control sobre las condiciones de su reproducción. Hoy en día la reestructuración transnacional del capitalismo es la salida hegemónica a la crisis, que impone una serie de imperativos para recuperar las posibilidades expansivas del capital"⁴²

Las acciones instrumentadas por el capital para enfrentar la caída de la tasa de ganancia son de muy diversa naturaleza, entre las que destacan:

- "Aumento del grado de explotación de los obreros
- Disminución de los salarios (capital variable por debajo de su valor)
- Reducción del valor de los medios de producción (capital constante, gracias al incremento de la productividad del trabajo)
- Intercambio desigual en el comercio exterior

⁴¹ *Ibid.* p. 145.

⁴² Gurza Lavalle, Adrián. *Op. Cit.* p. 35

- Formación de monopolios⁴³

Otra forma, por demás recurrente, es la búsqueda de nuevas áreas de valoración del capital, con lo que éste pretende contar con nuevos espacios de participación para la obtención de mayores ganancias, lo que lo a llevado a instrumentar un proceso de globalización económica a través de la presencia de bloques regionales que le permitan responder a las nuevas condiciones de competencia mundial, sustentada más en la existencia de ventajas competitivas que comparativas.

La reestructuración actual del capital se caracteriza por manifestarse de manera integral en la totalidad de los ámbitos de interrelación entre el capital y el trabajo: *la empresa, el mercado y el Estado*; por lo que las acciones emprendidas, siendo de muy diversa naturaleza, han ido encaminadas a un mismo fin: posibilitar al capital la recomposición de sus fuerzas que lo coloque nuevamente en condiciones de dirigir y comandar los procesos productivos sin las adiposidades surgidas en el periodo del llamado Estado de bienestar, que si bien respondió a un momento del desarrollo del capital, en la actualidad, ante su necesaria reestructuración, le representa más una traba que una ventaja por sus efectos que se manifestaron negativamente, para el capital, en los tres ámbitos antes referidos: la empresa, el mercado y el capital.

Referente a la empresa, porque la presencia del Estado de Bienestar derivó en un proteccionismo que la indujo a descuidar sus márgenes de productividad y competitividad, atento a la presencia de subsidios y financiamientos que no la enfrentaron a la exigencia de impulsar su desarrollo tecnológico.

En lo que respecta al mercado, porque propició la presencia de un proteccionismo a ultranza y de un mercado cuya característica principal fue la de ser cautivo, lo que también se reflejó en el desinterés de las empresas por impulsar mayores niveles de productividad y competitividad, y por que su carácter proteccionista evitó al capital trasnacional el contar con nuevas áreas de valoración, además de que la presencia del Estado limitó la presencia de la ley de la oferta y la demanda como única instancia de regulación de los intercambios mercantiles, incluyendo el mercado de trabajo.

Con relación al Estado mismo, porque la característica de ser benefactor lo indujo a manifestarse como instancia reguladora de la relación entre capital y trabajo y, en aras de un equilibrio político para su propia legitimación, hubo en ocasiones de distraer parte del capital social para la atención de demandas específicas de la sociedad, lo que derivó en una forma de descapitalización para el capital, al no canalizarse hacia los procesos productivos.

Por tal motivo es que la reestructuración actual del capitalismo se presenta en los diversos frentes indispensables para su reproducción ampliada: la empresa, el

⁴³ Silvestre méndez, José. *Fundamentos de economía*. Ed. Mc. Grauw Hill, México, 1996, p. 184

Estado y el mercado; que si bien se manifiestan mediante acciones diversas, todas ellas guardan estrecha relación funcional en torno a su pretensión de remontar la caída de la tasa media de ganancia, tal y como lo afirma Adrián Gurza:

"En suma, la reestructuración que está devolviendo al capital el dominio de la ganancia y está sentando las condiciones para una nueva reproducción ampliada de éste que le permita remontar la crisis, enfrenta los siguientes imperativos o caminos obligados de salida: a) *reconfiguración del equilibrio de fuerzas entre el capital y el trabajo y, por ende, desmantelamiento de las viejas formas técnicas, económicas y políticas de organización del proceso productivo.* b) *Implantación del nuevo modelo tecnológico y sometimiento del trabajo a sus requisitos de funcionalidad.* c) *Desconstrucción del Estado de bienestar y la reconstrucción de un nuevo Estado basado en un pacto social diferente, funcional a la reproducción del capital.* d) *Apertura de nuevas áreas de valoración al capital, mejoramiento de las existentes y reconfiguración de las dimensiones del Estado-nación para respaldar esta apertura*"⁴⁴.

Mas adelante, el propio Adrián Gurza nos señala: "la realización de estos imperativos está exigiendo tácticas diferentes en cada país, según sus peculiaridades históricas, pero sea cual fuera el contenido concreto de las tácticas en los Estado-nación, la reestructuración nacional responderá esencialmente a las necesidades que impone la realización de dichos imperativos"⁴⁵.

Tal fue el caso del Estado mexicano durante el gobierno de Miguel de la Madrid, que por las condiciones heredadas difícilmente se encontraba en posibilidades de impulsar la reforma tan demandada por los organismos financieros internacionales, ya que el inicio de su gobierno se dio "bajo el signo de la ruptura de un modelo económico y su correspondiente fórmula de intervención estatal. Esta situación se traducía en una considerable precariedad de su autoridad política en el Estado y en la sociedad y en la polarización de fuerzas sociales significativas. Quizá ésta haya sido la razón de que buscara antes que nada el reordenamiento de sus recursos económicos y políticos"⁴⁶.

Por tal motivo se afirma que a Miguel de la Madrid le correspondió el sentar las bases para el ulterior desarrollo de la reforma del Estado en México, y al siguiente gobierno instrumentarla hasta sus últimas consecuencias, por lo que resulta inadecuado el calificativo de gris y medroso que comúnmente se hace del régimen de Miguel de la Madrid; tal y como nos lo expresa Adrián Gurza:

"A la distancia es posible apreciar que el gobierno de Miguel de la Madrid jugó el papel que le deparaba la historia desde los intereses del proyecto neoliberal reestructurados, con una precisión admirable. Su mandato fue oscuro porque oscura era la tarea que le reclamaba la implantación de la reestructuración en México: preparar el camino del proyecto 'modernizador', Durante el sexenio de

⁴⁴ Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 44. (el subrayado es mío).

⁴⁵ *Ibid.* p. 44

⁴⁶ Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la reforma del estado" En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, núm. 2, abril-junio, 1993.

Miguel de la Madrid se iniciaron acciones parciales en algunos de los ámbitos señalados como necesarios por los imperativos de la reestructuración: reconversión del aparato productivo nacional, recomposición del pacto social sobre el que se consolidó el Estado posrevolucionario, apertura moderada de áreas de valorización del capital, pero todas estas acciones que se presentaban a sí mismas como relativamente inconexas, adquirirían su verdadera coherencia y plena expresión al interior del proyecto modernizador⁴⁷

Siendo urgente el reordenamiento de los recursos económicos y políticos del Estado, una de las primeras exigencias que enfrentó el gobierno de Miguel de la Madrid fue contar con los recursos financieros necesarios, que sólo sería posible obtener a través de la nueva contratación de empréstitos con la banca internacional, que demandó para su otorgamiento la aplicación a ultranza del modelo neoliberal en México, por lo que durante su mandato respondió puntualmente a estos imperativos que se manifestaron como una exigencia por parte de los organismos financieros internacionales a través de la firma de la Carta de Intención el mes de noviembre de 1982, que entre otros puntos contemplaba los siguientes:

1. "Mejorar las finanzas públicas del Estado mediante
 - Reducir el déficit público con relación al PIB de un 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984.
 - Revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado.
 - Combatir la evasión fiscal.
 - Racionalizar el gasto público.
 - Reducir subsidios
2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.
3. Flexibilización de la política de precios.
4. Flexibilización del control de cambios.
5. Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria⁴⁸.

La adopción de estas condiciones por parte del gobierno de Miguel de la Madrid se reflejó en la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que pretendía contener el desempleo, disminuir el déficit, restablecer los flujos de recursos externos y recuperar la capacidad de crecimiento, contemplando así los siguientes lineamientos:

- "Aumentar el ahorro interno
- Estabilizar el mercado cambiario
- Promover el empleo y la planta productiva
- Combatir la inflación⁴⁹

Más allá del discurso oficial en torno al PIRE, la verdadera pretensión de dicho programa fue la reducción del gasto público, la racionalización de subsidios, abatir

⁴⁷ Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 46.

⁴⁸ Ortiz Wadgymar. *Op. Cit.* p.p. 54-55

⁴⁹ *Ibid.* p. 58

el déficit público y aumentar la carga tributaria, lo que quedó de manifiesto en el cuerpo del propio documento, cuando señala:

"La austeridad exige y permitirá lograr: orden en la programación del esfuerzo, prioridades adecuadas, mayor productividad, disciplina y honestidad en el uso de los recursos.

El programa propone avances sustanciales en el proceso de la reforma fiscal que incluye los ingresos tributarios y los precios y tarifas de las empresas públicas, como piezas fundamentales para elevar el ahorro y la capacidad de inversión del Estado y, simultáneamente, reducir el déficit⁵⁰.

Diversas fueron las medidas instrumentadas por el gobierno para poner en marcha los lineamientos contemplados en este programa. En lo que respecta al ahorro interno se pagaron altas tasas de interés, pasando del 49% en 1982 en pagarés a un mes, al 150% en 1987, y se fortaleció el mercado de valores, con lo que además pudo el gobierno, vía crédito interno, contar con una fuente de financiamiento cuando en 1986 enfrentó nuevamente problemas para la obtención de nuevos empréstitos internacionales.

La estabilidad del mercado cambiario se buscó mediante la adopción de un doble mercado: uno controlado por el Estado y otro completamente libre. Al interior del mercado controlado quedaron comprendidas las exportaciones, los pagos que efectuaran las empresas maquiladoras, las importaciones del Sector Público, las importaciones del gobierno, el principal interés del pago de la deuda externa y los gastos de servicio exterior mexicano; en tanto que dentro del mercado libre se consideraron la compraventa, posesión y transferencia de moneda extranjera.

Respecto a la promoción del empleo y la planta productiva, se habló constantemente de los apoyos que darían a la pequeña y mediana industria; siendo este punto uno de los que fueron primeramente olvidados como consecuencia de la apertura al exterior y la aplicación de la reconversión industrial.

El combate a la inflación fue una de las principales banderas enarboladas por el gobierno en turno, pretendiendo lograrlo mediante el fortalecimiento de la oferta, la moderación de las utilidades y los salarios, y la reducción del desequilibrio financiero.

La improcedencia de estas medidas, bajo los lineamientos señalados, no se hizo esperar; no así con respecto al objetivo encubierto de preparar al país para la aplicación del modelo neoliberal y, particularmente, para estar en condiciones de aportar la dosis necesaria de participación en la reestructuración mundial del capitalismo, como le fuera demandado.

⁵⁰ "Gobierno Federal. Criterios Generales de Política Económica; El Programa Inmediato de Reordenación Económica". *El Mercado de Valores*, NAFINSA, núm. 51, diciembre 10, 1982, p. 1326. Citado por *ibid.* p.p. 56-57

Referente al ahorro interno, resultó improcedente porque no se logró con esto sino incrementar los montos de la deuda interna del gobierno, agudizando su déficit fiscal, ya que para 1986 sólo el pago de intereses por este concepto alcanzó la cifra de 480 mil millones de pesos⁵¹. Adicionalmente, el incremento de las tasas de interés repercutió también en las tasas asignadas al crédito interno, tornándolo más caro, por lo que los empresarios trasladaron su impacto a los precios de sus productos, agudizando así el espiral inflacionario.

La pretendida estabilidad del mercado cambiario, a través de un doble mercado, no logró sino propiciar la existencia de un mercado negro de dólares e incrementar la fuga de capitales, que entre los años de 1983 y 1985 alcanzó la cifra de 17 mil millones de dólares⁵². Otro efecto, por demás pernicioso, fue la constante devaluación a que se sujeto la moneda nacional, que de 95 pesos para el tipo controlado en diciembre de 1982, alcanzó una cotización superior a 2 000 pesos por dólar en 1985.

En el renglón del empleo y la planta productiva fue donde se manifestó más drásticamente la improcedencia de las medidas adoptadas, así como el carácter ideológico del discurso oficial. En lo que respecta a la planta productiva porque las pequeña y mediana industria fueron las que se vieron más afectadas con el incremento de las tasas de interés, que como se dijo, encarecieron el crédito; pero además, porque la existencia de una constante devaluación repercutió en sus costos de producción, particularmente de insumos importados, que si bien no fueron absorbidos por ella, al trasladarlos al precio de las mercancías, si las volvieron menos competitivas ante el comercio internacional.

Hay que recordar que es en el renglón del empleo y los salarios donde el capital incide principalmente como mecanismo de reactivación de la tasa media de ganancia, por lo que no resulta nada extraño que los esfuerzos del gobierno de Miguel de la Madrid se hayan encaminado a dar respuesta a este imperativo; bien a través del congelamiento del salario, que fue una constante a lo largo de su régimen, o bien con la aplicación del proceso de reconversión industrial, que en cifras oficiales dio lugar a un incremento de la tasa de desempleo, pasando del 4.7% en 1982 al 23.4% en 1988⁵³.

Una de las mejores definiciones de lo que es la reconversión industrial nos la presenta Benito Rey, cuando nos dice:

"La reconversión comprende: la utilización de todos los avances tecnológicos en las formas de fabricar, proveerse, administrar y distribuir. Es además, la investigación y adopción continuas no sólo de nuevas técnicas para estas

⁵¹ Paniagua Ruiz, Rafael. "Los límites financieros del Estado en América Latina: el caso de México". En Gutiérrez Garza, Esthela [Coord.]. *Op. Cit.* p. 73

⁵² Ortiz Wadgymar. *Op. Cit.* p. 78

⁵³ "El sexenio en cifras", *El Financiero*, 30 de agosto de 1988. Citado por Ortiz Wadgymar. *Op. Cit.* p. 69.

funciones, sino de nuevos productos sustitutivos, derivados de nuevas invenciones de las tecnologías 'de punta'; la sustitución de materiales de origen natural por artificiales y sintéticos de igualdad o superioridad funcional o de menor costo. Comprende también el abandono o recuperación de ciertas fabricaciones mediante criterios de costo de oportunidad a la luz de los nuevos niveles de productividad y competitividad que establezcan las nuevas tecnologías y modos de producción que se van imponiendo; la extensión de la automatización y robotización productiva y administrativa que desplazan grandes contingentes de obreros y empleados de oficina y es, también, el adiestramiento de la mano de obra desplazada así para que pueda desempeñar nuevos trabajos, o bien la jubilación anticipada y el retorno a sus países de origen de los trabajadores extranjeros⁵⁴.

Este proceso de reconversión se presenta, al interior de la reestructuración capitalista, como uno de los imperativos fundamentales que habrán de devolverle al capital el mando de las acciones al interior de la fábrica, sin contar para ello con la molesta presencia del Estado en tanto regulador de los procesos productivos y de la relación entre el capital y el trabajo, como antaño correspondía al Estado de bienestar, por lo que una de las demandas principales del capital, acorde con este proceso, es precisamente que el Estado no sustituya a la iniciativa privada en la toma de decisiones, ni a la ley de la oferta y la demanda como mecanismo regulador de los procesos mercantiles, incluyendo al trabajo como mercancía.

Si bien es cierto que la reconversión industrial representa una mayor exigencia de productividad en el proceso de producción mundial, lo cual implica que esté ausente en las empresas todo tipo de subsidio por parte del Estado para que logren por ellas mismas mayores márgenes de competitividad en el mercado mundial, el verdadero riesgo de la planta productiva nacional es la pérdida del mercado interno ante los diversos convenios de apertura comercial que han derivado de los acuerdos regionales de libre comercio, que se suman a la incapacidad de la industria nacional de responder a las exigencias de productividad y competitividad demandadas, considerando que "según un estudio realizado por la fundación para el Desarrollo tecnológico, el 70% de la planta industrial mexicana utiliza tecnología de nivel artesanal, el 25% de nivel tradicional y sólo un 5% puede clasificarse como moderna"⁵⁵.

La apertura comercial es una de las exigencias a que respondió puntualmente el gobierno de Miguel de la Madrid, abandonando así la política de sustitución de importaciones por una política deliberada de auge a las importaciones, que derivó en el hecho de que para 1985 sólo 13.7 por ciento de las importaciones estaban sujetas a permiso, no existían precios oficiales y la tarifa máxima era de 20 por ciento.

⁵⁴ Rey Romay, Benito. *México 1987: "el país que perdimos"*. Siglo XXI Editores, México, 1997, p.p. 93-94.

⁵⁵ Américo Saldivar, "Reconversión política y modernización económica", en *Crítica*, núm. 32-33, 1987, p. 35. Citado por Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 53.

Durante este régimen se realizaron las siguientes acciones en lo relativo al comercio exterior: "liberalización de importaciones (reforma del 25 de junio de 1985); modificación de la estructura arancelaria (30 de abril de 1986), sustitución de los permisos de importación por aranceles e ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) (junio-agosto de 1986)⁵⁶ ; de igual modo, se realizaron acciones para el ingreso de México a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), con lo que México pretendió un mayor acercamiento con los países asiáticos, creándose así en mayo de 1988 la Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico

Sin embargo, el punto de mayor interés fue el de la integración comercial con los Estados Unidos de Norteamérica, que para estas fechas enfrentaba las consecuencias de una mayor competencia por la hegemonía mundial por parte de los países asiáticos y del bloque Europeo, por lo que le resultaba urgente un proceso de regionalización comercial y productiva que lo pusiera nuevamente en el escenario de la competencia mundial, bajo el principio básico de integración regional.

Esta apertura hacia el exterior se hizo extensiva para impulsar el ingreso de nuevas y mayores inversiones al país, propiciándose una menor reglamentación para el acceso de capitales y de su participación en los sectores productivos tradicionalmente negados a dicha participación, que llegaría durante el siguiente sexenio a ser del 100% para proyectos de inversión que cumplieran con diversas condiciones; las menos posibles en la mayoría de los casos.

Con relación al último lineamiento contemplado en el PIRE, que se refiere al combate a la inflación, fue en el que menor éxito, prácticamente nulo, se tuvo con la estrategia adoptada durante este sexenio, considerando el ascenso constante que experimentó este rubro, al ser del "60 45 para el primer año y 65% para el segundo. Como preludio de la que fue en 1986, de 103 1% y, sobre todo la de 1987, de 159%"⁵⁷.

Aunado al espiral inflacionario se presentaron durante estos años dos hechos por demás relevantes para agravar la mala situación económica del país: la caída de los precios internacionales del petróleo y de la bolsa de valores, en 1986 y 1987 respectivamente.

La caída de los precios internacionales del petróleo correspondió a una política deliberada de los Estados Unidos para equilibrar su balanza de pagos, cuyo déficit llegó para estos años a los 123 mil millones de dólares⁵⁸, mediante la reducción de sus importaciones al cancelar indefinidamente su demanda de petróleo, con lo que México perdió una tercera parte de la entrada de divisas; de tal forma que "la

⁵⁶ Calderón Rodríguez, José María. "Ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia". En Gutiérrez Garza, Esthela. *Op. Cit.* p. 87.

⁵⁷ Ortiz Wadgymer. *Op. Cit.* p. 73.

⁵⁸ *Ibid.* p.76.

disminución en la demanda de hidrocarburos y la posterior caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese mismo período⁵⁹.

Si bien la caída de la bolsa de valores en 1987 fue producto de factores externos, como lo fue el desplome de la bolsa de valores en Nueva York y de los principales centro financieros internacionales, no estuvo exenta de reflejar también errores cometidos internamente en el manejo del mercado de valores, al generarse una campaña publicitaria para atraer ahorros a las distintas casas de bolsa, en clara respuesta a la recomendación del FMI por fortalecer dicho mercado, pero que al no corresponder el auge generado con la situación de estancamiento económico del país, su caída evidencio que el famoso boom fue totalmente artificial.

Los efectos de la estrepitosa caída del mercado de valores resultaron nefastos para la ya dañada situación económica del país, además del perjuicio que generó en miles de pequeños ahorradores que vieron en el famoso boom una posibilidad de obtener grandes ganancias en un corto tiempo. Para la economía del país porque se generó una gran desconfianza hacia los instrumentos de ahorro bancarios, dando lugar a una mayor demanda de dólares que derivó en una devaluación del peso, hasta llevarlo a una relación de hasta 4 000 pesos por dólar y a una elevación de las tasas de interés de hasta 160%, generándose así un proceso de hiperinflación que sumergió al país en situaciones por demás críticas, principalmente a los grandes núcleos de la población, no así al pequeño grupo que se vio beneficiado con la caída de la bolsa de valores y con la devaluación.

La situación de crisis derivada de la caída de los precios del petróleo enfrentó al país a la urgencia de contar con nuevos recursos, que en esta ocasión, al igual que en 1982, se condicionó a la aplicación de un nuevo plan por parte de los organismos financieros internacionales, particularmente de los Estados Unidos a través del llamado Plan Baker, cuya aplicación, a partir del llamado Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) implicó, entre otros puntos, la adopción de los siguientes lineamientos:

- "Restaurar el crecimiento económico con estabilidad
- Tasas moderadas de crecimiento económico 3 y 4% del PIB
- Ajustes en los precios de las tarifas del sector público y reducción del gasto público
- Aumento a los impuestos y combate a la evasión fiscal
- Política de atracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin tabas de importación⁶⁰.

⁵⁹ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 24.

⁶⁰ Ortiz Wadgyrmar. *Op. Cit.* p. 82.

Un aspecto por demás importante en torno a este Plan, fue el señalamiento de continuar con el proceso de privatización y reprivatización de la empresa pública, pero que en este apartado no se trata mayormente, ya que será objeto de análisis en el capítulo siguiente

La caída de la bolsa de valores mostró lo improcedente y el fracaso del Plan de Aliento y Crecimiento, por lo que en 1988 se estableció una nueva versión llamada Pacto de Solidaridad Económica, que tenía, según el texto del documento que apareció publicado en todos los diarios del país el 23 de diciembre de 1988, el siguiente objetivo:

"El propósito central del Pacto de Solidaridad Económica es detener esta carrera desatada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia económica del Pacto ataca a la inflación en dos frentes: primero, con una correccionalidad de las cuentas del gobierno y, segundo, armonizar los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria"⁶¹.

Más allá de los objetivos programáticos e ideológicos, el verdadero objetivo fue utilizar los salarios como escudo para detener la inflación disminuyendo la demanda, ya que mientras sólo se concedió un incremento salarial del 15%, la inflación del mes de diciembre fue de ese mismo porcentaje, y en el mes de enero alcanzo otro similar, en tanto que el propio pacto contempló un incremento del 80% en promedio a las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios, aunque, en realidad, para el mes de febrero alcanzaron un incremento del 100%.

El éxito del pacto fue inmediato, ya que, de un 15% en enero, la inflación bajo al 8.3% en febrero y al 5.5% en marzo, mientras que los salarios sólo se incrementaron otro 3% en marzo, como resultado de una nueva revisión del PSE, de las cinco restante de que sería objeto antes de ser sustituido por su nueva versión en diciembre de 1988, llamada Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE)

Los resultados alcanzados durante el régimen de Miguel de la Madrid pueden ser objeto de una doble valoración: por un lado, desde el punto de vista de la situación de las clases sociales mayoritarias y del interés del país, y por el otro, desde la perspectiva de las exigencias del capital internacional.

En el primero de los casos, los resultados alcanzados fueron totalmente contraproducentes, considerando la situación prevaleciente en el nivel de vida de las clases sociales mayoritarias, de lo que se hablará en un punto mas adelante; sin embargo, los indicadores numéricos derivados de la gestión de Miguel de la Madrid son evidentes por sí mismos para dar cuenta de la crítica situación:

⁶¹ *Ibid.* p.p. 93-94

Cuadro No 3.1
**RESULTADOS GLOBALES DEL NEOLIBERALISMO DE
 MIGUEL DE LA MADRID 1983-1988⁶²**

Años	PIB	Tasa Inflacionaria	Deterioro del peso (pesos x dólar)	Variación de la reserva del banco de México	Producto interno bruto por Habitante	Tasa de desempleo % PEA
1982	-0.5	67.0	150	-4 666.2	-3.2	4.7
1983	-5.3	80.8	162	3 300.9	-6.6	11.7
1984	3.5	60.4	210	2 240.7	1.0	12.6
1985	2.7	65.9	447	-2 328.4	0.0	13.4
1986	-4.2	103.1	915	985.0	-6.3	17.8
1987	1.4	159.0	2 400	6 924.4	-1.2	20.7
1988	2.0	46.0	2 300	1 952.0	-2.4	23.4

Fuente: Ortiz Wadgymar, Arturo. Política económica de México 1982-2000

Desde el punto de vista de las exigencias del capital internacional y de la necesaria reestructuración del capital, el mejor juicio posible de los logros alcanzados nos lo presenta Adrián Gurza cuando nos dice:

"Los seis años de preparación para la 'modernidad' cumplieron los efectos deseados, Miguel de la Madrid entregó un país muy diferente del que recibió. Dentro de sus logros más notables destacan: el control de la inflación a través del Pacto de Solidaridad Económica (Pase), el mismo Pase como un mecanismo de control de la inflación de eficacia insospechada, la aceptación social de la necesidad de una transformación a fondo del país, el restablecimiento de la confianza del capital en el gobierno, la renegociación de los créditos externos y de la deuda, el establecimiento de un marco jurídico propicio para la reestructuración, el congelamiento de los salarios en niveles de competitividad internacional, la conciencia generalizada en el gran capital sobre la pertinencia de reconvertir su planta productiva, y la apertura de las primeras vías para el estrechamiento de relaciones comerciales con Estados Unidos (GATT). Todas estas diferencias constituyen el legado del cambio estructural para el proyecto 'modernizador' y en ellas estriba el éxito del primero"⁶³.

Bajo estas condiciones dio inicio el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, a quien le correspondió la aplicación intensiva de la reforma del Estado, contando con el piso generado por su antecesor, en lo que al reordenamiento de los recursos económicos del Estado y la reducción del gasto público se refiere, considerando que el gasto programable se redujo del 28.2% como parte del PIB en 1982, al 22.0% en 1988, sin que esto representara una mejora en las finanzas públicas, dado el enorme peso de la deuda pública que para este último año alcanzó la cifra de 108 500 millones de dólares, absorbiendo un promedio del 60% del presupuesto.

⁶² *Ibid.* p. 69.

⁶³ Gurza Lavalle. *Op Cit.* p 55.

Si al gobierno de Miguel de la Madrid le correspondió llevar a cabo la "obra negra" para aplicar la reforma del Estado en México, al gobierno de Salinas de Gortari correspondió el acabado fino de la misma, dándole continuidad y fortalecimiento al reordenamiento de los recursos económicos y políticos del Estado, y atendiendo selectiva y políticamente la problemática social derivada de la aplicación del modelo neoliberal.

La atención prestada por el gobierno de Miguel de la Madrid a los aspectos de tipo económico, facilitó a su sucesor en el gobierno la continuidad del modelo aperturista en el país, que, en palabras de René Villarreal, "ha tenido por objetivo cambiar el funcionamiento y operación del sistema económico, de una economía estatista, cerrada y sobrerregulada a una economía privatizada de mercado libre y abierto a la competencia internacional en un nuevo mundo globalizado"⁶⁴, específicamente en lo que se refiere a la libertad de comercio y de movimiento de capitales, y al incremento de la eficiencia productiva de ciertos sectores, particularmente exportadores.

Las condiciones heredadas por su antecesor permitieron al régimen de Salinas de Gortari instrumentar sin cortapisas el cambio estructural tan demandado por el capital transnacional por conducto de los organismos financieros internacionales, mediante la aplicación de un conjunto de políticas que el propio René Villarreal llama políticas de las tres D: desprotección, desregulación y desestatización.

- "Desprotección, vía la apertura a la competencia internacional a través de la liberalización comercial y financiera, así como de la inversión extranjera
- Desregulación, vía la liberalización de los mercados internos
- Desestatización, vía la privatización de las empresas públicas y reducción del gasto público. Esto es, redimensionamiento del tamaño del Estado"⁶⁵

Las condiciones demandadas como indispensable para el acceso del país al intercambio internacional, vía mercado globalizado, fueron puntualmente atendidas por el gobierno en turno, es decir: orden en las finanzas públicas, estabilidad de precios como condición indispensable para brindar certidumbre a las transacciones internacionales y desaparición de la intervención directa del Estado en los procesos productivos, cesión de las funciones del Estado al mercado, mediante la liberación interna y externa de las transacciones financieras y comerciales anteriormente reguladas de manera intensa, y apertura indiscriminada a la inversión extranjera.

En lo referente a las finanzas del Estado, se mantuvo una política de saneamiento, equilibrando sus renglones de ingreso y egresos; los primeros a través de una

⁶⁴ Villarreal, René. "Hacia una Economía Institucional de Mercado". En *El Mercado de Valores*, núm. 10/99, octubre 1999, México, p. 56.

⁶⁵ *Ibid.* p. 56.

miscelánea fiscal tendiente a combatir la evasión fiscal y a la aplicación de un impuesto del 2% sobre los activos de las empresas. Resalta en este rubro el incremento experimentado por los ingresos no petroleros, mientras que los ingresos por la venta de petróleo fueron siendo gradualmente menores en el porcentaje total de los ingresos públicos. De igual modo resultó relevante la obtención de ingresos extraordinarios por la venta de empresas públicas y de los bancos, particularmente en los años de 1991 y 1992.

En contraparte, los gastos del Estado fueron siendo gradualmente menores con relación a los ingresos obtenidos, lo que derivó en una situación de superávit de las finanzas públicas. Un elemento relevante en este sentido lo fue la reducción del pago del principal de la deuda pública, que fue resultado de las negociaciones realizadas por el gobierno de Salinas de Gortari, así como la reducción del gasto encauzado a la problemática social, particularmente en educación, vivienda, salud, y al gasto de fomento económico, como fue el caso del sector industrial que vio caer su participación, por este concepto, del 14 por ciento de las erogaciones programables, a menos de 1 por ciento entre 1988 y 1994⁶⁶.

De la situación prevaleciente en las finanzas públicas nos da cuenta el siguiente cuadro presentado por Arturo Ortiz.⁶⁷

Cuadro No. 3.2
SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS (PORCENTAJES DEL PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992
Ingresos corrientes	30.2	29.1	29.3	26.2	25.9
Gastos corrientes	35.0	30.1	26.7	22.1	20.1
Ahorro corriente	-4.8	-1.0	2.6	4.1	5.8
Gastos de capital	4.5	3.8	4.8	4.3	4.0
Balance financiero	-12.4	-5.6	-3.9	1.8	3.4

Fuente: Ortiz Wadgyrmar, Arturo. Política económica de México 1982-2000

En lo que respecta a la estabilidad de precios se obtuvo el éxito esperado, logrando el descenso anual de la inflación hasta alcanzar el tan deseado porcentaje de un dígito, al pasar de ser en 1988 del 57.7, al 8.9 en 1993. El instrumento principal que posibilitó este éxito esperado, fue la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) y sus respectivas siete revisiones a lo largo del sexenio, que en contraparte dio lugar a un mayor ajuste a la política salarial y a la restricción de la capacidad de compra de los trabajadores, que entre los años de 1988 a 1994 perdió un 35 o un 40%⁶⁸.

La política referente al proceso de privatización de las empresas públicas, como parte de su política de desestatización, liberó también al Estado mexicano de una carga fiscal que en el pasado se materializaba mediante la presencia de subsidios

⁶⁶ Ibarra, David. *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*. Ed. Aguilar, México, 1996, p. 66

⁶⁷ Ortiz Wadgyrmar. *Op. Cit.* p. 123

⁶⁸ *Ibid.* p 119

estatales para su funcionamiento, sin embargo este punto no se profundiza mayormente por ser objeto de su análisis en el siguiente capítulo.

La política de desregulación aplicada durante este sexenio contrasta radicalmente con la política instrumentada en el pasado, donde el Estado sustituía al mercado mediante la aplicación de numerosas reglas y controles para erradicar las fallas propias del mercado.

Entre los objetivos pretendidos por el gobierno mediante esta política de desregulación, se encuentran los siguientes: " 1) Eliminar obstáculos a la actividad y agilizar procesos administrativos; 2) Liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno; 3) Otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo, y 4) Contribuir a la estrategia antinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios"⁶⁹

El éxito de estas medidas fue evidente, considerando que "entre 1989 y 1994 fueron desreguladas alrededor de medio centenar de actividades económicas de primera importancia"⁷⁰, logrando un cambio en la conducta de los agentes económicos al eliminarse obstáculos y fomentar su iniciativa.

Respecto a la desregulación financiera para lograr la liberalización de este sector, resaltan diversas reformas al sistema bancario y la privatización de la banca, mediante las cuales "el banco central o las autoridades hacendarias dejaron de fijar las tasas de interés, de asignar selectivamente el crédito y de usar el encaje legal como instrumento principal de captación de fondos por el sector público. Aparte de la privatización de la banca, se liberó el crédito bancario y las operaciones de mercado abierto sustituyeron a los encajes legales y se convirtieron en el mecanismo de mercado para determinar las tasas de interés. Además, se borraron las limitaciones anteriores a los inversionistas extranjeros interesados en adquirir valores privados o públicos en los mercados nacionales"⁷¹.

Si bien lo anterior cumplió el objetivo de liberar el sector financiero y promover un mayor flujo de movimiento de capitales, no dejó por eso de traer graves consecuencias, particularmente en la inestabilidad y vulnerabilidad de la economía hacia el exterior, así como por la falta de mecanismos de regulación y supervisión en torno a la recientemente banca reprivatizada, lo que habría de derivar años después en la aguda crisis financiera de 1994.

La apertura a la inversión extranjera fue tal que a partir de la expedición del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en 1989, y la promulgación en 1993 de una nueva Ley de Inversión Extranjera, se estableció la aprobación automática del 100% de del capital

⁶⁹ Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 130.

⁷⁰ Ibarra, David. *Op. Cit* p. 65

⁷¹ *Ibid.* p. 67.

extranjero en proyectos de inversión antes reservados a los inversionistas nacionales; de tal forma que durante 1992 "se efectuaron 1 374 operaciones de inversión, de las cuales únicamente 157 (11.4%) requirieron de la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras"⁷².

El incremento de la inversión extranjera en el país fue evidente, a tal grado que "el flujo de la inversión extranjera directa rebasó los 10 mil millones de dólares anuales"⁷³, sin embargo, esta situación lejos estuvo de representar el éxito proclamado, considerando que del monto total de inversión una gran parte se concentró en el mercado de valores, sin canalizarse de manera directa en los procesos productivos, lo que la convirtió en capital especulativo que además de representar una forma de descapitalización por los altos intereses otorgados, vulneró la estabilidad del sistema bursátil por la volatilidad que le caracteriza al ser objeto del mejor postor, es decir, de aquel mercado de valores que mayores beneficios le ofrezca.

Las políticas de desprotección o de apertura a la competencia internacional a través de la liberalización comercial, fueron las que mayor interés causaron al régimen de Salinas de Gortari, por ser este, finalmente, el principal compromiso adoptado ante los organismos financieros internacionales desde el inicio del cambio estructural en México al inicio de la década de los ochenta.

Para tal efecto se continuó con la política aperturista iniciada por Miguel de la Madrid al convertir a México en miembro del GATT, que sin embargo, las nuevas condiciones de globalización del mercado hicieron insuficiente la normatividad derivada, particularmente para la economía de los Estados Unidos que "necesita del librecomercio como parte de una estrategia tendiente a recuperar competitividad internacional, y por ende hegemonía, a partir de la reestructuración de un espacio geoeconómico que se valoriza a partir del libre comercio"⁷⁴.

En este sentido, y atento a las presiones implementadas por los Estados Unidos, el régimen de Salinas de Gortari convirtió en casi una obsesión la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, a cambio de contar con una mayor inversión extranjera, ya que fueron los propios Estados Unidos los que demandaron su existencia como garantía a sus inversiones en el país, al instrumentar el cambio de empréstitos por ella, teniendo como referencia inmediata la Ley norteamericana *Omnibus Trade Act* de 1988, en la que hacía este tipo de consideraciones.

Por tal motivo fue que desde 1990 se inicia la publicidad oficial de que la firma de un tratado de Libre Comercio sería la solución a los problemas del país, anunciándose oficialmente el 5 de febrero de 1991 el inicio de las negociaciones

⁷² Valdés Ugalde. *Op. Cit.* p. 129.

⁷³ Villarreal, René. "Hacia una Economía Institucional de Mercado". *Op. cit.* p. 60

⁷⁴ Gutiérrez-Haces, María Teresa. *Op. Cit.* p.81.

para su establecimiento, que finalmente llevarían a su firma en 1993 y a su puesta en marcha en los inicios del año de 1994.

Los resultados derivados de la firma del TLC pueden analizarse desde dos perspectivas diametralmente opuestas en términos de beneficios obtenidos: primeramente con respecto a los intereses del capital transnacional, particularmente el norteamericano, y en el polo totalmente, opuesto los intereses de la economía nacional, de su la población y de la industria nativa.

Indiscutiblemente para el capital norteamericano le ha representado el contar con nuevos espacios de valorización para la colocación de sus productos con grandes ventajas comparativas por la tecnología contenida, a la vez que de sus inversiones en un mercado de valores que ofrece grandes dividendos, pero también para su capital productivo que ha contado con la nula existencia de competitividad por la mayoría de las empresas nacionales, atento al sobreproteccionismo de que fueron objeto durante los años del modelo de sustitución de importaciones, dando lugar al surgimiento de una nueva forma de industria maquiladora

La presencia de procesos maquiladores en el país ha sido la única alternativa viable para supervivencia de muchas empresas que, por su la falta de productividad y competitividad ante las empresas transnacionales, han dado lugar al surgimiento de "cadenas de producción y comercialización que sólo tocan las regiones ligadas a la exportación y dividen al país con base en el proyecto modernizador de apertura económica"⁷⁵; tal ha sido el caso de las regiones fronterizas del norte del país, agudizando mayormente las desigualdades regionales, históricamente existentes.

En este sentido, México se ha convertido en uno de los países más abiertos al mundo y en un mercado lleno de posibilidades para la colocación de mercancías y de insumos por parte de las empresas transnacionales, de tal modo que el incremento observado en este renglón ha sido tal que "entre 1987 y 1995 la ponderación del comercio exterior en el producto pasó aproximadamente de 30 a más de 50 por ciento. [...] En el mismo sentido, en el periodo 1987-1994 las importaciones duplicaron su participación en la oferta global, y las de bienes de capital ascendieron de 45 a 75 por ciento de los suministros totales de los mismos, tipificando un proceso negativo de sustitución de compras foráneas"⁷⁶.

El carácter unilateral del TLC es evidente, considerando la política seguida por los Estados Unidos al demandar fin al proteccionismo de la economía de los países involucrados, pero manteniendo una política proteccionista para sus propias empresas, como fue el caso del embargo atunero aplicado a México y diversas medidas fitosanitarias con las que se protege a sus agricultores y ganaderos

⁷⁵ *Ibid.* p 82

⁷⁶ Ibarra, David. *Op. Cit.* p 65

Respectos a los perjuicios derivados por la firma del TLC para la economía del país, es evidente el proceso de descapitalización de que está siendo objeto, bien a través de la obtención de grandes beneficios por parte de la inversión extranjera de tipo especulativo, o bien a través de los altos montos de utilidad que son enviados a los países de origen del capital invertido; pero particularmente por la afectación de que está siendo objeto el mercado interno que ha resentido la aplicación de una política encaminada a fortalecer al sector industrial vinculado directamente con las exportaciones, y adicionalmente por el número reducido de empresas nacionales en condiciones de productividad y competitividad para ser exitosas en el intercambio comercial internacional.

Indiscutiblemente el mayor perjuicio derivado de la firma y aplicación del TLC ha recaído en los amplios sectores de la población que han enfrentado el problema del desempleo ante el cierre constante de un gran número de pequeñas y medianas empresas que, ante su incapacidad por alcanzar los márgenes de competitividad exigida, vía normas de calidad, no han tenido otra alternativa; máxime si consideramos el alto costo del crédito en el mercado financiero, así como el desinterés por parte del Estado para canalizar recursos para su financiamiento, como lo indica el siguiente dato presentado por David Ibarra

"La distribución del crédito se alteró radicalmente. Cayó la participación de los recursos canalizados a las manufacturas, la agricultura y al sector energético. Entre 1989 y 1994, los préstamos de la banca comercial y de la banca de desarrollo a esas ramas productivas se desplomaron de 47 a 25 por ciento. En particular, fue grave el descenso de los apoyos otorgados por las instituciones de desarrollo a dichos sectores, que pasaron de 64 a menos de 20 por ciento de los saldos anuales de sus carteras"⁷⁷.

Sin embargo, los efectos negativos experimentados en estos sectores no se circunscriben exclusivamente a la firma del TLC, sino que son extensivos a la totalidad del modelo continuado y reforzado durante este régimen de gobierno, de apertura indiscriminada al exterior; tal es el caso del incremento de la deuda externa que pasó de ser de 95 447 millones de dólares en 1989, como resultado de la negociación realizada para reducir el principal en un 35%, a 125 000 millones en 1994, generando un pago por servicios factoriales de 58 176 millones de dólares, más de la mitad del adeudo total, lo que significó una verdadera sangría para las finanzas públicas y para la posibilidad de crecimiento de la economía nacional.

De igual modo, los efectos perniciosos se hicieron sentir en los grupos sociales mayoritarios, que vieron disminuir la capacidad de compra de su salario en un 35 o un 40% durante los años de 1988 a 1994; al igual que el sector campesino que, como resultado de las reformas constitucionales al artículo 27, enfrentaron la terminación del reparto agrario, a la vez que el fin de la existencia de los precios

⁷⁷ *Ibid.* p. 67.

de garantía y la presencia del mercado como única instancia de acceso a la propiedad de la tierra.

Pero no únicamente el factor trabajo se vio perjudicado, sino que también el capital nacional hubo de enfrentar severas restricciones como resultado de la apertura indiscriminada al exterior, tanto por el encogimiento del mercado interno, como por su incapacidad de responder a las exigencias de productividad y competitividad demandadas para insertarse satisfactoriamente en el nuevo comercio internacional

Pero quizá la mayor evidencia del fracaso del modelo económico aplicado por el gobierno Salinista fue la presencia de la crisis que se hizo presente en el año de 1994, y que fue el legado hecho a su sucesor al frente del gobierno, particularmente en el ámbito financiero, trastocando el éxito macroeconómico tan proclamado por los apologistas del régimen Salinista, específicamente en lo que refiere a la estabilidad cambiaria, a las reservas monetarias, al proceso inflacionario y a la política de regulación bancaria y de privatización de la banca.

La indiscriminada apertura al exterior, que se presentó mediante un considerable incremento de las importaciones, trajo consigo un déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente del gobierno, presentando la primera, en el año de 1994, un monto de -18 464 millones de dólares, en tanto que el déficit del gasto corriente alcanzó un total de -28 786 millones de dólares, con lo que los signos de debilidad económica se hicieron presentes.

La antesala de la crisis financiera fue más evidente por la percepción, principalmente de los inversionistas extranjeros, de que la utilización del tipo de cambio como instrumento antiinflacionario, a la vez que de apoyo a las importaciones, estuvo sustentada en un proceso de sobrevaluación del peso frente al dólar, no obstante el deslizamiento de 40 centavos diarios que lo llevó a experimentar una devaluación del 51% a lo largo del sexenio, pasando de 2 257 pesos por dólar en 1988, a 3 400 en 1994

Por lo anterior, los signos de una inminente devaluación se hicieron más alarmantes, generándose un clima de desconfianza que dio lugar a la fuga de capitales por parte del capital especulativo, principalmente de aquel que a lo largo del régimen canalizó sus inversiones hacia el canje de deuda pública por la adquisición de los llamados Tesobonos, que fungieron como soporte del gobierno Salinista para enfrentar a lo largo del sexenio el ya señalado déficit de la balanza de pagos y de la cuenta corriente, con lo que la situación derivada de dicho déficit se hizo más alarmante al demandar los inversionistas el pago de esta deuda por un total de 20 000 millones de dólares de los 29 000 mil existentes.

El pago exigido fue cubierto por el gobierno con la reserva del país, que para esas fechas alcanzó un monto aproximado de 24 000 millones de dólares, lo que lo llevó a una reducción de la misma, ubicándose, para el año de 1994, únicamente en 6 000 millones de dólares.

Ante esta situación de crisis fiscal del Estado, los signos de la devaluación se hicieron realidad en diciembre de 1994, presentándose una macrodevaluación de más del 100% que llevó al peso a una relación de 7.60 por dólar, evidenciando el manejo político dado durante el régimen salinista a la política cambiaria, a la vez que generando una situación de depresión económica que se manifestó mediante diversos indicadores económicos, como lo fue el caso de la caída del PIB en un porcentaje del -7%, y un índice inflacionario del 52%, derrumbándose así el edificio de la estrategia económica aplicada

Bajo estas condiciones de recesión económica dio inicio el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, aunadas a una inestabilidad política derivada del surgimiento de la guerrilla en Chiapas y de los asesinatos de Luís Donaldo Colosio, quien fuera candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional, y de Francisco Ruíz Massieu, presidente de dicho partido.

Las medidas adoptadas por el gobierno de Ernesto Zedillo para enfrentar la crítica situación heredada, fueron de corte restrictivo, instrumentando para tal efecto diversos programas económicos, como lo fueron el Programa de Emergencia económica y el Programa de Acción para reforzar al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. Este último contempló, entre otros, los siguientes puntos:

- ° Contracción del gasto público 1,6% del PIB
- ° Aumentar la tasa general del IVA del 10% al 15%
- ° Elevación de la tasa de interés
- ° Aumento del salario mínimo del 12%
- ° Aceptar descenso del PIB a -2% con inflación de 42%
- ° Superávit fiscal de 4.4% del PIB
- ° Aumento en precio de gasolina 35%, electricidad 20% con aumento del 8% mensual⁷⁸.

Otra medida relevante adoptada fue cancelar el uso del tipo de cambio como ancla antiinflacionario, al dejarlo flotar libremente con la intención de mantener estable su valor real, de acuerdo a la demanda de dólares en el mercado cambiario.

El dilema generado con la baja de las reservas de país y por la falta de dólares para hacer frente a los compromisos internacionales, fue cubierto mediante un paquete financiero convenido con la Tesorería del gobierno estadounidense y otras instituciones internacionales, que consistió en la posibilidad de acceso a un crédito de hasta 51 000 millones de dólares, de los que únicamente se solicitaron 20 000 mil millones, llevando así el monto de la deuda externa a un total de 136 000 millones de dólares en 1995.

Si bien el crédito obtenido permitió cubrir las exigencias inmediatas e incrementar las reservas del país hasta por 17 mil millones de dólares en 1995, "buena parte

⁷⁸ Ortiz Wadgyrmar. *Op Cit.* p.173.

de los recursos obtenidos se utilizaron para redimir los Tesobonos y otros títulos públicos y privados de la deuda de corto plazo⁷⁹, con lo que se mantuvo vigente la política aplicada recurrentemente por los gobiernos mexicanos, es decir, de pedir prestado para pagar lo adeudado.

En lo que se refiere a las finanzas públicas, la atención prestada por el gobierno de Ernesto Zedillo tampoco manifiesta cambios con relación al manejo tradicionalmente prestado a este rubro por gobiernos anteriores, es decir, recortando el gasto público, particularmente en los gastos de formación de capital; no obstante lo cual, la situación de las finanzas manifestó aun rasgos negativos no compensados por el alza impositiva del 50% al IVA y en otros bienes y servicios públicos, ya que para 1995 los ingresos públicos reales cayeron 6.3 por ciento.

Sin embargo, las medidas adoptadas permitieron enfrentar los efectos negativos de la crisis devaluatoria de 1994, devolviendo la confianza a los inversionistas extranjeros que nuevamente aportaron un monto de inversión de aproximadamente 6 000 millones de dólares durante 1996, y la Bolsa Mexicana de Valores experimentó un importante repunte superando sus niveles históricos.

La viabilidad de las medidas adoptadas para enfrentar los efectos inmediatos de la recesión de 1994-1995, llevó al gobierno mexicano a proclamar un excesivo triunfalismo, sustentado en los índices macroeconómicos que manifiestan un crecimiento de la economía mexicana, más no dan cuenta de las condiciones de pobreza a que se ha conllevado a millones de mexicanos, ni la quiebra de que han sido objeto miles de pequeñas y medianas empresas; además de que en el establecimiento de dichos índices se presenta un cambio no manifiesto que altera la situación real que prevalece, tal y como nos lo señala Arturo Ortiz:

"La nueva forma de medir la economía consistió en modificar la base de datos, la cual antes tomaba como referencia el año de 1980=100 y de pronto se tomó como base 1993=100. Con ello, el valor porcentual de todas las variables macroeconómicas se elevaron y fueron la explicación estadística a tan formidable desempeño. Sin embargo, los problemas sociales, políticos y económicos se agudizan⁸⁰.

Otro dato encubierto que tampoco da cuenta de la verdadera situación prevaleciente, se refiere al monto de las exportaciones que para el año de 1997 alcanzaron alrededor de 100 000 millones de dólares, lo que por sí mismo hablaría de un considerable repunte de la economía mexicana, pero que, sin embargo, lejos está de representarlo, ya que el 40% de estas exportaciones corresponden a la maquila, que se ha convertido en un grave riesgo para la economía nacional, pero en un gran triunfo para el capital transnacional.

⁷⁹ Ibarra, David. *Op. Cit.* p. 26.

⁸⁰ Ortiz Wadgymar. *Op. Cit.* p. 178.

El sector maquilador fue el menos perjudicado con la recesión presente en 1995, ya que contrariamente a lo acontecido en el resto del sector industrial, éste continuó creciendo en cuanto a sus exportaciones e importaciones, pasando estas últimas a ser del 30% del producto, en cuanto a bienes intermedios, y del 36% en bienes de capital, no así las empresas servidoras del mercado interno que vieron caer su porcentaje de exportaciones en un 28 y 46 por ciento, respectivamente⁸¹

El riesgo que representa la industria maquiladora para la economía del país deriva de que este sector se encuentra en su mayoría en manos de capitalistas extranjeros o subsidiarios de éste, lo que da lugar a una forma de descapitalización de la economía nacional, vía envío de utilidades a su país de origen, y adicionalmente por que convierten al país únicamente en parte de un proceso productivo "al dedicarse sólo a exportar un producto que es sólo ensamblado o cortado o maquilado de diferentes maneras en México y después regresado a su empresa matriz para su terminación final y desde luego a su comercialización por parte de las grandes transnacionales globalizadas"⁸², quienes son las beneficiarias del valor agregado.

El año de 1998 representó un nuevo descalabro para la política Zedillista, como resultado del problema de la cartera vencida de los bancos y de la devaluación del peso frente al dólar. El problema de la cartera vencida surgió aproximadamente desde el año de 1992 ante las políticas de desregulación bancaria adoptadas por el gobierno de Salinas de Gortari para dar respuesta a las exigencias del capital transnacional, particularmente por el empleo de altas tasas de interés para impulsar el equilibrio externo; por lo que la situación de cartera vencida representaba en 1994 la siguiente situación crítica:

"Según datos del Banco de México, ya a fines de 1994 los créditos con riesgo medio y alto de recuperación alcanzaban 8 por ciento de la cartera de la banca comercial y 14 por ciento de la banca de desarrollo (esto es, casi tres y cuatro veces por arriba de los estándares internacionales) Esta cifra se duplicó en los siguientes meses, hasta sumar entre 16 y 18 por ciento (131 mil millones de pesos) en noviembre de 1995"⁸³.

Fue precisamente en el año de 1995 cuando se agudizó este problema por la devaluación del peso frente al dólar y por la presencia de los altos márgenes de capacidad de los bancos para otorgar créditos sin límite alguno, dada la falta de regulación y de presencia del Banco de México y la Comisión Nacional de Valores, así como por la decisión del gobierno de eliminar el encaje legal, que en el pasado fuera un freno para los bancos, al tener la obligación de mantener un depósito ante el Banco de México del total de sus percepciones, pero que al no existir más, quedaron en plena libertad de otorgar créditos sin restricción alguna a miles de solicitantes para la compra de casas, autos, o bien a través del uso indiscriminado

⁸¹ Ibarra, David. *Op. Cit.* p. 27.

⁸² Ortiz Wadgymar. *Op. Cit.* p. 178.

⁸³ Ibarra, David. *Op. Cit.* p. 38.

de tarjetas de crédito y para el impulso de sus actividades productivas en el campo y en la pequeña industria

El gobierno Salinista adoptó diversas medidas para dar solución a este problema, como fue el caso del Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca, mediante el cual se instrumentaron diversos mecanismos para incentivar el pago de los adeudos y procesos de renegociación de los créditos vencidos, pero de mayor relevancia lo fue el papel desempeñado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) a través del cual se canalizaron diversos apoyos por parte del gobierno federal, como nos lo señala David Ibarra:

"A través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), ya en junio de 1995 se habían canalizado 21.5 mil millones de pesos y más de 1.5 mil millones de dólares con el fin de apoyar a la banca en el mejoramiento de su posición de capital. Por su parte, el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) transfería casi 3.5 mil millones de pesos. Además, se han contratado cerca de 1.75 mil millones de dólares con el Banco Mundial y el BID, a fin de financiar programas de apoyo al sistema bancario"⁸⁴.

Pese a las medidas adoptadas por el gobierno federal, la situación de la banca se tornó crítica ante la ausencia de medidas de naturaleza regulatoria y no sólo paliativa, por lo que "las reformas a las regulaciones de carácter prudencial demostraron ser inadecuadas, en particular en la declaración activos morosos, las exposiciones de grandes créditos y los créditos entre partes del mismo grupo financiero o a las accionistas principales[...] Los malos incentivos para cobrar créditos y deudas habían ocasionado que el valor de los activos se deteriorara constantemente; el costo de la reforma bancaria, que se estimó en 5% del PIB en 1995 y de 11.9% en 1997, se elevó al 14.4% del PIB en 1998"⁸⁵.

Tal situación llevó al gobierno a declarar los montos de cartera vencida como parte integrante de la deuda pública interna, mediante el llamado rescate bancario de 1998 que no fue sino la socialización de los excesos cometidos en el manejo de la banca por los inversionistas privados, al utilizarla como fuente de financiamiento de empresas fantasmas que no fueron otra cosa sino procesos de corrupción que los haría enfrentar diversos procesos judiciales, y al gobierno a hacerse cargo de la administración de diversos bancos y a intervenir otros, en pro de buscar el saneamiento de sus finanzas, con cargo a la sociedad.

Un detonante de la crisis bancaria lo fue la devaluación del peso que se presentó en el marco de la crisis de las bolsas de valores de los países asiáticos: Corea del Norte, Hong Kong, Taiwan, Singapur, Malasia e Indonesia; alcanzando el peso una devaluación de un 40% a fines de 1988, al ubicarse en una relación de 10.50 pesos por dólar, con lo cual se puso de manifiesto la fragilidad de la economía

⁸⁴ *Ibid.* p. 39.

⁸⁵ Villarreal, René "Hacia una economía..." *Op. Cit.* p. 61.

mexicana, así como el carácter global no sólo de los mercados financieros, sino también de riesgo, que por igual ha pasado a ser también globalizante.

En esta ocasión, al igual que en otras anteriores, la respuesta inmediata por parte del gobierno mexicano fue castigar el gasto público, al aplicarle un recorte de alrededor de 36 000 millones de pesos, con la finalidad de desacelerar la economía, sin medir los riesgos y efectos que esto representa para la situación de vida de las clases sociales mayoritarias, como también ha sido una constante en las decisiones de los últimos tres gobiernos en el país

En este sentido, la línea de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo ha sido darle continuidad al proceso de cambio estructural demandado por el capital transnacional, sustentado en los esfuerzos privatizadores, desreguladores y promotores de la eficiencia competitiva del mercado, acorde con lo inicialmente pretendido y enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que "se visualiza ala economía mexicana como un sistema abierto de mercado, incorporado a las redes transnacionales, donde la competencia, la demanda e inversión foránea proporcionan los impulsos al crecimiento nacional"⁸⁶.

Lo anterior, a tal grado que el modelo y las políticas aplicadas han merecido el reconocimiento de los propios organismos internacionales, como ha sido el caso de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual México forma parte, y que en 1999 señaló en su Informe sobre la Reforma Regulatoria en México:

"El marco institucional de la nueva Ley y Comisión de Competencia...se considera como las mejores de la OCDE...aunque sus acciones se ven a menudo demoradas a causa de obstáculos de carácter jurídico...Desde esta perspectiva, el objetivo del cambio estructural que busca más mercados competitivos, cuenta con un marco institucional que viene funcionando y que enfrentará pruebas importantes en el futuro cercano, a medida que vayan requiriendo mayor atención algunos asuntos de importancia clave en cuestión de transporte aéreo y de regulación desigual de empresas dominantes"⁸⁷

Lo que pone de manifiesto el alto grado de disciplina mostrado por los gobiernos mexicanos a partir de 1982, al dar respuesta cabal a las consignas demandadas por el capital transnacional para impulsar su necesaria reestructuración como exigencia para retomar el control de los procesos productivos y su embate contra el factor trabajo, en busca de reactivar la tan pretendida tasa media de ganancia, razón de ser de su propia existencia, no obstante los efectos derivados en la situación de vida de la población y en la estabilidad de los procesos políticos de los países subdesarrollados, como ha sido el caso de México.

⁸⁶ Ibarra, David. *Op. Cit.* p 21.

⁸⁷ Informe de la ACDE sobre la Reforma Regulatoria en México (agosto, 1999). Citado por Villarreal, René. "Hacia una economía..." *Op. Cit.* p. 59.

3.4 La reforma social: regresión de la política social del Estado mexicano

Las condiciones derivadas de la segunda guerra mundial permitieron al capital contar con nuevos espacios de valorización; tanto en lo que se refiere a espacios geográficos, vía repartición planetaria, como por las nuevas áreas de producción surgidas por el avance de las fuerzas productivas y de las áreas dañadas por el conflicto bélico, estando así en condiciones de dirigir sus esfuerzos a cubrir estos espacios, por demás suficientes para centrar su atención en ellos y satisfacer sus exigencias para obtener la tasa de ganancia requerida.

Ante esta situación, le fue dado, al capital, el no distraer sus esfuerzos, ni su inversión, para atender áreas requeridas para su propia reproducción, por ejemplo infraestructura, así como las indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, por ejemplo educación, vivienda, salud; contando para ello con el auxilio del Estado, llamado de bienestar, para atender estos espacios necesarios pero no atractivos por los altos costos de inversión y de recuperación, dejando así en manos del Estado la responsabilidad de dar respuesta a estos requerimientos.⁸⁸

La omnipresencia mostrada por el llamado Estado de bienestar contó con el consenso y beneplácito social indispensable. Por parte del capital, porque le permitió desatenderse de los espacios antes señalados y beneficiarse, a su vez, de la necesaria atención que les brindó el Estado; y por parte del factor trabajo y de la sociedad en su conjunto, por que se convirtió, el Estado, en fuente de beneficios que le permitieron acceder a niveles de vida más satisfactorios, principalmente a aquellos grupos de trabajadores bajo el amparo del régimen corporativista.

Un papel fundamental en la obtención del consenso necesario por parte de la sociedad, fue la presencia del pacto social derivado, cuyas características principales nos presenta Marcos Kaplan cuando nos dice:

"El Estado benefactor interviene para reforzar las estructuras familiares y de parentesco, a favor de la reproducción y el mantenimiento de la población, mediante las infraestructuras de los servicios necesarios al trabajador, y para el mantenimiento de grupos que no trabajan: niños, ancianos, incapacitados, mentalmente disminuidos. Su sostenimiento es compartido por la familia ante todo, pero también por el Estado, a través de pensiones, seguros, planes jubilatorios, servicios de salud. [...] La disponibilidad de la fuerza de trabajo es garantizada además por instrumentos y mecanismos de regulación de las condiciones de trabajo (higiene, seguridad, jornada laboral, descanso); de los salarios; de las condiciones de vida de los espacios urbano-industriales (vivienda, agua, alcantarillado); [...] Consumo colectivo de bienes y servicios por los trabajadores se refieren a: viviendas subvencionadas, instalaciones para ocio y recreación, transporte, vías de acceso a los centros de trabajo o consumo, guarderías,

⁸⁸ *Supra*. Subcapítulo 1.1.

hospitales, atención médica. Los seguros sociales cubren los riesgos económicos de los trabajadores (vejez, enfermedad, invalidez)⁸⁹

Ante estas condiciones de relativa estabilidad, al capital le fue posible la búsqueda de nuevos mecanismos para la obtención de mayor ganancia, que por la presencia reguladora del estado en los procesos de negociación salarial, aunadas al fortalecimiento de las organizaciones obreras, no le fue dada por la vía de la llamada plusvalía absoluta, es decir, mediante la reducción salarial o la mayor explotación del factor trabajo.

Lo anterior, aunado a los límites establecidos por el propio proceso productivo que al estar sustentado en "lógica de los métodos extensivos, mayor ganancia requiere aumentar la producción, que a su vez requiere más materia prima y más trabajo. Por lo tanto, la plusvalía encontró su límite en el agotamiento de una determinada escala de producción, cuando los elementos que la componen [fueron] utilizados en su máxima capacidad. [Por lo que] la única vía de salida fue la tecnología como medio para la obtención de plusvalía relativa"⁹⁰

A esta última alternativa se abocó el capital como mecanismo para la obtención de mayores ganancias, encontrando respuesta en la llamada tercera revolución industrial sustentada en el uso de la cibernética y la robótica, así como en nuevos procedimientos administrativos que sustituyeron el uso intensivo de la mano de obra por la presencia de nuevas tecnologías que, a la vez que disminuyeron la cantidad de mano de obra contenida en los productos, incrementaron la rapidez en su producción con el consabido incremento de productos obtenidos, es decir, significó una posibilidad real de mayor oferta para la satisfacción de mercados, lo que conllevó, a su vez, al agotamiento de los espacios de la economía mundial que no estaban totalmente satisfechos.

Así la reestructuración del mercado se convirtió en una exigencia ante el agotamiento de los espacios exentos de competencia, convirtiendo a la competitividad en un atributo indispensable para la sobrevivencia de los capitales intervinientes. Un mercado que, por las características atribuidas por el Estado benefactor, pasó a convertirse en un mercado cautivo exento de toda necesidad de competencia, y por lo tanto fue que su reestructuración, sin contar más con la presencia del estado regulador, resultó indispensable para el capital.

Otro factor más de la presencia obstaculizadora del Estado en la reestructuración del capital, ante la búsqueda por incrementar la tasa de ganancia, fue el papel benefactor del mismo, debido a la distracción de gran parte del capital social que hubo de canalizar para satisfacer su naturaleza benefactora de la problemática social existente, tal y como nos lo señala Adrián Gurza.

⁸⁹ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países. ." *Op. cit.* p.p. 121-122.

⁹⁰ Gurza Lavalle. *Op. Cit* p. 39.

"El estado del bienestar es un imperativo de la reestructuración porque representa esencialmente dos obstáculos a las necesidades de reproducción del capital: en primer lugar, consagra un equilibrio de fuerzas que aunque favorable al capital ya no le es suficiente bajo la nueva correlación de fuerzas que reclama la reestructuración, y en segundo lugar, la restauración de la acumulación depende en buena medida de la redistribución de la plusvalía social, específicamente del traslado a los centros de acumulación de la plusvalía que no es utilizada por el Estado y otras instancias improductivas con fines de acumulación ampliada [...] ahora frente a la crisis, la reestructuración supone que la salida está en el cambio de la distribución social, el capital no está dispuesto a sacrificar su reproducción expansiva compartiendo directa o indirectamente la plusvalía con el trabajo"⁹¹

Lo anterior, por encima de los efectos perniciosos que representen para la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, cuyo interés nunca ha existido por parte del capital que únicamente vela por su propio beneficio, las más de las veces de tipo individualista y en el corto plazo, sin medir las consecuencias que para el propio sistema han de representar estos excesos por la vía de limitar la demanda y propiciar la llamada crisis de sobreproducción

Tal es el caso del embate actual del capital en su búsqueda por reactivar la tasa media de ganancia mediante su reestructuración integral, impulsando para tal efecto la reforma del Estado, que en el caso de México, y de muchos otros países subdesarrollados, se ha manifestado mediante la exigencia de aplicación del llamado modelo neoliberal que, como ya ha sido señalado, entre otros muchos aspectos demanda el retiro del Estado en su papel de benefactor social, vía gasto social, y de regulador de la relación entre el capital y el trabajo, particularmente en su aspecto salarial y de condiciones de trabajo.

La respuesta puntual a dichas exigencias por parte del Estado mexicano dio inicio en el gobierno de Miguel de la Madrid, abocándose principalmente a la reforma en el ámbito económico, que al desatenderse de los aspectos sociales y políticos dio lugar a una situación de vida de la clase trabajadora en condiciones de raquítica sobrevivencia.

En este sentido, cabe recordar algunas de las exigencias presentadas por el Fondo Monetario Internacional, para su aplicación en el nuevo modelo económico demandado:

1. "Reducción del gasto público.
2. Eliminación del déficit presupuestal, liquidado todo tipo de subsidio (incluyendo alimentos transporte barato para lo pobres).
3. Reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas a quienes se considera altamente negativos y privatización de empresas paraestatales.
4. Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir que debe eliminarse todo tipo de controles a los empresarios. Es decir la cada vez menor intervención del estado en la economía.

⁹¹ *Ibid.* p.

5. De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios, que no se limiten las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda.⁹²

Además de las consecuencias explícitas en la calidad de vida de la clase trabajadora y de la mayoría de las familias mexicanas, la respuesta puntual del Gobierno mexicano a estas exigencias, trajo consigo consecuencias de tipo implícito para el Estado, al generar cambios necesarios en el pacto social y en el discurso ideológico derivado del movimiento armado de 1917, que se caracterizó por su naturaleza revolucionaria y de atención obligada, por su contexto constitucional, a la problemática social existente; lo que vino, con el paso del tiempo, a complementarse con el surgimiento histórico del llamado Estado de bienestar, posibilitando así un clima de relativa estabilidad para los gobiernos posrevolucionarios surgidos al amparo de dicho pacto social y del discurso ideológico correspondiente.

Sin embargo, la aplicación del modelo económico impuesto por el FMI, que representa el desmantelamiento del Estado de bienestar, trajo consigo, en consecuencia obligada, el propio desmantelamiento del Estado revolucionario en México; tal y como nos lo manifiesta Adrián Gurza:

"El desmantelamiento del Estado de bienestar tiene su equivalente en México: el desmantelamiento del Estado posrevolucionario y del pacto social que lo sustentó. En pocas palabras, se trata de redefinir la posición y funciones que ocuparán el Estado, el capital y la sociedad civil, en cada una de las tareas y actividades sociales. La reubicación y refuncionalización del conjunto de las relaciones sociales son sinónimos de la desconstrucción del tejido social del Estado posrevolucionario y de la construcción de un nuevo Estado."⁹³

De ahí los pronunciamientos por una reforma del Estado en México, que más allá de sus reformas administrativas, mediante su redimensionamiento, la esencia de su transformación deriva del haber dado la espalda a su compromiso histórico de atención a la problemática social existente, que, como ha quedado de manifiesto, se ha visto incrementada con las acciones instrumentadas durante los últimos tres gobiernos en México, al priorizar las exigencias de competitividad y productividad necesarias para la reestructuración actual del capitalismo, manifestándose ahora los niveles de empleo y de remuneración salarial más por razones de costo y de eficiencia que por razones de equidad.

En lo que se refiere al fenómeno del desempleo, su agudización responde a la presencia de los nuevos procesos productivos basados en la tecnología que ha representado una menor exigencia de mano de obra no calificada, así como por el cierre de empresas privadas y públicas, que en el caso de México ha dado lugar los siguientes resultados:

⁹² Ortiz Wadgymer. *Op. Cit.* p. 19

⁹³ Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 63.

"La tasa de desempleo abierto superó el doble entre diciembre (1994) y mayo (1995), alcanzando la cifra récord de 7.3 por ciento en septiembre (1995). Si a esa cifra se añaden los grupos de la población que tienen trabajo parcial (menos de 35 horas a la semana), ésta se eleva a 20-25 por ciento de la población económicamente activa. El número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social se redujo en más de 842 mil personas hasta agosto de 1995."⁹⁴

Además de los efectos perniciosos que trajo consigo este fenómeno en la calidad de vida de millones de mexicanos, habría que sumarle el crecimiento del trabajo informal o ambulante que ha sido la única alternativa posible para los miles de desempleados que, además de sus bajos ingresos, los enfrenta a problemas tales como la falta de seguridad social, prestaciones, líderes corruptos y la constante persecución por parte de las autoridades. Pero a la par, el problema del desempleo también ha traído otras consecuencias, como son la inseguridad pública, la drogadicción y la presencia de miles de niños llamados "de la calle".

En el terreno salarial la situación no ha sido distinta, particularmente en lo que se refiere a sus repercusiones en la calidad de vida de la clase trabajadora, considerando que "en 1988, el salario real se encontraba 55.9 puntos porcentuales por debajo del de 1976, lo que equivale a decir que mientras un obrero ganaba diariamente \$2 163 a mediados de los setentas, para finales del sexenio de Miguel de la Madrid percibía \$976."⁹⁵

Esta tendencia decreciente del poder adquisitivo del salario continuó como una exigencia del capital para revitalizar su propio nivel de ingresos, alcanzando una situación tan deplorable que para 1995 los salarios reales apenas alcanzaban entre 30 y 40 por ciento del nivel que privaba a comienzos de los años ochenta, lo que pone de manifiesto el alto grado de disciplina mostrado por las autoridades mexicanas a las consignas del capital transnacional representado por los organismos financieros internacionales, como es el caso del FMI.

La situación de la calidad de vida de la clase trabajadora, crítica de por sí, derivada del escaso poder de compra de su salario, se vio mayormente agudizada por otra serie de fenómenos, tales como el incremento constante de los precios que trajo consigo el espiral inflacionario que en su punto más álgido alcanzó un porcentaje de 159% en 1987, y que no obstante haber sido su combate una de las principales banderas de los regímenes posteriores, su nivel nunca descendió por debajo de los incrementos salariales otorgados por el gobierno, dado que los empresarios al ver finalizada la época de los subsidios estatales y el aumento de las tarifas públicas, equilibró sus pérdidas por la vía del incremento de los precios de sus bienes y servicios ofertados, no obstante los acuerdos emanados de los diversos pactos económicos en sus distintas modalidades, como nos lo hace saber Ortiz Wadgyr:

⁹⁴ Ibarra, David. *Op. Cit.* p. 35.

⁹⁵ Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 52

"La verdad es que se detuvieron los precios de algunos productos, *mas no de todos*. En especial los tradicionalmente sin control se dispararon, tales como las verduras, frutas, cuyos productores apelaron primeramente a la sequía y luego a las inundaciones. También aumentaron rentas (restaurantes, colegios particulares, medicinas, embutidos y muchos más, por lo que para octubre [de 1988] la inflación reconocida era del 46% y los salarios seguían siendo los mismos desde marzo en que en que como se dijo sólo se incrementaron en un ridículo 3%. De allí que estos, a pesar del Pacto, cada día eran más insuficientes, por lo que los trabajadores y clases medias compraban menos, y restringían su consumo."⁹⁶

Aunado a esto, la reducción del gasto público del Estado agravó mayormente la situación de las clases trabajadoras, toda vez que, pese a lo selectivo del mismo en la época del llamado Estado de bienestar, su presencia en el pasado se tradujo en un mejor nivel de vida de ciertos sectores de la población, principalmente de aquellos bajo el amparo del régimen corporativista; sin embargo, bajo el argumento de que el gasto del Estado es deficitario, la exigencia del FMI fue en el sentido de reducir su participación mediante el saneamiento de las finanzas públicas, instrumentando para tal efecto las siguientes medidas:

"Actualizar tarifas de los servicios públicos que ofrece el Estado (luz, gasolina, combustible, transporte).

Adelgazamiento del Estado, es decir reducir el número de empleados de la burocracia.

Eliminación de subsidios, a los artículos básicos, como azúcar, tortillas, pan, fertilizantes, etcétera.

Deshacerse de empresas gubernamentales consideradas como ineficientes, proceso conocido como privatización, o adelgazamiento del Estado."⁹⁷

La adopción de estas medidas por parte del gobierno mexicano, en diversos periodos, se tradujo en un descenso del nivel de vida de las clases trabajadoras, ya que les imposibilitó el acceso al consumo de muchos bienes y servicios anteriormente permitidos, pero además, como ya ha sido señalado, porque el sector privado ante el efecto de estas medidas en su nivel de ganancias, hubo de subsanarlas mediante su cargo directo en el nivel de los precios de sus productos ofertados.

En este sentido, resulta evidente que el bienestar social en México, particularmente después de 1982, se ha subordinado al crecimiento económico, así como a la exigencia del pago de la deuda, ya que "a pesar de que el discurso oficial es cuidadoso al señalar que la política económica es instrumento para el bienestar de la sociedad, en los hechos la política social queda subordinada a la política económica, ya que el dogma de la austeridad inhibe al gobierno para impulsar el crecimiento"⁹⁸

⁹⁶ Ortiz Wadgymar. *Op. Cit.* p. 100.

⁹⁷ *Ibid.* p. 32.

⁹⁸ Soria, Víctor "Estado y Política en México, 1982-1993". En Calva, José Luis [coordinador general]. *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*. Juan Pablo Editor, México, 1996, p.73.

Fue durante el régimen de Salinas de Gortari cuando el Estado mexicano adoptó medidas tendientes a paliar en mínimo grado los efectos de las políticas neoliberales aplicadas, instrumentando un programa de atención a la situación imperante, que bajo el nombre de Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y PROCAMPO pretendió atender los efectos derivados de la aplicación del nuevo modelo económico.

Mediante la aplicación de este programa se sustituyeron "los subsidios directos a los consumidores y los precios de garantía para los productores agrícolas [...] por programas más dirigidos como Solidaridad (PRONASOL), la principal iniciativa anti pobreza de la administración de Salinas, y PROCAMPO, un programa de transición de subsidios directos para muy pequeños productores agrícolas, incluyendo aquellos que no producen lo suficiente para comercializar"⁹⁹

La atención a este programa por parte del gobierno fue tal que se le hizo depositario del 45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social, y 17.6% de toda la inversión del Gobierno para 1992¹⁰⁰, a efecto de que estuviera en condiciones de atender los objetivos contemplados en tres grande rubros de acción contra la pobreza:

- 1) "La atención de las necesidades básicas de la población, cuyo monto representa casi 55% del gasto de PRONASOL, y que incluye la introducción de agua potable y alcantarillado, electrificación así como aprovisionamiento de alimentos en áreas rurales y marginadas, construcción de instalaciones médicas y rurales y conservación y construcción de escuelas.
- 2) La creación de infraestructura regional para cubrir necesidades sociales a nivel municipal y proyectos de mantenimiento de carreteras y caminos locales.
- 3) El apoyo a los pequeños productores rurales en zonas económicamente deprimidas."¹⁰¹

De los logros alcanzados con la aplicación de este programa, nos da cuenta lo señalado por el propio Salinas de Gortari en su Quinto Informe de Gobierno:

"En cuestiones de salud, durante los años que van de 1989 a 1992 se han invertido un total de 1 103 millones de nuevos pesos y, entre otras cosas, se han construido 1 106 unidades médicas rurales, así como 601 centros de salud.

La inversión total destinada al rubro educativo entre 1989 y 1992 ha sido de 820.2 millones de nuevos pesos, misma que ha hecho posible la rehabilitación y mantenimiento de 13 930 planteles. Se ha podido apoyar, a través del Programa

⁹⁹ Cornelius, Wayne A. "Presentación". En Cook, María Lorena [et. al] *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Editorial Cal y arena, México, 1996, p.31.

¹⁰⁰ Soria, Víctor. *Op. Cit* p. 74.

¹⁰¹ Aspe Armella, Pedro. *Op. Cit* p.p. 107-108.

Niños en Solidaridad, a un total de 572.2 mil infantes con estímulos económicos, el reparto de 4 4 millones de despensas y 1 1 millones de consultas médicas

Respecto a los logros de infraestructura urbana, durante el mismo período, a partir de una inversión de 2 245.6 millones de nuevos pesos, se han construido 4 504.7 metros cuadrados de banquetas; 1 391 000 metros de guarniciones, así como 26 210 4 kilómetros cuadrados de pavimentación.

En materia de regulación de la tenencia de la tierra, entre 1989 y 1993 ha sido posible entregar un millón 822 746 escrituras, así como 155 710 títulos de propiedad entregados en el Distrito Federal que en conjunto equivalen a 93 por ciento de las necesidades de regulación calculadas en 1988¹⁰²

Sin embargo, los verdaderos alcances de este programa, en cuanto a atención a la problemática social existente, quedaron evidenciados con la situación imperante en 1995:

"El producto per cápita se estancó o cayó entre 1981 y 1995; los hogares que viven en condiciones de pobreza extrema subieron a cerca de 2.5 millones entre 1984 y 1994. En los últimos quince años, la población pobre –más de 40 millones de personas- continúa ascendiendo en números absolutos y, sin dejar de ser un fenómeno rural, se extiende con rapidez a los centros urbanos. El desempleo ha hecho desaparecer la capacidad del sector moderno de la economía de reducir los excedentes de mano de obra. La distribución del ingreso empeora, configurándose una de las estructuras más injustas entre los países. Una proporción de 10 por ciento de los hogares más ricos recibía 25.8 por ciento del ingreso urbano entre 1984 y 34.8 por ciento en 1992, mientras 40 por ciento de los más pobres contaban con 20.1 y 16.6 por ciento, respectivamente."¹⁰³

En este sentido, cabe resaltar la naturaleza más política que social de este programa, de la cual se hablara en el siguiente apartado, por lo que una verdadera caracterización de este programa es la que nos presenta Jorge Alonso cuando nos dice que con PRONASOL se "ha querido conectar 'solidariamente' a la extrema riqueza con la extrema pobreza, procurando ocultar que ambas son estructuralmente interdependientes, que la existencia de una se debe a la existencia de la otra [...] El programa es un paliativo al que se recurre para mitigar el descontento social; pero es a todas luces ineficaz por su ámbito restringido y selectivo [...] Se atienden superficialmente los problemas mientras se oculta y calla lo fundamental: los nocivos efectos de la política económica y las consecuencias de los acuerdos con los núcleos de poder financieros internacionales para la vida de las mayorías"¹⁰⁴

En suma, resulta evidente que el enorme peso de las medidas adoptadas por los tres últimos gobiernos en México ha sido cargada en las espaldas de los

¹⁰² Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p p. 94-95.

¹⁰³ Ibarra, David. *Op. Cit.* p.p. 102-103

¹⁰⁴ Alonso, Jorge. *Op. Cit.* p.p. 39-40.

trabajadores, en perjuicio de su calidad de vida y de la de quienes de ellos dependen, negándoles el acceso a niveles mínimos de bienestar indispensables para una calidad de vida no ya mínimamente satisfactoria, sino inclusive de sobrevivencia, como lo evidencian los cuarenta millones de mexicanos reconocidos por el propio Salinas de Gortari que actualmente viven en condiciones de pobreza, lo cual no ha dejó de manifestarse en diversas formas de descontento, canalizado, las más de las veces, por la vuelta de espaldas de grandes núcleos de la población han dado al régimen político imperante durante más de 60 años; lo que a dado lugar a una necesaria redefinición del quehacer político en México

3.5 La reforma política: transfiguraciones políticas

Un rasgo característico del Estado mexicano durante el llamado período del Estado de bienestar, fue la presencia del corporativismo como instancia reguladora de los procesos de acumulación del capital¹⁰⁵, particularmente del conflicto derivado entre capital y trabajo.

Las transformaciones en el régimen de acumulación del capital, para la obtención de plusvalía, derivaron de la aplicación de nuevos modelos de racionalización administrativa, cuya característica principal fue la aplicación de sistemas de producción basados en la especialización y la división del trabajo, que dio lugar al surgimiento del trabajo en serie, con su consabido incremento de plusvalía relativa al modificar los tiempos de trabajo necesarios para la producción de mercancías

El proceso de especialización a que se sometió el factor trabajo generó la fragmentación de su presencia en los procesos productivos, pero a la vez se incrementó y aceleró la formación del llamado trabajador colectivo, manifestándose en el fortalecimiento de su presencia política y capacidad de demanda ante sus condiciones de trabajo; lo que propició el fortalecimiento de formas de organización más complejas y amenazantes para la estabilidad del capital al frente de dichos procesos: el sindicalismo.

La nueva correlación de fuerzas derivadas del surgimiento del trabajador colectivo al interior de la fábrica dio lugar a la necesaria participación del Estado como elemento catalizador de los riesgos existentes, instrumentando, para tal efecto, novedosas formas de institucionalización de la lucha obrera, mediante "una estructura política dentro del capitalismo avanzado que integra a los grupos productores socioeconómicamente organizados a través de un sistema de

¹⁰⁵ *Supra*. Subcapítulo 2.6.

representación y de integración mutua cooperativa al nivel del liderazgo y de movilización y control social al nivel de las masas¹⁰⁶.

La función representada por el Estado, como elemento de regulación del conflicto de clase entre el capital y el trabajo, dio lugar a la presencia de un clima de estabilidad institucionalizada, al canalizar las demandas y las manifestaciones de descontento mediante las estructuras corporativizadas creadas para tal efecto, logrando, en contraparte, un grado tal de autonomía que lo convirtió en garante de las condiciones generales de reproducción del propio sistema.

Tal fue el caso, que el Estado pudo "imponer y ejercer la supremacía y la rectoría; estructurar los intereses comunes de fracciones hegemónicas o dominantes; obtener el consenso de grupos subalternos y dominados; definir y encarnar el interés general de la sociedad. [Asumió] las funciones de regulación, intervención, control; de organización y de racionalización de la economía, la sociedad y la política en su conjunto. [Garantizó] el logro de niveles óptimos posibles de la producción, la realización máxima del beneficio, los patrones de distribución de recursos y posibilidades entre clases y grupos, el manejo de las contradicciones y conflictos, la obtención de la cohesión y la estabilidad a largo plazo"¹⁰⁷

La efectividad de esta estructura política, llamada corporativismo, fue evidente por el grado de estabilidad alcanzado durante más de cuarenta años, antes y después de la posguerra; particularmente en el caso de México durante el llamado período "del milagro mexicano", de cuyo éxito nos da cuenta María Amparo Casar cuando nos dice:

"El corporativismo fue efectivo en lo que se refiere a la representatividad y a la representación hacia el ámbito externo. Su efectividad se basó en mecanismos de intercambio que incluían, para los agremiados, mejoras en su nivel de vida y estabilidad en el empleo, para las dirigencias, permanencia, poderes distributivos y participación política, para los gobiernos, control y articulación de demandas y apoyos así como certidumbre y estabilidad"¹⁰⁸

Dentro de este mecanismo de intercambio, los grupos involucrados obtuvieron diversos beneficios: las dirigencias de los grupos organizados se beneficiaron mediante su acceso a puestos de elección popular y administrativos dentro del gobierno; sus representados a través de una política de gasto social expansivo, satisfaciendo sus demandas de educación, salud, alimentación y vivienda, así como de beneficios salariales y de estabilidad en el empleo.

¹⁰⁶ Leo Panitch. *Op. Cit.* p. 40.

¹⁰⁷ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p.p. 111-112.

¹⁰⁸ Casar, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano?". En *Revista Nexos*, núm. 168, diciembre 1991, México, p. 53.

La contraparte de estos beneficios otorgados la obtuvo la iniciativa privada, que mediante la existencia de estas organizaciones se vio altamente favorecida, ya que "cuando se establecía la necesidad de contener la demanda salarial, las organizaciones obreras eran las encargadas de movilizar el apoyo —generar la conformidad— y desmovilizar la posible oposición a la medida adoptada. Lo mismo ocurría respecto a los precios de garantía si el sector del que se trataba era el campesino, o respecto a la prohibición de alzas de tarifas al transporte público si se trataba del sector popular"¹⁰⁹.

Pero quizá, quien más se vio favorecido mediante esta estructura política fue el propio Estado, al convertir a las organizaciones corporativizadas en fuentes de poder y de consenso para los diversos regímenes en turno, obteniendo de ellas los apoyos necesarios mediante movilizaciones y votos en los procesos electorales, por ser la única instancia facultada legalmente para retirar u otorgar el reconocimiento jurídico de su propia existencia y el aval para los contratos colectivos derivados de las negociaciones en los centros de trabajo.

Sin embargo, pese a la funcionalidad demostrada, el corporativismo, como estructura política, habría de ver su fin ante la reestructuración impulsada por el capital para encara la crisis presente a partir de los años setenta, al no corresponder ahora con las exigencias del capital por liberar al trabajador del paternalismo burocrático, particularmente ante sus nuevas exigencias de producción acelerada, competitividad y productividad, tan lejanas del proteccionismo, aunque limitado y selectivo, del Estado corporativista.

El marco ideológico de defensa de los derechos de los trabajadores y la rigidez de los contratos colectivos se convirtieron también en un obstáculo más para el proceso de reestructuración del capital, ya que las nuevas condiciones de reconversión industrial y de flexibilización del trabajo, como exigencia de mayor productividad, demandan nuevas condiciones y una nueva correlación de fuerzas más favorable al capital para impulsar su nuevo papel protagónico al frente de los procesos productivos

Otro argumento más para encarar el fin del estado corporativista, corresponde a la existencia del gasto social, utilizado como mecanismo de negociación frente a los trabajadores corporativizados, bajo el supuesto de que éste resulta improductivo y provoca una disminución de la masa de plusvalor necesaria para reactivar el capital en las condiciones actuales; tal es el caso de los diversos argumentos esgrimidos para impulsar la necesaria reforma del Estado, por considerar que:

"El Estado del bienestar ha provocado enormes problemas al nivel de la oferta: su política deficitaria crea mayor desempleo que el que pretende resolver; desincentiva el trabajo; encarece el dinero y lo hace escaso; la sobreprotección del trabajador obstaculiza las transformaciones tecnológicas y estructurales, los salarios se vuelven rígidos a la baja y dejan de estar sujetos a las relaciones

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 50.

mercantiles contractuales; se encarece el empleo. Por esa razón [...] la estrategia Keynesiana y el Estado del bienestar son responsables de la estanflación y de la falta de respuesta, por parte del empresario, a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancia automática"¹¹⁰.

Tales fueron las condiciones políticas, y de exigencia por finalizar el régimen corporativista, en que se habría de implementar la reforma del Estado en México, específicamente a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, que como ya se ha señalado, fue con él con quien se da inicio, sin cortapisas, a la tan demandada reforma por parte de los organismos financieros internacionales, representantes del capital transnacional.

La institucionalización del Estado mexicano respondió en mucho a la existencia de un régimen de partido único que históricamente transitó por un cambio de nomenclatura que lo llevó, finalmente, a identificarse con el mismo proceso revolucionario de 1910, al proclamarse como Partido de la Revolución Institucional (PRI), y que, más allá del nombre adoptado, le permitió, precisamente, institucionalizar la lucha por el poder político en México, particularmente a través de la existencia de un sistema corporativista gracias al cual le fue dado erigirse como único árbitro de la lucha de clases y como única fuente de beneficios para las distintas instancias corporativizadas.

Entre las diversas funciones que le fue posible cumplir al PRI durante más de sesenta años de relativa estabilidad política, encontramos las siguientes.

"Primero, era el instrumento de reclutamiento para la mayoría de los cargos políticos del país (excluyendo los cargos superiores); segundo, era el instrumento de control de las organizaciones de masas; tercero, era la maquinaria que garantizaba la legitimidad electoral, y finalmente, era el gran aparato que distribuía el bienestar y los beneficios sociales."¹¹¹

El papel preponderante que desempeñó el PRI durante este período, conocido también como del "milagro mexicano", fue posible en gran parte por la presencia del Estado en los procesos económicos (productivos y distributivos), contando así con los mecanismos de negociación necesarios para intercambiar los apoyos requeridos por el régimen, a cambio de satisfacer una serie de demandas de naturaleza social, salarial y política para los grupos corporativizados, integrados en tres sectores constitutivos: el obrero, campesino y popular; así como por su presencia reguladora en la relación entre capital y trabajo.

Sin embargo, con la aplicación del modelo económico demandado al país por el capital transnacional, la situación imperante hasta principios de la década de los ochenta se modificó sustancialmente, considerando que a partir de esta época el

¹¹⁰ Farfán, Guillermo. *Op. Cit.* p. 46

¹¹¹ Dresser, Denise. "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México". En Cook, María Lorena [et. al.] *Op. Cit.* p. 216.

Estado mexicano hizo depender su política económica en la reducción de los controles salariales y del presupuesto gubernamental para programas sociales; en la eliminación de subsidios y, en general, en la asfixia de las demandas laborales; todo esto acorde con los embates del capital para retomar el control de los procesos productivos, hasta entonces regulados por la presencia de un Estado interventor.

Tradicionalmente fueron los sindicatos el instrumento fundamental para la aplicación de esta política corporativista por parte del Estado mexicano, por lo que fueron precisamente ellos los que mayormente resintieron el cambio de estrategia derivada del nuevo modelo económico que exigió el retiro del Estado de los procesos económicos, con las consabidas consecuencias de no contar más con los recursos para establecer procesos de intercambio y de control de los grupos organizados, vía salarios, prestaciones y empleo, principalmente

Además de estas razones que propiciaron la pérdida de poder negociador y de control de los sindicatos, existió una más derivada de la naturaleza misma de la reestructuración del capital, toda vez que ésta "también significa desmantelamiento de los modelos de control social basados en el control del sindicato como instancia de organización y mediación del trabajo. Se trata de la disfuncionalidad del corporativismo"¹¹² como dimensión característica del llamado Estado de bienestar, que habrá de ser sustituido por novedosos mecanismos de negociación salarial entre el capital y el trabajo, sustentados más en la productividad y la competitividad como parámetros para el establecimiento de los límites y posibilidades salariales.

La pérdida del poder negociador y la disfuncionalidad de los sindicatos se manifestó directamente en la situación de vida de sus agremiados, al dejar de percibir los beneficios que anteriormente les representó la disciplina mostrada y los apoyos brindados al régimen en turno, ya que.

"Los sindicatos se mostraron incapaces de gestionar positivamente el salario de los trabajadores durante la década de los ochenta. No fueron eficientes en influir en la política salarial del Estado (salarios mínimos o salarios en el sector público); el núcleo del sindicalismo de la gran empresa fue el más perjudicado hasta mediados de los ochenta. Aunque a partir de 1989 la CTM obtuvo en promedio mejores incrementos salariales que otras centrales y en que particular el sindicalismo independiente [...] Para muchos trabajadores el salario cayó debajo de las posibilidades de sobrevivir exclusivamente del mismo; los empleados no sindicalizados crecieron más en sus remuneraciones que lo obreros; los sindicatos no consiguieron ampliar el abanico salarial, ni los aumentos en las prestaciones para compensar por sectores la caída en los salarios tabulados [...], la principal variable manejada por los sindicatos corporativos en la gestión de la fuerza de trabajo, el salario, cayó en la década pasada dramáticamente"¹¹³.

¹¹² Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 39.

¹¹³ De la Garza Toledo, Enrique. "La reestructuración del corporativismo en México", en Cook, María Lorena. *Op. Cit.* p.p. 416-417.

La pérdida de la capacidad negociadora y del control de los sindicatos corporativos se hizo extensiva a la capacidad de control y de negociación del Estado ante los procesos sociales, al no contar más con la participación pasiva y con el beneplácito de los trabajadores a las distintas medidas de política económica instrumentadas, máxime por los efectos perjudiciales que estas han representado para su situación de vida, lo que se manifestó mediante grandes muestras de inconformidad canalizada a través de nuevas formas de organización social independiente y de la falta de apoyo al régimen en turno, pero particularmente en el consenso tradicionalmente otorgado al Estado en los procesos electorales, como fue el caso de las elecciones presidenciales de 1988.

Un factor que vino a agravar la situación derivada de la erosión que significó la reestructuración económica ante las importantes bases tradicionales de apoyo al Estado mexicano, fue la falta de un proyecto político sustitutivo del corporativismo por parte del gobierno de Miguel de la Madrid, ya que como nos lo señala Lorenzo Meyer: “[tuvo] una hipótesis para la transición económica, pero no la [tuvo] ni siquiera de discreta credibilidad para la transición política. Y por esta ausencia sé [encontraron] bloqueados Estado y sociedad”¹¹⁴.

Bajo estas condiciones de crisis política dio inicio el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, enfrentando desde sus inicios el calificativo de ilegalidad que le asignó su más importante contrincante a la Presidencia de la República: Cuauhtémoc Cárdenas, quien junto con otros prominentes miembros del PRI encabezó primeramente una importante escisión a su interior, que posteriormente se convirtió en su oposición, aglutinando amplios sectores de la llamada izquierda mexicana e incluso sectores considerados tradicionalmente como conservadores, integrando una coalición que derivó en la formación del Frente Democrático Nacional, antecedente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), pasando a ser, en ese momento, la segunda fuerza política del país.

Por tal motivo, una de las primeras acciones que instrumentó el gobierno Salinista fue en el terreno político, ya que como nos lo manifiesta Juan Rebolledo: “los primeros pasos para reformar al Estado fueron de carácter político. Las circunstancias de 1988 lo demandaban y los cambios económicos y sociales del programa de gobierno lo requerían”¹¹⁵.

En este sentido, sobresalen las reformas electorales de 1990 y 1993. La primera porque a través de ella se modificaron los artículos constitucionales referentes a la organización electoral, a la calificación de las elecciones y a los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

¹¹⁴ Calderón Rodríguez, José María. “La ruptura del colaboracionismo de clases y la perspectiva de la democracia”, en Gutiérrez Garza, Esthela. *Op. Cit.* p. 93.

¹¹⁵ Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 79.

En lo que respecta a la organización electoral, la reforma fue en su naturaleza y composición, ya que a partir de ese momento, "en el texto constitucional se consigna que la función estatal electoral se realice a través de un organismo público, autoridad en materia electoral, dotado con personalidad y patrimonio propios, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones"¹¹⁶, cuya integración se hará mediante la participación de los partidos políticos, representantes ciudadanos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Entre sus principales funciones se encuentra la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios.

Con relación a la calificación de las elecciones, se estableció que esta recaerá en el Tribunal Federal Electoral, al que se dotó de plena jurisdicción para decidir las cosas de su competencia, pudiendo ser modificadas sus resoluciones sólo por dos terceras parte de los miembros de dicho Colegio Electoral¹¹⁷.

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, se "introdujo el tope máximo de un partido en su representación en la Cámara de diputados a 350 electos mediante ambos principio [mayoría relativa y representación proporcional]. También modificó la fórmula para la asignación de diputados por la vía proporcional: los 200 diputados de representación por lista se distribuyen por el porcentaje de votos en cada circunscripción (5 de ellas)"¹¹⁸

Como resultado de la reforma de 1993 se modificó la integración del Senado, al considerarse un senador más por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal, de tal forma que los partidos llamados minoritarios tengan representación en el Senado de la República

También desaparecieron los Colegios electorales de la Cámaras de Diputados y de Senadores para calificar las elecciones de diputados y de senadores, salvo el caso de la Presidencia de la República, cuya facultad recayó en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y se responsabilizó al Tribunal electoral de ser el órgano de dirimir, en última instancia y de manera definitiva, las controversias electorales.¹¹⁹

Si bien estas reformas sobresalen en el ámbito general de la actividad política en México, mayor relevancia tuvo la instrumentación del PRONASOL, por representar al régimen en turno la posibilidad de retomar el mando y control de los procesos electorales y de las manifestaciones sociales contrarias a sus intereses, considerando que la naturaleza de este programa más que social fue política, o mejor dicho, utilizó su naturaleza social para fines políticos y de

¹¹⁶ *Ibid.* p. 79.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 94

¹¹⁸ *Ibid.* p. 95.

¹¹⁹ *Ibid.* p.p 47-48.

beneficio del gobierno Salinista, pero más específicamente para la persona del propio Salinas de Gortari

Así una de las primeras acciones del PRONASOL correspondió a la atención de aquellos grupos identificados con la oposición, instrumentando una nueva forma de atención a sus necesidades mediante su participación activa, en detrimento de la naturaleza paternalista mostrada por el Estado durante la época del llamado Estado de bienestar, dando lugar así a la presencia de la llamada concertación social, que en palabras de María Lorena Cook:

"Representaría una nueva forma de relaciones Estado-sociedad, en la cual el Estado crearía sociedades para la solución de problemas con las organizaciones sociales. Al adoptar la concertación la administración de Salinas pretendía, simultáneamente, aislar a los grupos que aún se oponían a él, dar la sensación de que el nuevo gobierno estaba dispuesto a abrir un diálogo con aquellos grupos que anteriormente habían estado excluidos de los círculos políticos, e indicar el canal apropiado a través del cual los intereses sociales debían presentar sus demandas"¹²⁰.

No obstante la pretensión integradora del PRONASOL, en la aplicación de la nueva política social del Estado, su alcance se restringió hacia aquellos grupos marginados cuyo potencial explosivo podría representar un serio problema para el gobierno en turno, cuyo éxito derivó en los resultados obtenidos en las elecciones de 1991, en donde el PRI nuevamente obtuvo resultados arrolladores, sí bien más identificados con la persona de Salinas que con el propio partido.

Lo anterior puso de manifiesto la debilidad de las estructuras corporativas tradicionales y de los sectores integrantes del PRI, lo que dio lugar a la percepción por parte de los dirigentes partidistas de que el PRONASOL representaba un programa que no sólo excluía la aplicación de una política social inclusiva, sino que también derivaba en su exclusión como elemento intermedio para el acceso de los grupos sociales a los beneficios otorgados por el Estado, ya que a partir del PRONASOL la afiliación forzosa no fue ya una condición indispensable para gozar de los diversos beneficios otorgados.

El protagonismo mostrado por el Presidente Salinas ante esta nueva forma de aplicación de la política social del Estado, le permitió revertir el descrédito inicial de su mandato, fortaleciendo así la figura presidencial como juez de la balanza, no a través de las instancias corporativas y partidistas, sino de su propia persona, lo que derivó en amplios márgenes de popularidad para su mandato, y en apoyos populares para la aplicación de la política económica del Estado, no obstante sus efectos perniciosos para las grandes mayorías.

¹²⁰ Cook, María Lorena, Middlebrook, Kevin y Molinar Horcasitas, Juan. "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en Cook, María Lorena. *Op. Cit.* p. 78

Sin embargo, la inviabilidad de este proyecto para mantener el control político cuando el Estado ha perdido gran parte del control económico, se puso de manifiesto casi al término del sexenio Salinista, particularmente con el surgimiento del movimiento armado en Chiapas y con la muerte del candidato presidencial por el partido gobernante: Luis Donald Colosio, así como de su entonces dirigente nacional: José Francisco Ruiz Massieu, lo que dejó al descubierto los vanos intentos gubernamentales por retardar la consecuencia lógica de los cambios económicos aplicados, es decir, la transfiguración política necesaria del Estado mexicano hacia formas novedosas y más abiertas de participación política.

Esta nueva forma de instrumentar la actividad política del Estado mexicano, como ya se ha señalado, derivó de situaciones internas del desarrollo del Estado en la aplicación a ultranza del nuevo modelo económico demandado por los organismos financieros internacionales; pero existe una razón de mayor peso para el capital, es decir, la necesidad de que a una economía abierta correspondan nuevas formas de instrumentar la actividad política, sustentada en mayores márgenes de participación y no, como tradicionalmente se venía dando, en formas autoritarias cuya naturaleza excluyente deriven en una tensión de tipo social que ponga en entredicho el éxito pretendido del modelo económico globalizante, como nos lo manifiesta Luis Rubio:

"La pregunta crítica para el futuro de México en términos de la relación entre economía y política, y que es directamente relevante al proceso de apertura y liberalización que está experimentando nuestra economía, tiene que ver con las implicaciones políticas de los cambios económicos. En otras palabras, si una economía cerrada típicamente se caracteriza por un sistema político más o menos autoritario y una economía abierta tiende a caracterizarse por sistemas políticos abiertos y participativos ¿cuáles van a ser las consecuencias políticas de la apertura económica?"¹²¹

La respuesta a esta interrogante, formulara en los inicios de los años noventa, no se hizo esperar durante el sexenio de Ernesto Zedillo, al obtener mayores espacios de participación política los partidos de oposición en instancias tradicionalmente negadas, como lo fueron diversas gubernaturas, un gran número de importantes presidencias municipales, el gobierno de la Ciudad de México y un equilibrio en la Cámara de Diputados, mayoritariamente favorable a los partidos de oposición actuando de manera conjunta.

Como ya se ha mencionado, estos cambios reflejados no sólo en la actividad política del Estado mexicano, sino también en la situación de vida de los grupos sociales mayoritarios, tuvieron como premisa la aplicación del modelo económico neoliberal, que entre otras consecuencias representó el retiro del Estado en los procesos económicos, así como el llamado redimensionamiento del Estado mediante la aplicación de una feroz política de reprivatización y privatización de su

¹²¹ Rubio, Luis. "la democracia y la economía". En Barros Horcasitas, José Luis Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, German. *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, 1991, UA, Miguel Angel Porrúa, FLACSO, p.p. 56-57.

CAPITULO IV

LA EMPRESA PUBLICA ANTE LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO

En el presente capítulo se exponen las acciones concretas que el Estado mexicano ha instrumentado en respuesta a las exigencias para que modifique sus estructuras administrativas en pro de su redimensionamiento, particularmente con respecto al desprendimiento de sus empresas públicas a través del llamado proceso de desincorporación que le ha significado cambios radicales no sólo de naturaleza cuantitativa, sino principalmente en la calidad de su desempeño en el terreno económico, al ceder sus espacios de participación para una mayor presencia de la iniciativa privada, así como los efectos derivados de dicho redimensionamiento al limitar su atención a la problemática social y de su participación política a partir del uso instrumental de la empresa pública para satisfacer las demandas sociales a cambio del consenso y apoyo necesario para la estabilidad del sistema político.

4.1 Redimensionamiento del Estado mexicano

Redimensionar, como concepto, tiene dos posibles significados; por un lado hace referencia al proceso de agrandamiento que puede sufrir un fenómeno determinado, y por el otro, se refiere al proceso de achicamiento de que también puede ser objeto dicho fenómeno. Sin embargo, el redimensionamiento, como fenómeno propio del Estado, específicamente del Estado mexicano a partir de la década de los ochenta, a adquirido exclusivamente la segunda connotación, es decir, ha estado sujeto a un proceso constante de achicamiento o reducción, particularmente de sus estructuras administrativas, con las consabidas consecuencias que esto le ha representado

En este sentido, pareciera ser que "el problema es exclusivamente de dimensión. Se tiende a crear la imagen mítica de que si se reduce el tamaño se habrá conquistado *ipso facto* la eficiencia a poco menos"¹, no obstante, lejos se está de que esta creencia se pueda constatar empíricamente, sino que son los hechos mismos quienes tienden a contradecirla, al significarle al Estado una merma de sus capacidades de dirección de los procesos sociales; por lo que el concepto mismo de redimensionamiento ha sido mal interpretado al igualarse con el de adelgazamiento, que sin las precauciones debidas, el adelgazamiento del paciente puede llevarlo a la inanición, sino es que a la muerte, por lo que sí de redimensionamiento se trata, habría que considerar lo que al respecto nos dice Luís F. Aguilar:

"Redimensionar significa encontrar las dimensiones justas con referencia a un criterio dado Y las dimensiones justas no son necesariamente las más reducidas.

¹ Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública". En *Memoria Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México, p. 178.

Fuera de metáforas, 'redimensionar' es encontrar las funciones, las políticas, las operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo con un criterio dado. Y éste no puede ser más que el constitucional y el programa de gobierno mayoritariamente votado²

Sin embargo, en el caso del Estado mexicano, lejos se ha estado de darle este último significado a su redimensionamiento, sino que, por el contrario, se le ha identificado con el concepto de adelgazamiento. Las razones por las cuales se ha presentado este proceso pueden clasificarse en dos vertientes; por un lado, existen las razones oficiales, y en consecuencia ideológicas, que han venido manifestando tanto el propio Estado como los voceros y teóricos del capitalismo, y por el otro, existen las causas reales que han derivado en dicho proceso, atento a la necesaria reestructuración que el capitalismo mundial impulsa desde la década de los años setentas

En lo que se refiere a las primeras, han sido los propios voceros del capitalismo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, los encargados de manifestar estos argumentos; tal es el caso de lo expresado por ellos en 1988:

"Como consecuencia ha habido un nuevo examen del papel del Estado y una consecuencia [sic] creciente de la necesidad de reevaluar prioridades, *cercenar lo que se ha vuelto inmanejable* y utilizar todos los recursos, comprendidos los recursos administrativos, con más efecto y rendimiento. El énfasis ha pasado hacia el aprovechamiento de capacidades y recursos privados y a fortalecer las responsabilidades del Estado, tales como el aportar adecuada infraestructura social y económica y una política de apoyo y un medio normativo"³.

Adicionalmente, el Estado ha sido objeto de múltiples calificativos y señalamientos, como son:

- "El Estado latinoamericano ha crecido de modo "patológico", respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas
- Ha alcanzado tamaños "enfermizos" totalmente desproporcionados.
- El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado "todopoderoso", que oprime a una sociedad civil indefensa.
- La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera.
- El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo"⁴,

Cabe señalar que estos argumentos y calificativos están sustentados básicamente en una perspectiva cuantitativa, contable y presupuestal, que deja de lado los

² Aguilar Villanueva, Luis F. "El modelo redimensionador. supuestos y límites". En *Ibid.* p. 200.

³ Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1988, p. 40. Citado por Bautista Romero, Jaime. "Del Estado interventor al neoliberalismo". En Martínez, Ramón, Manrique, Irma y Bautista Jaime. *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, Ediciones el Caballito, México, 1996, p. 109. (el subrayado es mío)

⁴ Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado. Más allá de mitos y dogmas?* Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 37

rasgos o cualidades que, económica, social y políticamente caracterizaron la actividad del Estado en un período históricamente determinado, como lo fue el caso del llamado Estado interventor del período de la posguerra⁵, de lo que deriva el carácter ideológico de dichos argumentos.

Las razones oficiales para el redimensionamiento del Estado mexicano se caracterizaron en su primer momento, en el sexenio de Miguel de la Madrid, por su falta de sustentación teórica, ya que "los pocos trabajos que siguieron al programa de 'adelgazamiento' del Estado fueron preparados con posterioridad al inicio de esta medida y, curiosamente, en ellos se postulan tesis distintas a la magnitud de sus dimensiones. Probablemente una de las cuestiones más debatibles es la presunción afirmativa, a priori, del gran 'tamaño' del Estado, sin mediación de investigaciones previas"⁶.

No fue sino hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari cuando el Estado, a través del Poder Ejecutivo, presentó de manera sistemática los argumentos que a su juicio volvieron indispensable su redimensionamiento, particularmente cuando señaló:

"Mi generación fue educada en un ambiente en que siempre se asociaba más Estado con más justicia, pero la realidad nos ha demostrado en estos años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado [. . .] Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo. Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quienes reconoce como su autor y destinatario de su acción: el pueblo"⁷

Más adelante, el Presidente Salinas de Gortari expuso las razones que, también a su juicio, indujeron al Estado mexicano a impulsar su propia reforma mediante su redimensionamiento:

"Buscamos, hoy, así, fortalecer al Estado haciéndolo más justo y eficaz. La dimensión del Estado, por sí mismo, no basta para determinar su mayor o menor capacidad o eficiencia para atender el reclamo social. La nueva dimensión del Estado cobra sentido si se le entiende en condiciones reales, en donde su abultamiento orilló a descuidar la atención política de las demandas populares, y a desviar recursos de su destino social más necesario. Nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño, en detrimento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad para defender a la Nación. La reforma que lo agilice y haga eficiente, demanda ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales

⁵ Supra. Subcapítulos 2.3 y 2.4.

⁶ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso...". En *La Revista del Colegio. Op. Cit.* p p. 146-147

⁷ Salinas de Gortari, Carlos. Citado por Córdova Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?". En *Revista Nexos*, núm 143, enero de 1990, México, p.p. 36-37

organizados y de los ciudadanos, liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia⁸.

Sin embargo, las razones esgrimidas lejos estuvieron de lo que fue la causa real del redimensionamiento del Estado, considerando que, más allá de los argumentos de tipo discursivo, la verdadera razón de este proceso nos remite, necesariamente, a las exigencias actuales que enfrenta el capitalismo mundial por reestructurar los procesos económicos, y a su objetivo por retomar el mando de los factores productivos y distributivos ante una sociedad anteriormente cobijada bajo el manto de un Estado interventor y benefactor de los procesos sociales, cuya magnitud alcanzada, en respuesta a estas dos últimas condiciones, se convirtió en una traba para los objetivos pretendidos por el capital, al tener el Estado en propiedad áreas de valorización indispensables para reactivar el ciclo económico con un incremento de la tasa media de ganancia indispensable para devolver al capital la rentabilidad deseada.

A la par que se presentó la exigencia de redimensionamiento del Estado, el capitalismo ha venido aplicando otros procesos acordes con su pretendida reestructuración, que abarcan las otras dos instancias de su relación con el factor trabajo: la empresa y el mercado. En lo que respecta a la empresa, aplicando un proceso de reconversión industrial que, sin embargo, no siéndole suficiente para cerrar el proceso de valorización, lo ha complementado con las transformaciones impulsadas a los procesos distributivos, vía globalización del mercado y de desregulación del mismo.

En ambas instancias de su relación con el factor trabajo, el capital ha modificado la tradicional presencia del Estado. En la empresa, al modificar sus rasgos corporativistas que lo convirtieron en mediador de la relación entre el capital y el trabajo, reflejándose más en el control e las organizaciones sindicales y de los trabajadores organizados, que en la búsqueda de valores productivos.

En lo que respecta al mercado, el objetivo pretendido es convertirlo en el único elemento regulador de los procesos de intercambio, bajo la supuesta presencia de la mano invisible proclamada en los tiempos pasados del liberalismo clásico, ante la cual, también el Estado se volvió una traba para su libre funcionamiento por los procesos reguladores impulsados.

En este mismo sentido también se ha presentado ante el Estado la demanda de desregulación de los procesos económicos, que si bien, en términos conceptuales se define como "el conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos"⁹, a juicio de Omar Guerrero, no es otra cosa sino "la renuncia del gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales, aquéllas

⁸ Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando el Estado". En *Revista Nexos*, núm. 148, abril 1990, p.

30

⁹ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*. INAP, México, 1992, p 165.

de orden mercantil, cuya naturaleza parece preferible dejarse en libertad para supuestamente incrementar la productividad privada"¹⁰.

La trascendencia de ambas medidas radica en que se encaminan a reducir en forma indirecta el tamaño del Estado, como resultado de la disfuncionalidad de los organismos creados durante el periodo del llamado Estado interventor, contra el que se dirigen los embates actuales del capitalismo para superar las condiciones de crisis estructural que enfrenta desde hace aproximadamente tres décadas

El medio utilizado por el capitalismo mundial para inducir al Estado hacia su redimensionamiento, ha sido su urgencia por contar con nuevas líneas de crédito que le permitan enfrentar las condiciones de crisis financiera que también lo han caracterizado durante las tres últimas décadas, condicionando el otorgamiento de dichos créditos a la firma de las Cartas de Intención que le han presentado los organismos financieros internacionales, a la par que la presencia del paradigma neoliberal¹¹ que sustenta sus tesis en el liberalismo clásico del *laissez faire*, que, en palabras de Ricardo Uvalle, significa:

"Una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado a toda costa. Su defensa de la libre empresa no tiene frontera. Los países son concebidos como unidades económicas donde deben florecer, sin importar los costos sociales, la vigencia a ultranza de los derechos del hombre, pero del hombre burgués"¹².

Es en síntesis que podemos señalar que el proceso de redimensionamiento a que ha estado sometido el Estado mexicano se ubica en la búsqueda del capital por obtener nuevos espacios de valorización que le permitan trascender las condiciones actuales de crisis que enfrenta a escala mundial, dado el agotamiento de los espacios derivados de la redefinición planetaria de mediados del siglo pasado, así como por una nueva redefinición planetaria sustentada en procesos globalizadores de la economía y del mercado, como alternativa de reestructuración de los procesos productivos y distributivos en el ámbito mundial, sin importar en lo más mínimo los efectos derivados de dicho redimensionamiento

Los efectos derivados del redimensionamiento del Estado en México han sido de muy diversa naturaleza, trastocando instancias en los ámbitos económico, político y social, que serán objeto de referencia en los apartados subsecuentes; pero que por lo pronto señalaremos aquellos que se han dado en el terreno de la Administración pública, y más específicamente a los que han derivado del debilitamiento de que ha sido objeto el Estado mediante su adelgazamiento, achicamiento o redimensionamiento.

¹⁰ Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, España, INAP-Institut International des Sciences Administratives, Marzo de 1990, volumen 57, núm. 1, p.p. 226-227

¹¹ *Supra*. Subcapítulo 3.1.

¹² Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano" *Op. cit.* p. 170.

Uno de los principales efectos ha sido la reducción de su capacidad de gestión de los asuntos públicos todavía a él encomendados, ya que, contrariamente a los argumentos oficiales de que no existe relación entre la magnitud y la eficacia, la insuficiencia de los recursos disponibles se convierte en un grave obstáculo para el correcto funcionamiento de las estructuras administrativas, debido a que "la ejecución de la mayoría de las políticas públicas depende de la adecuada combinación de una dotación de personal, infraestructura física y recursos financieros y tecnológicos"¹³.

Un elemento que vino a agravar los efectos negativos del redimensionamiento del Estado en México, fue la falta de estudios adecuados que indicaran las áreas susceptibles de ser eliminadas o adelgazadas, aplicándose una política de achicamiento indiscriminada que trajo como resultado las siguientes consecuencias para el desempeño de la gestión pública:

"El adelgazamiento incontrolado de las plantas de personal ha agravado en muchas partes el clásico síndrome "sobre-falta" (sobreabundancia de personal no calificado, ausencia de funcionarios en cargos críticos). A su vez, las reducciones producidas durante los últimos años en los presupuestos ejecutados han afectado especialmente a las inversiones y gastos de funcionamiento. Esto significa que los agentes estatales disponen cada vez más de una menor o más deteriorada infraestructura física (inmuebles, vehículos, maquinaria, equipos, instalaciones) y de menores recursos para cumplir con sus funciones cotidianas [...] Se trata de funciones irrenunciables del Estado, que ningún esquema de privatización o desregulación –por más necesario que resulte- puede sustituir"¹⁴.

En este sentido, el incorrecto diagnóstico realizado sobre el tamaño supuestamente obeso del Estado mexicano, y la naturaleza anárquica de las acciones emprendidas para su adelgazamiento, han derivado más bien en su deformación que en su mejoramiento, lo que, en palabras de José Chanes Nieto, ha traído consigo las siguientes consecuencias:

"El *adelgazamiento*, muchas veces por amputación, de la administración pública es tema añoso invocado por los modernos. Un *adelgazamiento* indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y donde falta. En todo caso es indispensable cuidar que el cerebro no se afecte, es decir, que la capacidad de decisión se conserve y la acción se salvaguarde"¹⁵.

Resultan evidentes los excesos cometidos en torno al Estado mexicano al instrumentar su adelgazamiento bajo un enfoque incorrecto, por identificar sus

¹³ Oszlak, Oscar. *Op. Cit.* p. 68.

¹⁴ *Ibid.* p.p. 68-69.

¹⁵ Chanes Nieto, José. "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". En Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador). *Reflexiones al Futuro*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, p. 95

deficiencias con su histórico, y en muchas ocasiones necesario, crecimiento; que en el caso de México, y de muchos otros Estados latinoamericanos, no lo fue tal, aún en términos cuantitativos; máxime si consideramos que comparativamente con Estados de países desarrollados, diversos indicadores manifiestan una menor participación en renglones como el Producto Nacional Bruto (PNB) y el porcentaje de empleados gubernamentales con relación al total de la población atendida.

Con respecto a los gastos de la Administración central en relación con el PNB, en el período comprendido entre 1972 y 1985, por ejemplo, en países como Italia creció en un 23.5%, en Bélgica un 20.7%, en Holanda un 15.85; mientras que en el caso de México su crecimiento fue apenas de un 12.2%. Con relación al porcentaje de funcionarios públicos, mientras que en Europa, en el año de 1985, había 9 funcionarios por cada 100 habitantes, en los países latinoamericanos sólo había un total de 4.8 por cada 100 habitantes¹⁶.

En este sentido resulta evidente que el problema real del Estado mexicano no es tanto de tamaño como de organización, y que si bien resultaba necesaria una redefinición de sus estructuras administrativas, ésta nunca debió encauzarse únicamente en términos de su tamaño y sí de la calidad y eficacia en su desempeño.

Sin embargo, nunca fueron estos los considerandos adoptados por los responsables de encaminar el redimensionamiento y reforma del Estado en México, sino que, contrariamente, su actitud fue de grata complacencia a las exigencias presentadas por el capital internacional, atento a su necesario adelgazamiento bajo la pretensión fundamental de convertir al mercado en la única instancia posible para comandar los procesos productivos y distributivos de la economía a escala mundial.

4.2 Privatización de la empresa pública

El redimensionamiento del Estado mexicano se encaminó fundamentalmente hacia su sector paraestatal, por ser éste "el punto más frágil por la diversidad de las instituciones que lo integran, por el origen disímulo de sus entidades y por su insolvencia financiera, [lo que lo] hizo presa fácil y propicia del programa de 'adelgazamiento' del Estado"¹⁷.

De las diversas medidas adoptadas para tal efecto, como lo fueron la desregulación, la privatización, la descentralización territorial y la administración

¹⁶ Datos tomados de Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?...Op. Cit.* p.p. 39-40.

¹⁷ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante...". *Op. Cit.* p.p. 147-148.

pública indirecta¹⁸, nos referiremos particularmente a la privatización de la empresa pública

La privatización se puede definir en dos sentidos distintos, de acuerdo a los alcances que se pretenda de su análisis y consecuencias. Un primer acercamiento, por demás superficial, nos lo presentan diversos autores:

- "En un sentido estricto es la transferencia de empresas o entidades públicas al sector privado"¹⁹
- "La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes"²⁰.
- "La privatización es la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la subcontratación de servicios públicos con contratistas particulares"²¹.

Acorde con estas definiciones de la privatización, se presentan también una serie de argumentos para justificar esta medida, pretendiendo limitarla exclusivamente a ser un acto de cesión de propiedad sin un análisis mayor de sus graves impactos en los ámbitos económico, político y social de la actividad del Estado que, cabe anticipar, se dan en detrimento de su ámbito soberano y en perjuicio de los grandes grupos sociales incapacitados para ser partícipes de una economía de mercado que, por su propia naturaleza, es excluyente en sus beneficios para la sociedad en su conjunto.

Por un lado, se arguyen una serie de rasgos que, a juicio de los críticos de la intervención del Estado, son propios de las empresas públicas:

"A las empresas públicas se les imputa limitaciones originarias y permanentes, deficiencias y fracasos, resultantes en impuestos elevados y déficits presupuestarios; desestímulos a la inversión privada y a su creación de nuevos empleos, acaparamiento estatal del ahorro nacional; endurecimiento de condiciones monetarias, aumento de tasas de interés; obstaculización de los flujos de capitales y de su orientación hacia usos rentables; restricciones a la libre iniciativa y a la competencia, y perturbaciones en las leyes del mercado"²².

De igual modo se presentan una serie de argumentos a favor de la privatización, vislumbrándola como la única alternativa para evitar los excesos cometidos por la empresa y la propiedad públicas. Entre dichos argumentos destacan los de la llamada Escuela de los Derechos de Propiedad²³, a juicio de la cual la propiedad privada es el verdadero motor de la productividad y de la maximización de los

¹⁸ Almada, Carlos. "Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina". En *Memoria del Seminario Internacional... Op. Cit.* p.p. 18-19.

¹⁹ *Ibid.* p. 18.

²⁰ Savas, E. S. *Privatización. La clave para un gobierno mejor*. Ed. Gemika, México, 1993, p. 17.

²¹ H. Hanke, Steve. *Privatización y desarrollo*. Trillas, México, 1989, p. 16.

²² Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p. 182.

²³ Desarrollada por economistas como Armen Alchian, Ronald Coase y Harold Demsetz.

beneficios logrados por los individuos; por lo que, "cuanto más atenuados y diluidos queden sus derechos de propiedad, menos motivados se sentirán los individuos a emplear con eficiencia las propiedades que estén bajo su control. La propiedad privada concentra los derechos y las recompensas, la propiedad pública los diluye"²⁴

Otro argumento más es el presentado por la llamada Teoría de la Elección Pública, para la cual, "mientras que el interés propio produce resultados benignos en el mercado, en cambio no produce nada sino patologías en las decisiones políticas. Estas pautas patológicas representan diferentes tipos de busca de ventajas por votantes, burócratas, políticos y todos los que reciben fondos públicos [...] Actuando movidos por el propio interés racional, los individuos abusan y acaban por destruir [lo colectivo], pero en cambio cuidan amorosamente su propiedad privada"²⁵.

Se podría argumentar contra estas escuelas que enfatizan considerablemente el carácter individualista y egoísta de los individuos, pero cabría preguntarnos sino es precisamente este el carácter propio de un capitalismo sustentado en el mercado como instancia suprema de los procesos distributivos de la riqueza, en el que confluyen los individuos en condiciones de plena competencia por la obtención de su máximo beneficio posible, aun en detrimento del beneficio colectivo; resultando así aplicable la máxima esgrimida por Hobbes en su análisis de los procesos políticos, pero ahora aplicada a los procesos económicos y más específicamente al mercado, ante el cual cobra vigencia lo dicho por este teórico, es decir, ante el mercado, "el hombre es el lobo del hombre".

Si bien esto último nos podría ser suficiente para poner en entredicho los argumentos esgrimidos por los teóricos del capitalismo, la mayor inconsistencia de sus argumentos deriva de la falta de análisis de las condiciones reales que hacen de la privatización una exigencia del capital para impulsar su reestructuración en el ámbito mundial, en busca de retomar nuevamente el mando y control de los procesos productivos y distributivos sin consideración alguna de los perjuicios que esto representa en el nivel de vida de los grupos sociales mayoritarios, y sin contar más con la incómoda presencia de un Estado que, por condiciones históricas, sociales y aun para beneficio del capital, adoptó como característica la de ser interventor en dichos procesos, pero que ahora, como señala Andrés Gurza, "el capital no está dispuesto a sacrificar su reproducción expansiva compartiendo directa o indirectamente la plusvalía con el trabajo"²⁶.

La causa principal de la privatización a escala mundial se encuentra fundamentalmente en los cambios que ha experimentado la fábrica en sus procesos productivos, que, como consecuencia de la adopción de patrones

²⁴ Starr, Paul. "El significado de privatización". En Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn. *La privatización y el Estado de Bienestar*. F.C.E. México, 1993, p. 42.

²⁵ *Ibid.* p.p. 44-45

²⁶ Gurza Lavalle, Adrián. *Op. Cit.* p. 42.

tecnológicos más sofisticados mediante el uso de componentes electrónicos y de la robótica, ha incrementado sus capacidades productivas en porcentaje mayor al indispensable para cubrir las áreas de valorización tradicionalmente acordadas mediante la definición planetaria derivada de la segunda guerra mundial y por los acuerdos comerciales correspondientes, así como por las áreas asignadas al Estado para ser cubiertas como condición indispensable para la reproducción del propio capital, vía creación de infraestructura y atención de la problemática social existente.

Este incremento en las capacidades productivas tornó insuficiente el mercado disponible, parte del cual cubrió el Estado mediante su intervencionismo económico, presentándose así la necesidad de contar con nuevas áreas de participación privada que a la vez estuvieran exentas de contar con la participación reguladora del Estado en los diversos ámbitos de relación del capital con el factor trabajo.

Por otra parte, la mayor capacidad productiva volvió más competitivo al capital, por lo que, ante la competencia incrementada, la única posibilidad de mantenerse en el mercado fue a través de la reducción de la ganancia obtenida, lo que hubo de reflejarse en la caída de sus márgenes de rentabilidad, es decir, se reflejó en los porcentajes de ganancia posible, con lo que la tasa media de ganancia hubo de experimentar un movimiento a la baja, generando así la crisis estructural que desde la década de los setentas ha venido enfrentando el capital en el ámbito mundial.

La alternativa más viable vislumbrada por el capital correspondió a la exclusión de la participación del Estado en los procesos económicos, por resultarle, ante las nuevas condiciones, un fuerte competidor que limitaba sus posibilidades en la búsqueda de nuevos espacios de valorización y de expansión, así como de aplicación de nuevos esquemas de explotación del factor trabajo, considerando que la tradicional presencia del Estado como fiel de la balanza en los conflictos entre capital y trabajo le representaba las siguientes condiciones limitativas de su crecimiento:

- "La institucionalización de un tipo de representación de los asalariados en la empresa, y de negociación colectiva. De ello derivarían las restricciones a la libre empresa privada, a su acumulación y rentabilidad, a la competitividad en el mercado, y al crecimiento
- En la crítica y valoración y en la propuesta de alternativas, los mercados de trabajo son juzgados demasiado rígidos, los costos salariales demasiado altos, las demandas de justicia social demasiado obsoletas.
- Las convenciones colectivas obstaculizarían la flexibilización del mercado de trabajo e, indirectamente la creación de empleos, la generosidad relativa de las prestaciones de desempleo impediría a los trabajadores apresurarse a aceptar empleos desventajosos en remuneraciones y en condiciones de desempeño.
- La flexibilización de los mercados de trabajo pasa por la no extensión y la revisión hacia la baja de los instrumentos y mecanismos de protección y bienestar social. El seguro de desempleo debería ser suprimido o transformado

restrictivamente. Debería reducirse las prestaciones sociales, los costos no salariales del trabajo, especialmente las cotizaciones patronales de seguridad social²⁷

En síntesis, el Estado pasó a convertirse en el invitado incómodo para los objetivos pretendidos por el capital en el impulso a su reestructuración como medida para superar las condiciones de crisis que hasta la fecha enfrenta, por lo que se le presentó la exigencia de no contar más con su participación en los procesos económicos, particularmente a través de la privatización de su empresa pública y de la cesión de espacios de participación y de poder al sector privado, sin la presencia competidora del Estado; por lo que, como nos lo manifiesta Ricardo Uvalle:

"La privatización se erige, así, en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida en la sociedad civil. Angulos del espacio público (el Estado) son motivos de reconsideración. La venta al capital privado de organismos estatales sólo es transacción financiera. Es ante todo, un traspaso de porciones de poder que amplían el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede a favor del capital, modifica la composición de las relaciones e instituciones dadas en la sociedad"²⁸

Tal es el sentido real de la privatización, y no como nos lo manifiestan los diversos teóricos del capitalismo que la analizan simplemente como la cesión de la propiedad pública en manos de particulares, ya que, muy por encima de esto, lo que realmente significa para el Estado es la pérdida de espacios de participación y un cambio en la actividad del gobierno; o bien, como la nombra Omar Guerrero: "la retracción de la actividad del Estado"²⁹, con sus consecuentes efectos que serán objeto de reflexión en los siguientes apartados.

Los mecanismos utilizados por el capital para inducir al Estado en los países en desarrollo a instrumentar la retracción de su actividad, derivaron de las condiciones de crisis que se manifestaron fundamentalmente en el renglón de sus finanzas públicas, al experimentar un fuerte déficit que lo condicionaron a aceptar las exigencias presentadas por los organismos financieros internacionales a cambio de obtener nuevas líneas de crédito, indispensables para intentar corregir los desajustes de sus dañadas economías.

En el caso de México se presentó mediante la firma de las llamadas Cartas de Intención, particularmente el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, que condicionaron el otorgamiento de nuevos empréstitos a la aplicación del modelo económico neoliberal, que, como ya ha sido mencionado³⁰, entre uno de sus principales puntos presentaba la exigencia de que el Estado restringiera su participación en la vida económica.

²⁷ Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países..." *Op. Cit.* p.p. 180-181.

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano"... *Op. Cit.* p. 178.

²⁹ Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública"... *Op. Cit.* p. 226.

³⁰ *Supra*. Subcapítulo 3.1.

Adicionalmente, los organismos financieros internacionales apoyaron económicamente los procesos de privatización, como lo fue el caso de los 26 000 millones de dólares que el Banco Mundial destinó, entre los años de 1981-1987, a financiar proyectos orientados a promover la privatización de los países en desarrollo, pero también proporcionando asesoría y asistencia a los gobiernos mediante la Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial³¹.

La respuesta por parte de Miguel de la Madrid a estas exigencias se presentó aún antes del inicio de su gobierno, ya que estando en campaña se formó la Comisión de Empresa Pública, que tuvo como finalidad coordinar e integrar diversas propuestas en la materia; mismas que fueron ampliadas mediante la realización de un Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, cuya conclusión fue el señalamiento de que las entidades paraestatales deberían de "seguir manteniendo bajo control de la Nación las áreas estratégicas de nuestra economía"³².

Pese a las presiones existentes en torno al proceso de privatización de la empresa pública, las primeras acciones realizadas por el gobierno de Miguel de la Madrid fueron limitadas, ya que se enfocó en términos generales a instrumentar un proceso de desincorporación más que de privatización de manera específica, conservando los límites establecidos por el gobierno a partir de la reforma constitucional del mes de diciembre de 1982, en la que estableció cuales serían las áreas de participación económica del Estado, mediante la definición de lo estratégico y lo prioritario; de tal forma que:

"Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional [...] En este caso se prevé que el Gobierno Federal, mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en esta materia. El precisar que no solamente la propiedad, sino también el control de dichos organismos, corresponde al Gobierno Federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos.

Las áreas prioritarias equivalen a las actividades que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público"³³.

Por tal motivo, durante este período el proceso de desincorporación trastocó básicamente las áreas secundarias de la participación del Estado en la economía,

³¹ Bautista Romero, Jaime. *Op. Cit.* p.p. 109-110.

³² Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Reestructuración del Sector Paraestatal*. SCGF-FCE, México, 1988 (Cuadernos de Renovación Nacional, t. IV), p. 23.

³³ Andrade S. Eduardo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 61. Citado por *ibid.* p.p. 35-36.

mediante la instrumentación de los siguientes mecanismos: la liquidación, la extinción, la fusión, la transferencia y la venta de sus entidades paraestatales, con lo que el proceso de desincorporación se puso en marcha.

La importancia concedida a este proceso de desincorporación fue manifiesta al ser objeto de tratamiento específico en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se establecieron dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. En lo que compete al proceso de desincorporación se estableció como objetivo el "fortalecer el carácter mixto de la economía mediante la intervención de la empresa pública en las áreas estratégicas y con los sectores social y privado para impulsar las áreas prioritarias. Para el logro de una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos para la creación, fusión, liquidación o venta de empresas públicas"³⁴.

Los resultados alcanzados durante el régimen de Miguel de la Madrid, en lo que al proceso de desincorporación se refiere, correspondieron a 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporarse de la Administración Pública Federal, lo que representó un 63% de las 1 216 entidades que conformaban la Administración Paraestatal. Con relación a este último dato cabe señalar que durante el sexenio en cuestión se crearon 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos, los que se sumaron a los 1 115 existentes al inicio de su gestión; de tal forma que, al finalizar el gobierno de Miguel de la Madrid, los datos arrojaron la existencia de un total de 446 entidades públicas aún vigentes.

El proceso de desincorporación durante el gobierno de Miguel de la Madrid se presentó en tres diversos momentos o etapas: el primero que va del mes de diciembre de 1982 a enero de 1985; el segundo de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y el tercero, de diciembre de 1987 a septiembre de 1988; dando los tres momentos en su conjunto un total de 722 procesos autorizados, que correspondieron 510 a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria y 28 a organismos descentralizados; de los cuales 260 fueron liquidaciones, 136 extinciones, 80 fusiones, 28 transferencias y 218 venta³⁵.

Cabe señalar que las tres etapas antes citadas coincidieron con tres momentos claves en la definición de la política económica del gobierno: el primero, con la firma de la Carta de Intención con el FMI; el segundo, con el fracaso del Programa de Reordenación Económica y con la aparición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y el tercero, con la firma del Pacto de Solidaridad Económica³⁶, lo

³⁴ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Op. Cit.* 32.

³⁵ Todos estos datos fueron tomados de la obra Reestructuración del sector Paraestatal. *Op. Cit.*

³⁶ *Supra*. Subcapítulo 3.3

que nos permite reiterar la presencia de presiones externas para la aplicación y los cambios del proceso de desincorporación de las entidades paraestatales, acordes con los intereses del capitalismo internacional

Si bien en número fue grande el impacto del proceso de desincorporación aplicado durante este sexenio, no lo fue tanto en su impacto real en la economía nacional, y más específicamente en el papel del Estado en los procesos económicos, considerando que "el proceso de desincorporación [afectó] poco la producción del conjunto de las empresas públicas, ya que las entidades desincorporadas representan sólo el 2.9 por ciento del PIB total del sector paraestatal. Si bien dicho cálculo se realizó sobre una muestra de 235 entidades, es altamente representativo, ya que las mismas generan más del 90 por ciento del valor de producción del sector paraestatal"³⁷.

Por su parte, con relación a este punto, Ignacio Pichardo nos dice que:

"Es importante señalar que el producto interno bruto de las entidades desincorporadas representa el 2.1% del total generado por el sector público en su conjunto, incluyendo sector paraestatal y sector central. *De acuerdo a esta estimación el impacto de las desincorporaciones en el ámbito global es modesto.* Cabría preguntarse ahora cuál ha sido su impacto desde el punto de vista del presupuesto.

Tomando como base de análisis el universo de empresas comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983, se puede observar que el peso de las desincorporaciones en el presupuesto total representa 10% [...] Los ingresos netos de las entidades sujetas a proceso de desincorporación representan el 8.1% del total [...] El valor de los activos totales de las empresas desincorporadas equivale al 9.3% del conjunto de empresas paraestatales [...] El capital contable de las entidades desincorporadas representa el 4.4% del total [...] *Con base en los indicadores anteriores, se puede concluir que el proceso de desincorporación de entidades ha tenido efectos menores en el patrimonio e ingresos del Estado*"³⁸.

Tales fueron los alcances del proceso de desincorporación instrumentado durante el régimen de Miguel de la Madrid, y particularmente del proceso de privatización a que fue sometida la empresa pública, que estuvo muy distante de lo logrado durante el siguiente gobierno, por lo que, como nos dice José Juan Sánchez:

"En la implementación del proceso de privatización en México se pueden distinguir dos etapas: la primera correspondiente al período que comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, durante la cual la intervención del Estado se vio disminuida y se enajenaron una participación accionaria del sector público en empresas de dimensiones reducidas; y una segunda etapa que comprende el

³⁷ Tamayo, Jorge. "El redimensionamiento de las empresas paraestatales". En Memoria Seminario Internacional... *Op. Cit.* p. 87.

³⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales. El caso de México*. SECOGEF, México, 1988, p.p. 27, 29 y 34.

período de diciembre de 1988 a junio de 1994, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por los recursos obtenidos en las diferentes operaciones³⁹.

Para ir más a fondo con el proceso de privatización, "el grupo salinista en el poder no titubeó en hacer las modificaciones legales necesarias para poder poner en manos del capital privado no sólo empresas ineficientes, en dificultades económicas o irrelevantes desde el punto de vista de las funciones estatales, sino importantes y decisivas económicamente —como los bancos—, es decir, empresas que realizaban lo que la Constitución establecía como actividades económicas exclusivas, estratégicas y prioritarias"⁴⁰. En este sentido destacan las reformas constitucionales a los artículos 27 y 28 que permitieron el proceso de privatización del ejido y de la propiedad comunal, y la desnacionalización de la banca, respectivamente.

Para el año de 1990, bajo este nuevo criterio, el gobierno de Salinas de Gortari ya había realizado importantes privatizaciones, como lo fueron: Mexicana de aviación, Cananea, Diesel Nacional, Conasupo, varias mineras, Tabamex, Tubacero, Teléfonos de México, entre otras; por las que recibió un monto superior a los 10 billones de pesos, cifra mucho mayor a la obtenida por su antecesor que, en términos aproximados, obtuvo por la venta total de empresas durante su sexenio la cantidad de 0 96 billones de pesos.

Durante estos dos primeros años de gobierno se desincorporaron 215 empresas, de las cuales 90 fueron vendidas, otro tanto liquidadas, diez fusionadas, cuatro transferidas y 21 dejaron de ser consideradas como paraestatales de acuerdo con la Ley en la materia, quedando, en consecuencia, un universo de 280 empresas paraestatales, incluyendo las 15 que fueron creadas durante este mismo período⁴¹.

Particular relevancia adquirió el año de 1992, por ser cuando se concluyó el proceso de venta de los 18 bancos propiedad del Estado, reduciéndose así a 221 el total de entidades aun en propiedad estatal, que para 1994, una vez concluido el proceso privatizador de este régimen, arrojaba los siguientes datos:

"No sin algunas dificultades y dilaciones, el resultado final del proceso privatizador de Salinas —según el último informe de la SHCP que abarca hasta el 17 de noviembre de 1994— fue de 160 empresa vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas y 27 que dejaron su estatuto de paraestatales de acuerdo con la ley correspondiente. Las 160 empresas vendidas se desglosaron en 269 procesos de enajenación, pues varias empresas se vendieron en partes. En total se desincorporaron 418 entidades, quedando aún en manos del Estado 216 empresas vigentes, más otras 38 'en proceso de desincorporación', de las

³⁹ Sánchez González, José Juan. *Intervención del Estado... Op. Cit.* p.p. 30-31.

⁴⁰ Concheiro Bórquez, Elvira. *El gran acuerdo. Gobierno y Empresarios en la modernización salinista*. ERA-UNAM, México, 1996, p. 80.

⁴¹ *Ibid.* pp. 80-81

cuales 25 se pretendía liquidarlas, una extinguirla, dos transferirlas y diez venderlas"⁴².

En torno a este proceso privatizador resultó relevante lo acontecido en el sector financiero con la desnacionalización de la banca, considerando que representó para el gobierno de Carlos Salinas el restablecimiento de las relaciones con los empresarios por el gran negocio que fue para ellos, particularmente para los dueños de las casas de bolsa que se vieron beneficiados mediante la conformación de poderosos grupos financieros, así como por el monto obtenido con dicha venta, que ascendió a 37.8 billones de viejos pesos, con lo que el gobierno no solamente pudo sanear sus finanzas públicas, sino también canalizar una parte considerable del beneficio logrado para impulsar diversos programas de naturaleza política, como lo fue el Programa Nacional de Solidaridad que le representó grandes dividendos al Presidente Salinas⁴³

Volviendo a las cifras derivadas del proceso de desincorporación de las entidades paraestatales en México, fue tal su impacto que, una vez concluido el régimen de Salinas de Gortari, el sector paraestatal alcanzó una reducción del 86.9 por ciento en 11 años; pero más allá de simple números o porcentajes, lo que representó fue que:

"A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se produjo un cambio radical en el tradicional modelo económico de nuestro país [...] Con ese cambio radical se creó otro modelo productivo basado en la desregulación jurídica, la competitividad productiva, el pragmatismo financiero, la promoción mayoritaria de la inversión extranjera, la apertura comercial, el establecimiento de precios libres, la eficiencia laboral, la privatización de empresas paraestatales, la menor participación del Estado en la economía y la cultura, el acceso abierto al comercio exterior, la participación del sector privado en el financiamiento de la infraestructura económica y social, la acelerada transnacionalización de la economía, el empleo intensivo de la tecnología, la creciente interdependencia con los procesos económicos internacionales y la globalización de la economía para incorporarse al nuevo orden económico mundial"⁴⁴.

Particularmente en lo que refiere al proceso de privatización de la empresa pública, sus efectos han sido muy diversos en el ámbito de la vida estatal, ya que al modificar su tradicional forma de participación en los procesos productivos, a través de la empresa pública, se han generado nuevas condiciones de su actividad en los ámbitos económico, político y social, que de manera integral le han representado una menor presencia como instancia reguladora de los procesos en dichos ámbitos.

⁴² *Ibid.* p. 82.

⁴³ *Supra.* Subcapítulo 3.3.

⁴⁴ Bautista Romero, Jaime. *Op. Cit.* p. 138

4.3 Impacto económico de la privatización

El principal argumento esgrimido por el capital para debilitar la presencia del Estado en los procesos económicos, fue señalarlo como causa principal del déficit público, de la inflación y del déficit del sector externo, debido a su exagerado intervencionismo; por lo que la consecuencia inmediata, bajo esta misma lógica, fue su demanda por la aplicación de una política contraccionista y de ajuste de las finanzas públicas, mediante la reducción del gasto e inversión pública y la venta de sus empresas públicas, lo que, a su juicio, debería de incidir en la reducción de la demanda interna para evitar presiones sobre los precios y las importaciones.

Acorde con esta exigencia, el Estado procedió a limitar su papel rector de la economía y a ampliar el margen de participación de la iniciativa privada, cediéndole mayores espacios de actividad en los procesos productivos y distributivos, lo que no ha sido otra cosa que la cesión del poder del Estado a los particulares, como bien nos lo señala Ricardo Uvalle:

"Sin embargo, la reordenación del Estado es alentada por una recomposición en las relaciones y parcelas de poder. La hegemonía de los centros financieros tanto públicos como privados es, en el ámbito de la crisis del mundo moderno, la palanca que orienta hacia posturas 'neoliberales'. Resurge la vieja tesis que pugna por devolver a la sociedad lo que el Estado le ha quitado. De ahí el combate a lo que es incremento del gasto público y ampliación del orden administrativo"⁴⁵.

Tal ha sido el significado de la retracción del Estado, de un proyecto a partir del cual "se coloca al sector privado como rector de la economía, y a las ganancias como el motor del crecimiento, ya que son el *leitmotiv* de la inversión privada"⁴⁶, lo que viene a ser un vuelco histórico a las tesis tradicionales del liberalismo clásico, bajo la pretensión de que el beneficio social ha de ser resultado del beneficio individual, ya que se "encomienda" a la mano invisible del mercado el ser el ente regulador de la distribución de la riqueza, lo que históricamente ha demostrado ser una falacia para justificar el enriquecimiento de unos cuantos en perjuicio de los muchos, por ser esta la tendencia natural del capitalismo.

Sin embargo, el Estado, bajo presión de los organismos financieros internacionales, ha colocado a la iniciativa privada como elemento rector del desarrollo económico, y al mercado como sustituto del papel que, bajo el período del Estado proteccionista, le correspondió desempeñar, si bien con limitados resultados, nunca tan adversos como los que se avizoran hoy día para la sociedad en su conjunto.

⁴⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. Nueva racionalidad del Estado moderno". *Op. Cit.* p. 177.

⁴⁶ Huerta González, Arturo. *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*. Ed. Diana, México, 1995, p. 104.

Por tal motivo, es que el Estado, en pleno vuelco histórico, afronta su situación de crisis mediante la aplicación de un modelo que lo aleja de sus compromisos para con el bienestar general y lo coloca en el papel de ser exclusivamente vigilante del beneficio privado, cuyo único objetivo es el de la mayor ganancia posible y la búsqueda de espacios de participación que le representen la máxima rentabilidad del capital invertido, a lo que ha respondido el Estado mediante la privatización de sus áreas de participación llamadas empresa pública

En este sentido, los procesos privatizadores a que se ha sometido el Estado responden a la lógica aplicada por el capital para superar la caída de la tasa media de ganancia y a su búsqueda por nuevos espacios de valorización y mayor rentabilidad del capital invertido, anteriormente en manos del sector público; de tal modo que el nuevo modelo se aplica para:

"Establecer la libertad de comercio y de movimiento de capitales, así como para forzar por la vía de la competencia de mercados abiertos el acrecentamiento de la eficiencia de la producción nacional. Por otro lado, se busca la desaparición de la intervención directa del Estado en la producción y en la puesta en marcha de la estabilidad de precios como meta principal de la política económica. En consecuencia, por las mudanzas estructurales se entiende ahora la transmutación de las funciones del Estado al mercado y la liberación interna y externa frente al cúmulo de regulaciones económicas anteriores.

El antiguo camino llevaba al desarrollo endógeno de las fuerzas productivas; el nuevo intenta satisfacer simultáneamente dos objetivos. El primero, hacer de las exportaciones —no del mercado interno— la palanca del desarrollo. Y el segundo, adecuar las políticas y condiciones externa a los dictados de convivencia dentro de una comunidad productiva transnacionalizada. De aquí que ahora importe más que nunca la estabilidad de precios, la ciudadanía universal de los derechos de propiedad, las garantías y la libertad económicas y la desregulación o privatización de las empresas públicas"⁴⁷.

Cabe reiterar que la reforma del Estado es uno de los tres objetivos, conjuntamente con la reconversión industrial aplicada al interior de la fábrica y el proceso de globalización de la economía, del proceso actual de reestructuración del capitalismo; lo que le otorga rasgos distintivos en la aplicación del modelo liberal clásico; de ahí que se le nombre como neoliberalismo, atento, particularmente, a impulsar una nueva forma de capitalismo en donde el interés principal no es, como en antaño, el del capital nacional, sino que, en la actualidad, el interés que prevalece es el de las grandes corporaciones transnacionales, del capital financiero en particular.

Por este motivo, el proceso privatizador de la empresa pública ha ido acompañado de la aplicación de diversas medidas que liberan al capital extranjero de las anteriores trabas que limitaban su presencia en los procesos productivos, así como en las diversas instancias de naturaleza financiera, particularmente en el sistema bursátil; lo que ha sido congruente con la demanda actual del capital por

⁴⁷ Ibarra, David. *Op. Cit.* p.p. 55-56

liberar el comercio para el libre acceso de mercancías y capitales provenientes del exterior, bajo la aplicación del modelo actual de globalización económica que no es otra cosa sino la búsqueda de nuevos espacios para la colocación de sus excedentes bajo condiciones de mayor rentabilidad y extracción de la riqueza, aplicando sofisticados procesos de descentralización de la producción y de especulación financiera.

Tal fue el caso particular de México, en donde "el proceso de privatizaciones se orientó también a atraer o a favorecer a los inversionistas del exterior [...] Con ese y otros propósitos liberalizadores se modificó el reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la Comisión Nacional de Inversión Extranjera simplificó trámites y procedimientos y permitió participaciones hasta de 100 por ciento a los inversionistas del exterior en ramas antes reservadas a los nacionales"⁴⁸, lo cual no dejó de reflejarse en perjuicio de los intereses de los inversionistas nacionales, tanto por los montos del capital aportado, como por la desigualdad existente en términos de tecnología y procedimientos aplicados, con lo que su desventaja ante el capital transnacional resultó evidente.

De ahí las manifestaciones de inconformidad generadas entre los capitalistas nacionales al ver copados sus espacios de participación económica por el capital transnacional, como bien nos lo señala David Ibarra:

"La comunidad empresarial estuvo conforme, inicialmente, con la instrumentación de las políticas antiintervencionistas, por cuanto le significaron ampliación de su poder frente al Estado [...] La desincorporación de empresas públicas y el desmantelamiento de la parafernalia de normas reguladoras satisficieron algunas de esas aspiraciones, expresadas en el descenso de los salarios reales o la flexibilización de las normas laborales, sea con el propósito de abatir costos, implantar tecnologías de menor densidad de mano de obra o emplear trabajadores de tiempo parcial. Sin embargo, también han estado presentes otros costos a medida que toma cuerpo la reforma, manifiestos en la penetración masiva de productores extranjeros, el encogimiento del mercado interno y la fragmentación de los intereses de los productores nacionales. Hoy día, muchas organizaciones empresariales comienzan a encarar al gobierno, pidiendo la instauración de políticas industriales que hagan más llevadero el proceso de ajuste estructural"⁴⁹

Sin embargo, más allá de estas pugnas de intereses interclasisistas, lo que resalta es la desatención del mercado interno por priorizar el sector exportador; de ahí el interés estatal por impulsar aquellas empresas que pretende ser inserten competitivamente en el mercado internacional; que fueron, precisamente, las beneficiadas con el proceso privatizador, y más específicamente aquellas de naturaleza autofinanciable. No así el resto de las empresas que ante la apertura económica han enfrentado una competencia ante la que, por su escaso desarrollo

⁴⁸ *Ibid.* p. 87.

⁴⁹ *Ibid.* p.p. 94-95

tecnológico, se encuentran predeterminadas a la quiebra, dañando así de manera más grave la situación del mercado interno.

Por otro lado, la falta de presencia del Estado en la economía, vía empresa pública, ha conllevado a la desatención de ciertas áreas indispensables para el desarrollo nacional, atento a la falta de interés de la iniciativa privada por canalizar sus recursos para su atención, ya que, su interés fundamental responde a la búsqueda del mayor beneficio posible y no ha corregir las distorsiones y problemas de la economía; tal es el sentido de la afirmación hecha por Arturo Huerta:

"Dicha política ha implicado mayor desatención de los sectores estratégicos y prioritarios, así como de las obras de infraestructura, de los sectores de salud, educación y vivienda, los cuales son las bases reales en que se sustenta el crecimiento de largo plazo de toda la economía. No se actúa para corregir las distorsiones productivas de la economía y conseguir un crecimiento estable de largo plazo, sino se actúa para crear condiciones de confianza y rentabilidad (de corto plazo) al capital financiero. Se relegan por lo tanto los objetivos de empleo, redistribución del ingreso y rectoría del Estado en la economía y se procede a actuar a favor del mercado y muy especial del capital financiero"⁵⁰

Ha sido precisamente el capital financiero el mayor beneficiario de las actuales políticas estatales, por los apoyos brindados para su mejor rendimiento a través de la aplicación de medidas restrictivas, que si bien han repercutido en la disminución de la demanda interna al limitar el capital circulante, también, por su escasez, lo han tomado más valioso, presionando así el incremento de las tasas de interés y convirtiendo más atractiva su presencia en el mercado financiero.

La importancia atribuida a la presencia de capitales extranjeros en el país ha derivado en una mayor dependencia hacia el mismo, al pretender convertirlo en la fuente principal de financiamiento de los procesos productivos, sustituyendo así el papel que tradicionalmente desempeña la deuda pública, pero aportando nuevos elementos de riesgo y perjuicio para la economía nacional, particularmente por que su presencia lejos está de incidir favorablemente en dichos procesos, sino que más bien se destina para su participación en la especulación financiera, por resultarle más rentable, agravando la desatención de que ha sido objeto la planta productiva del país.

Adicionalmente, el carácter volátil del capital financiero, en búsqueda de aquellos espacios que le reditúen mayor beneficio, otorga a la economía nacional, por sustentarse en su presencia, mayores márgenes de incertidumbre para la estabilidad económica del país, quedando así sujeto a los vaivenes propios del mercado de valores que, por su naturaleza, ha demostrado una gran inestabilidad al estar sujeta a hechos acontecidos en las más lejanas latitudes, atento a la

⁵⁰ Huerta, Arturo. *Op. Cit.* p. 119

globalización económica, como lo demuestran las reiteradas caídas de la bolsa de valores de otros países y sus efectos nocivos para la economía nacional.

La incertidumbre que caracteriza en la actualidad a la economía nacional también es propia de los diversos agentes económicos, por la falta de garantía que anteriormente le representó la presencia del Estado en los procesos productivos, ya que, como nos lo señala nuevamente David Ibarra:

"Pese a las ineficiencias y burocratismo, la política agrícola anterior imprimía un alto grado de confiabilidad a los resultados anuales de los productores. La demanda y los ingresos estaban asegurados por el equilibrio de los precios de garantía y los mecanismos estatales de compra, apoyados en servicios complementarios de almacenaje y distribución. Las pérdidas por siniestros resultaban cubiertas a través del seguro agrícola estatal; la coherencia de costos y precios de venta se lograba mediante subsidios en tasas de interés e insumos; el flujo de fondos financieros a la producción quedaba garantizado por la banca oficial o los descuentos consecutivos a los bancos comerciales [...] Cuando esos mecanismos fueron descartados del todo o parcialmente, sus funciones no pudieron ser asumidas por instituciones de mercado aún inexistentes o en proceso de gestación"⁵¹

Igual situación derivó de la privatización de la banca en México, ya que cuando estaba en manos del Estado se utilizaba como garantía de riesgo para medianos y pequeños productores y, aunque limitado, garantizaba el acceso al crédito para su desarrollo, al igual que apoyaba al sector privado absorbiendo riesgos financieros, otorgando y renovando créditos e incluso refinanciando a las empresas con problemas; más ahora, al estar controlado el sistema financiero por particulares, su operación es distinta, al no asignar sus apoyos bajo lineamientos establecidos por el Estado, ni otorgarlos para el desarrollo de sectores estratégicos o prioritarios, y mucho menos de la mediana y pequeña industria o del campo, sino que actúa en función de los intereses de acumulación de los sectores que actualmente la controlan, que en muchos de los casos corresponden a intereses de naturaleza externa, dada la apertura indiscriminada a la participación del capital extranjero en su propiedad, como lo demuestran los diversos casos de bancos adquiridos por la banca internacional.

Otro efecto derivado de la escasa presencia del Estado a través de sus empresas, manifiesta la incongruencia de su discurso por que el país se inserte de manera favorable en los intercambios internacionales, contando con una planta productiva competitiva; particularmente por lo que se refiere a las condiciones indispensables para tal efecto, que corresponden a la calidad de los procesos productivos demandada y al uso de tecnología necesaria para estar a la par con la competencia internacional; debido esto a la desatención de que están siendo objeto los renglones dedicados al fortalecimiento de los recursos humanos indispensables para su correcto funcionamiento, tales como la alimentación y la

⁵¹ Ibarra, David. *Op. Cif.* p.p. 75-76.

salud, pero más específicamente la educación y el desarrollo de la tecnología y la ciencia, los cuales son indispensables para aumentar la productividad del trabajo, pero que el capital, por resultarles poco rentables, lejos está de prestarles la atención requerida

En síntesis, podemos señalar que la desatención presentada por el Estado a los procesos económicos, productivos y distributivos, debido a su falta de presencia a través de la empresa pública, a derivado en perjuicio del mercado interno al priorizar los sectores exportadores, acorde con las exigencias de globalización económica; pero también ha influido negativamente en el desarrollo de la planta productiva nacional al enfrentarla, en condiciones de desventaja tecnológica y financiera, al enorme poder mostrado en estos rubros por las empresas transnacionales, pero de manera más específica por no contar más con los apoyos tradicionalmente brindados, ya no en términos de subsidios directos, sino de infraestructura y reproducción de la fuerza de trabajo, que no por indispensables para su desarrollo, son atendidas por la iniciativa privada, por ser ajenos a su interés por la obtención de la mayor ganancia en el menor tiempo posible

Pero además, la apertura indiscriminada al capital extranjero, y la dependencia mostrada por el gobierno a su presencia como supuesta palanca del crecimiento, así como por su tendencia a canalizarse preferentemente al sector financiero de manera especulativa y no así al sector productivo, le ha otorgado a la economía nacional una alta dosis de vulnerabilidad e incertidumbre; rasgos éstos que también son compartidos por los diferentes factores de la producción, particularmente por aquellas medianas y pequeñas empresas que no están en condiciones de competir satisfactoriamente en contra de las corporaciones transnacionales y por su falta de acceso a los créditos bancarios que después de la privatización de la banca manifiestan otras tendencias; pero de manera más específica, son rasgos distintivos de los grupos sociales mayoritarios que han visto en riesgo no sólo su calidad de vida, sino incluso de supervivencia por los excesos cometidos ante la aplicación de políticas contraccionistas que se han reflejado drásticamente en la baja capacidad adquisitiva de su salario, así como por no contar más con los diversos subsidios al consumo, directos e indirectos, de que fueron objeto durante el llamado período del desarrollo estabilizador.

4.4 Privatización y política social

El desmantelamiento de que ha sido objeto el Estado mexicano a partir del redimensionamiento de sus estructuras administrativas, particular, que no exclusivamente, de la privatización de sus empresas públicas, es un fenómeno que incide más allá de su capacidad de gestión y racionalidad administrativa; pese a que algunos tratadistas del Estado han manifestado su desacuerdo con el

concepto mismo de reforma del Estado, como es el caso de José Chanes Nieto, para quien:

"Para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales, modificar sus elementos constitutivos. Seguramente con esta expresión sólo se pretende señalar la necesidad de adecuar a la administración pública con las exigencias del momento o, lo que es más probable, favorecer más ampliamente los intereses hegemónicos [...] Consecuentemente, cuando se habla de reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno"⁵².

Sin embargo, por las consecuencias derivadas de su redimensionamiento, sí se ha trastocado la esencia del Estado mexicano, particularmente en lo que se refiere al fundamento social que le dio origen; considerando que su característica de ser surgido de un movimiento armado definió los rasgos sociales contemplados en la Constitución de 1917 en sus artículos 3º, 27º, 28º Y 123º, en los que se plasmaron las demandas que originaron el movimiento armado y que, más adelante, sirvieron como instrumento de negociación para institucionalizar la participación social en torno al Estado posrevolucionario.

En este sentido, la presencia omnipresente mostrada por el Estado mexicano encontró su fundamento en la existencia de un pacto social que le otorgó sus rasgos paternalistas y autoritarios, pero a la vez, también de compromiso para la satisfacción de las demandas sociales. De igual modo, correspondió al Estado el complementar la ausencia de una sociedad civil que, a diferencia del caso de los países desarrollados, se encontraba en formación, y por lo tanto incapacitada de articularse en torno a un mercado también insuficiente e ineficiente para satisfacer las demandas presentadas; por lo que el Estado debió cubrir ambas deficiencias: para la sociedad, convirtiéndose en fuente de satisfacción de sus necesidades, y para el mercado, creando la infraestructura necesaria y dotando al proceso productivo de la mano de obra suficiente y en condiciones de desempeñarse satisfactoriamente.

Lo anterior hubo de representarle al Estado la exigencia de canalizar parte del capital social a la satisfacción de las demandas presentadas; que si bien fue necesaria su satisfacción, no por eso dejó de manifestarse como una forma de desvalorización del mismo, al distraer parte del capital a funciones no directamente productivas, entrando así en competencia con el capital ante su demanda de mayor rentabilidad posible.

Es precisamente ante dicha demanda, y dadas las condiciones actuales de reestructuración del capitalismo, que el Estado a debido modificar su tradicional presencia al interior de los procesos económicos, devolviendo las áreas de valorización que el capital le exige, y que el Estado cubrió, mediante la empresa pública, durante el período del llamado Estado de bienestar.

⁵² Chanes Nieto, José. *Op. Cit.* p.p. 89-90.

Es en este sentido que la demanda actual de desmantelamiento del Estado responde a la lógica del capital por retomar el mando de los procesos productivos y distributivos sin su incómoda presencia, pese a que al Estado mexicano le represente el dar la espalda al pacto social que le dio origen, y en consecuencia, a sus propios fundamentos históricos, como nos lo manifiesta Andrés Gurza:

*"El desmantelamiento del Estado del bienestar tiene su equivalente en México: el desmantelamiento del Estado posrevolucionario y del pacto social que lo sustentó. En pocas palabras, se trata de redefinir la posición y funciones que ocuparán el Estado, el capital y la sociedad civil, en cada una de las tareas y actividades sociales. La reubicación y refuncionalización del conjunto de las relaciones sociales son sinónimos de la desconstrucción del tejido social del Estado posrevolucionario y de la construcción de un nuevo Estado"*⁵³

Por tal motivo es que cobra validez el concepto de reforma del Estado, por significarle no sólo un cambio de tamaño o forma, sino de su esencia misma que ha sido trastocada por su incapacidad de no dar respuesta al pacto social que le dio origen, al no contar más con el medio o instrumento tradicionalmente utilizado: la empresa pública, con las magnitudes necesarias e indispensables par tal efecto.

En este mismo orden de ideas, cobra validez la afirmación presentada por Luis Aguilar, cuando nos dice:

*"Cuando la reducción tiene como efecto (deliberada o no) la modificación de los ámbitos, reglas y estilos de decisión gubernamental, altera de inmediato las formas establecidas de interlocución y transacción entre las organizaciones sociales (civiles y políticas) y las agendas del gobierno. Entonces, la reducción del tamaño, un hecho aparentemente cuantitativo, se vuelve cualitativamente un hecho político-administrativo nuevo, al innovar el *policy-making* y, por tanto, modificar las relaciones políticas y administrativas vigentes e inaugurar de nuevo un sistema político-administrativo. Intencionalmente o de hecho, la reducción del tamaño es una transformación cualitativa del Estado. Es ya una "reforma del Estado"*⁵⁴.

La verdadera naturaleza de la reforma del Estado, en tanto que redefine las condiciones de su desempeño y de respuesta al pacto social que le dio origen, trasciende los aspectos propios del redimensionamiento administrativo, ya que "pretende en este ámbito algo mucho más ambicioso que una reforma administrativa [...] en todo caso, *lo que se quiere indicar con el adelgazamiento del Estado es que el tamaño y cantidad de las instituciones administrativas de gobierno están siendo reducidas, y que el Estado está depurando las funciones que le competen para cumplir adecuadamente su compromiso con la sociedad.* Esta idea sólo apunta a la parte manifiesta y aparente del fenómeno, el que la reestructuración lo es en lo concerniente al tamaño pero no a la esencia (las características del compromiso social); el proyecto 'modernizador' es

⁵³ Gurza Lavalle, Andrés. *Op. Cit.* p. 63.

⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. "el modelo redimensionador: Supuestos y límites". *Op. Cit.* p. 199.

eminentemente una reestructuración de contenidos y esencias⁵⁵, por lo que los diversos argumentos que apuntan exclusivamente al asunto de su tamaño, no hacen sino distraer la atención del verdadero sentido de la reforma del Estado en el proceso de reestructuración del capitalismo mundial.

Por lo tanto, resulta equivocado restringir el proceso de reforma del Estado únicamente al ámbito administrativo, ya que en esencia lo que se pretende es modificar las condiciones de convivencia entre lo público y lo privado, entre empresa pública y empresa privada, redefiniendo los ámbitos de participación de cada una en lo que a la satisfacción de las condiciones de vida de la sociedad se refiere, al dejar en manos del mercado la total responsabilidad de este hecho.

Es precisamente en torno al concepto de lo público que se presentan los embates actuales del capitalismo por obtener mayores espacios de participación, pretendiendo así excluir de esta categoría su naturaleza social y su carácter histórico por signarle un sentido que gira exclusivamente en torno a lo colectivo y al consumo o propiedad de más de un individuo, más no del todo o la sociedad en su conjunto, considerando las limitaciones que le impone la naturaleza excluyente del mercado; tal es el sentido de la afirmación que nos presenta E. S. Savas:

"La distinción entre *público* y *privado* es difusa. Hablamos de un parque o un edificio con oficinas de gobierno como de propiedad pública, pero utilizamos el mismo término para describir a la IBM porque tiene muchos accionistas y cualquier miembro de la sociedad puede comprar parte de la compañía; es una firma privada de propiedad pública. De la misma manera, un restaurante público es el que está abierto a los consumidores en general, aunque pueda pertenecer a un único propietario. Indistintamente, empleamos la misma palabra, *público*, para calificar tres circunstancias muy diferentes: la propiedad estatal, la propiedad múltiple y el acceso múltiple. Sin embargo, esta confusión semántica resulta instructiva, pues implica que la propiedad estatal, y por extensión la acción estatal, no es necesaria para lograr beneficios generalizados (es decir, "públicos"). La privatización capitaliza esta subestimada verdad y aprovecha el ordenamiento de la propiedad y las relaciones administrativas para servir al interés público satisfaciendo los requerimientos y necesidades del pueblo"⁵⁶

El tratamiento de que es objeto el concepto de lo público por este autor resulta por demás esclarecedor de la confianza que guardan los teóricos del capitalismo sobre las supuestas bondades del mercado, al igual que de la privatización; de ahí el nombre mismo de la obra de referencia: *Privatizar. La clave para un gobierno mejor*; pero que, sin embargo, lejos se encuentra del sentido histórico que guarda el concepto de lo público, entendido, bajo otra perspectiva, como:

"Una dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados como prioritarios por la sociedad. Más propiamente, lo público es una dimensión impuesta al Estado por la sociedad bajo una determinada correlación de fuerzas, en la que ésta consigue poner al margen de la

⁵⁵ Gurza Lavalle, Andrés. *Op. Cit.* p. 68.

⁵⁶ Savas, E. *Op. Cit.* p. 18. (el subrayado es mío)

lógica del mercado un complejo de tareas socialmente necesarias para la reproducción y desarrollo de la sociedad como un todo. Al interior de lo público quedan resguardados los intereses comunes de la sociedad, por lo que es una dimensión que excluye al mercado en la racionalidad de su dinámica interna"⁵⁷.

Bajo este tratamiento, el concepto de lo público adquiere otra connotación con muy diferentes implicaciones. En primer lugar, considerar a lo público como una categoría social exige su referencia indispensable al bienestar general, que en el caso de México se plasma en la naturaleza jurídica del Estado, por estar contemplado como rasgo característico de la Constitución que nos rige, y que fue producto del triunfo de la Revolución mexicana en demanda de mejoras sociales bajo cierta correlación de fuerzas favorable al conglomerado social por su participación en dicho movimiento armado; de ahí el sentido histórico del concepto de lo público, además de su presencia como reflejo del conflicto de clases entre los dos factores de la producción: el capital y el trabajo

La dimensión social de lo público le otorga al actual proceso de privatización su sentido político, que, más allá de un simple proceso de naturaleza administrativa, es tendiente a redefinir la situación del conflicto de clases entre el capital y el trabajo, atento a los beneficios experimentados en el renglón social y económico por este último durante el período del llamado Estado benefactor, y por el proteccionismo dado por el Estado en respuesta al pacto social que le dio origen, pero también por la exigencia de reforzar la presencia del capital en su búsqueda de una mayor rentabilidad y expansión bajo la aplicación de la teoría Keynesiana del pleno empleo, ante las crisis recurrentes de mediados del siglo pasado

Es en este sentido que "se trata de dismantelar el Estado posrevolucionario y sus estructuras de compromiso, y de construir uno nuevo en el que la dimensión social de lo público sea expresión de un pacto social aún en proceso de articulación; pacto en el que el control de la sociedad y de sus relaciones fundamentales estará en manos del capital"⁵⁸ para su instrumentación por medio del mercado como única instancia de los intercambios distributivos en la sociedad, sin contar más con la presencia de un Estado que, bajo las exigencias antes señaladas, hubo de competir desfavorablemente con el capital en su búsqueda de la mayor rentabilidad posible.

El incumplimiento del Estado mexicano a su compromiso constitucional e histórico de dar respuesta a las necesidades sociales y al beneficio público, por no contar más con la infraestructura administrativa necesaria para tal efecto, y por la desregulación de los procesos económicos, a sumergido a los grupos sociales mayoritarios a la indefensión ante la voracidad mostrada por el capital en su ilimitada búsqueda de la mayor ganancia posible; lo que se ha reflejado en:

"La pérdida en términos de alimentación, vestido, alojamiento, educación, atención de la salud y recreación, sin embargo, los daños que han causado la crisis y la

⁵⁷ Gurza Lavalle, Andrés. *Op. Cit.* p. 65.

⁵⁸ *Ibid.* p.p. 68-69.

política neoliberal seguramente van más allá de la medición de la pérdida de poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos y que se han traducido en desnutrición, mayor morbilidad, en fin pérdida de capacidad de desarrollo personal. Además ha habido un deterioro de las instituciones de salud y seguridad social, de las de protección laboral, así como un aumento de la ingobernabilidad y la violencia⁵⁹.

Estos son solamente algunos de los indicadores que nos dan muestra del grave perjuicio que se ha cometido en la situación de vida de los grupos socialmente mayoritarios⁶⁰, no solamente al subordinar su bienestar al crecimiento económico, sino por que se les enfrenta a un mercado en el que prevalece el espíritu del lucro, la anarquía y la búsqueda individual del máximo beneficio posible, aún en contra de los intereses de los demás individuos contra los que se lucha en términos de sobrevivencia, y aunque el resultado final sea la quiebra de los demás competidores, o la situación de vida paupérrima para los que a él asisten en términos de desigual competencia; por lo que cobra vigencia lo señalado por Jaime Bautista:

"Es necesario recordar que el mercado por sí mismo no tiene ética ni corazón, ni se preocupa por lo humano o lo social. Su objetivo es la rápida y creciente acumulación de riqueza a expensas de cualquier cosa. Por consiguiente, es una ley en la medida en que funciona en forma autónoma, sin sólidos contrapesos planificadores, [que] puede introducir en la comunidad mexicana una relación social de convivencia salvaje"⁶¹

Lo cual, no está muy lejano de la realidad actual que se caracteriza por la existencia de altos índices de desempleo y violencia generalizada, y porque la búsqueda del beneficio material ha convertido al dinero en el supremo valor que regula la existencia de miles de individuos que, ante el afán de poseerlo, no miden las consecuencias de sus actos, aún cuando éstas pongan en entredicho la vida de aquellos a quienes hacen víctimas de sus fechorías.

De igual modo, la presencia del mercado y del dinero como valor supremo han subordinado las relaciones entre los individuos a una relación de intercambio mercantil; particularmente en el caso de las relaciones laborales en donde la única constante es haber convertido al hombre en una mercancía con un simple valor de uso, y con un valor de cambio por demás insuficiente para que éste satisfaga sus necesidades y las de su familia, como bien lo afirma Omar Guerrero:

"La transferencia de funciones públicas al mercado no parece ser una panacea, como se pretende, pues el grado de comunidad ciudadana tiende a mermar a favor de la atomización de las personas que entran en simples relaciones mercantiles, como compradores y vendedores, incurriendo en lo que Marx denominaba <fetichización de la mercancía>, es decir, la interposición de un objeto entre personas. Esta cosificación de las relaciones sociales, bajo competencia,

⁵⁹ Soria, Víctor M. *Op. Cit.* p. 79

⁶⁰ *Supra*. Subcapítulo 3.4.

⁶¹ Bautista Romero, Jaime. *Op. Cit.* p. 145.

puede ser un poderoso disolvente de la solidaridad social y un motivo de ahondamiento de las divisiones sociales por efecto del recrudecimiento de las desigualdades⁶².

Tales son los excesos en que ha derivado el proceso privatizador de las relaciones sociales y de la función asignada al mercado de ser el único instrumento de mediación entre los individuos para la satisfacción de sus necesidades, no obstante los esfuerzos teóricos de los voceros del capitalismo por encubrir dicha medida bajo diversos argumentos, como es el caso de justificarla, por ejemplo, mediante el nombre de *privatización por demanda*, que a su juicio se presenta cuando:

"Los cambios de los servicios producidos de la manera pública a la privada pueden resultar no sólo de una acción deliberada del gobierno, como la venta de activo, sino también de los deseos de particulares o de firmas que un gobierno no está dispuesto o no está capacitado a satisfacer y controlar. En muchos países la demanda privada de educación, cuidado de la salud o pensiones de retiro ha superado la capacidad pública. Como resultado, las escuelas privadas, la atención médica y las pensiones han alcanzado mayores proporciones. Esta es una *privatización por la demanda*"⁶³

Las supuestas bondades asignadas a este tipo de privatización no son tales, considerando que justificar la ampliación de los espacios de participación privada bajo el argumento de una mayor demanda del consumo de bienes y servicios en mayor proporción de calidad y cantidad, implica la diferenciación de los individuos en consumidores de primera, segunda y hasta tercera categoría, de acuerdo a sus capacidades de compra, que las más de las veces no están dadas en función de las capacidades individuales ni por motivos de aptitud, sino que los problemas de pobreza son derivados de los desajustes estructurales del propio sistema capitalista que, como antítesis de la riqueza, genera, necesariamente, altos índices de pobreza.

En síntesis, podemos señalar que es en el ámbito social en donde más se han reflejado los estragos impulsados por el capitalismo en su búsqueda por modificar las condiciones actuales de extracción de la riqueza, sin medir los efectos que esto representa para los grupos sociales mayoritarios al dejarlos en la indefensión ante un mercado por demás inequitativo en sus transacciones comerciales, sin contar más con la presencia de un Estado que, si bien protegió los intereses del capital, debió también de equilibrar las condiciones de vida del factor trabajo en respuesta a las condiciones de crisis creadas por el propio capital en su irrefrenable búsqueda y concentración de la riqueza de principios y mediados del siglo pasado, y que, sin tomar conciencia del pasado histórico, repite la misma fórmula al dejar en manos del libre mercado los intercambios distributivos, por demás inaccesibles para la mayoría de la población al instrumentar a la par la

⁶² Guerrero, Omar "Privatización de la Administración pública". Op. Cit. p. 236.

⁶³ Starr, Paul. Op. Cit. p. 35.

constante reducción de la capacidad de compra del beneficio dado al trabajo a través del salario.

La amnesia histórica mostrada por el capital ante la aplicación del actual modelo neoliberal, le hace olvidar los efectos negativos en la situación de estabilidad social que trajo consigo la aplicación de un capitalismo salvaje en tiempos pasados, que hubo de derivar en situaciones de conflicto social y armado, como fue el caso de la Revolución mexicana, poniendo en entredicho la estabilidad del sistema capitalista y las condiciones de la actividad política del propio Estado que, por no ser insensible a los movimientos derivados de los modelos económicos vigentes, ha experimentado también cambios en su actividad política, al modificarse las condiciones del pacto social que ha fundamentado su control sobre los movimientos sociales.

4.5 El entorno político de la privatización

El redimensionamiento de que ha sido objeto el Estado mexicano, al reducir la magnitud de su administración pública, le ha representado la pérdida de importantes espacios de participación política que van más allá de una simple reducción cuantitativa de sus estructuras administrativas u organizacionales, considerando el carácter político de la administración pública, no obstante el criterio generalizado de asignarle una función eminentemente apolítica⁶⁴

La naturaleza política de la administración pública le viene dada por ser el brazo ejecutor del gobierno, a través del cual no sólo materializa sus acciones, sino que ella misma adopta decisiones de gobierno, considerando que:

"Existen ciertas actividades de la acción estatal que, sin ser consideradas como políticas, tienen sin embargo injerencia directa sobre la evolución política de un Estado-nación. Se trata aquí de un tipo de negociación política que no es concebida públicamente como tal y que sin embargo tiene serias consecuencias en las transacciones de poder. Como por ejemplo está el caso de las múltiples concertaciones de tipo económico que lleva a cabo el ejecutivo y que rara vez están sujetas en lo pomenorizado a un control de tipo partidista-legislativo. El gran negociador político es sin duda el ejecutivo que administra gran cantidad de recursos sin que ello suponga una negociación axiológica por vía de partidos y cámaras. Tal concepción amplía nuestra perspectiva sobre lo que es lo político y a la par el papel de la burocracia hoy día"⁶⁵.

Por tal motivo, la disminución experimentada en el cuerpo de su administración pública ha mermado la capacidad negociadora del ejecutivo, al limitar sus espacios de regulación de los procesos productivos y, en consecuencia, sus

⁶⁴ *Supra*. Subcapítulo 1.2.

⁶⁵ Reyes Heróles, Federico. *Op. Cit.* p. 108

espacios de participación política, al no ser más el medio indicado para la negociación con la iniciativa privada sobre la aplicación o no de diversas medidas en el terreno económico, ya que, a partir del nuevo modelo vigente, dichos procesos han de ser regulados exclusivamente por las leyes del mercado.

Cabe señalar que la presencia política de la administración pública no se limitó únicamente a la relación del ejecutivo para con la clase capitalista, sino que sirvió como eje rector del sistema político mexicano al concederle la capacidad de regular los procesos políticos para controlar la presencia de los diversos movimientos sociales mediante su incorporación al Partido Revolucionario Institucional (PRI); fueran los obreros organizados a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); los campesinos mediante la Confederación Nacional Campesina (CNC), o bien los sectores populares por medio de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

El régimen corporativista se fundamentó en la posibilidad de otorgar una serie de concesiones políticas, económicas y laborales a cambio de su disciplina partidista, lo que le representó al Estado altos dividendos electorales mediante la cooptación del voto y la disciplina de los trabajadores organizados para la aplicación de diversas medidas de índole económica, como lo fueron los topes salariales y las políticas de tipo contraccionistas, no obstante lo perjudicial que resultaron para sus propios intereses⁶⁶.

Un papel por demás preponderante en estos intercambios políticos lo desempeñó la empresa pública, al posibilitarle al Estado su presencia reguladora de la actividad económica, bien de manera directa al participar en los procesos productivos, o bien mediante su función reguladora del mercado; presencia que se ha visto limitada ante el proceso de desincorporación a que se ha sometido la empresa pública, con lo que las condiciones actuales de negociación del gobierno se han visto restringidas considerablemente, como bien nos lo señala Luí F. Aguilar.

"El efecto político de la reducción del tamaño se puede mostrar en el proceso de formación de las políticas, en tanto afecta de inmediato la elaboración de la agenda de gobierno, la definición de los problemas públicos y la construcción de opciones para su tratamiento [...] una reducción del tamaño del Estado, cuando incluye el retiro de ciertas áreas, es ya objetivamente una operación que redefine los contornos del ámbito público y del ámbito privado; de cuales asuntos deben ser desahogados y contenidos dentro de las interacciones libres (competitivas y cooperativas) entre privados; y de cuáles tienen el rango de interés público y de agenda de gobierno. Esta redefinición de lo público, de la competencia gubernamental, tiene como efecto inmediato descartar o no privilegiar ciertos intereses (ciertos grupos de interés) y modificar las reglas y los canales de acceso. Cualquier repliegue del Estado hace perder significado a determinadas

⁶⁶ *Supra*. Subcapítulo 2.6.

organizaciones de interés y a ciertas prácticas y canales institucionales (formales o informales) en la representación y conciliación de intereses⁶⁷

Fue precisamente la capacidad negociadora del gobierno mexicano y su posibilidad de conciliar intereses, la que se vio directamente afectada con el retiro del Estado de los procesos económicos, ya que como afirma Omar Guerrero: "El Estado moderno gobierna interviniendo"⁶⁸; por lo que limitar su capacidad interventora, mediante la privatización de sus espacios de participación económica, bien "puede significar una pública declaración de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad"⁶⁹ al ceder amplios espacios de participación política, ahora en manos de la iniciativa privada, como bien lo afirma José Chanes Nieto:

"En la lucha por el poder político, este grupito pretende y logra cada vez mayores espacios de acción propia y que la pública se ejerza en su beneficio, impone para ello su voluntad al resto de la sociedad sea por los medios a su disposición o por la apropiación del poder público. La privatización o la reprivatización y su más amplia participación en la prestación, ejecución o administración de servicios públicos incrementa su campo de acción económico, pero también su capacidad política. El poder económico le confiere poder político y éste le es necesario para conservar y acrecentar el primero, de tal manera que las decisiones públicas le benefician cada día más con independencia de la situación del resto de la sociedad"⁷⁰.

Este riesgo de ingobernabilidad "nace, de algún modo, en la impericia política para relacionar adecuadamente al Estado y la sociedad civil, sujeta a la división y la lucha de clases, al conflicto de grupos e intereses"⁷¹; particularmente por el incumplimiento manifiesto del Estado mexicano de dar respuesta al pacto social que lo fundamenta⁷²; lo que lo ha llevado a la pérdida de legitimidad en sus acciones ante la sociedad que debería de representar, pero que, con las acciones tomadas, manifiesta que su principal interés es responder puntualmente a las exigencias del capital, particularmente de origen externo, con lo que no únicamente ha puesto en riesgo su capacidad de gobierno al interior del país, sino incluso su propio espacio de soberanía por estar más atento a las exigencias externas que al cumplimiento del propio precepto constitucional que reclama su rectoría económica.

Por tal motivo, la capacidad de liderazgo del ejecutivo se ha visto restringida al erosionar las importantes bases de apoyo del Estado mexicano y al perder la capacidad de liderazgo de los procesos económicos; por lo que el señalamiento de ingobernabilidad no resulta exagerado, como quedó de manifiesto en las elecciones presidenciales de 1988 en la que el candidato triunfante, Carlos Salinas

⁶⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. "El modelo redimensionador..." *Op. Cit.* p. 199.

⁶⁸ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". *Op. Cit.* p. 165.

⁶⁹ *Ibid.* p. 165.

⁷⁰ Chanes Nieto, José. *Op. Cit.* p. 92.

⁷¹ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso..." *Op. Cit.* p. 153.

⁷² *Supra.* Subcapítulo 3 4.

de Gortari, inició su mandato bajo fuertes impugnaciones de la oposición, particularmente de naciente Frente Democrático Nacional encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, quien puso en entredicho la legitimidad de su mandato.

Correspondió al propio Salinas de Gortari mermar aún más la fortaleza del PRI al instrumentar una participación política más centrada en su persona que en el partido que lo llevó al poder, impulsando una nueva forma de cooptación política del descontento existente, mediante una política de corte asistencialista a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que, en palabras de María Lorena Cook:

"Era la representación de elementos clave de la 'nueva' relación con la sociedad propuesta por la administración. Esta relación consistía en un Estado pluralista en sus relaciones con los grupos sociales, que estableciera lazos con grupos fuera de las organizaciones sectoriales tradicionales del partido en el poder —incluso a expensas de estas últimas y de los partidos políticos en general. Por ejemplo, la CTM y la CNC, las cuales desde hacía mucho tiempo disfrutaban de una posición privilegiada como sectores oficiales del PRI, se vieron obligadas a competir por recursos con otras organizaciones sociales más autónomas. *En muchos casos, ser miembro del PRI ya no era requisito para acceder a los recursos del Estado.*"⁷³

Sin embargo, pese a los resultados alcanzados por el gobierno de Salinas al obtener un fuerte consenso social durante su mandato, los alcances de este nuevo pacto fueron limitados por el fracaso económico de 1994 al finalizar el sexenio de Salinas de Gortari, con lo que puso nuevamente en entredicho la viabilidad del sistema político mexicano sustentado en el control descendente de los movimientos sociales, pero ahora con el desgaste experimentado por el partido gobernante; lo que lo llevó a la necesidad de instrumentar nuevos mecanismos de participación política, buscando alejar al sistema de una conmoción mayor por la presencia de los movimientos de inconformidad generados durante la aplicación del actual modelo económico.

Resulta obvio que el interés manifiesto por modificar las reglas actuales de participación política trascienden los intereses del grupo gobernante, ya que responden fundamentalmente a la necesidad de contar con un clima de relativa estabilidad que garantice los intercambios económicos del capital transnacional en el país, por lo que la exigencia actual es impulsar una liberalización política que corresponda a la existencia de una economía cuya característica es la de ser abierta a los procesos globalizadores.

En este sentido, el autoritarismo que caracterizó al sistema político mexicano ha dejado de ser funcional para la estabilidad del propio sistema, por lo que la liberalización política se presenta como una vía para restaurar el equilibrio político perdido, sin que dicha liberalización represente, en modo alguno, la presencia de un modelo democrático a ultranza, ya que:

⁷³ Cook, María Lorena. *Op. Cit.* p. 80

"Una característica definitiva de las liberalizaciones es que la élite en el poder conserva el control sobre el proceso de cambio [...] Así, la liberalización puede ser una alternativa para élites autoritarias que quieren mantenerse en el poder y que responden a las demandas de apertura política con la ampliación de espacios a la libre acción de individuos y grupos. De ahí que la liberalización amplíe las bases sociales de la estructura política"⁷⁴

Cabe resaltar que este proceso de liberalización lejos está de ser una apertura a procesos democráticos plenos, sino que más bien responde a la exigencia de una estabilidad política que ha sido puesta en riesgo por la inconformidad manifiesta ante la presencia de un régimen que, además de autoritario, dejó de representar beneficio alguno para los grupos corporativizados, convirtiéndose así, al igual que el Estado interventor, en una adiposidad innecesaria para el desarrollo del capitalismo en México. Por tal motivo, lo que se busca con la liberalización es institucionalizar las protestas sin modificar los rasgos esenciales de un sistema que se pretende preservar bajo la imagen de una apertura democrática que dote al capital de la estabilidad política necesaria para su correcto funcionamiento y plena expansión, sin los sobresaltos que ya empezaba a generarle el sistema político mexicano tradicional.

En síntesis, los efectos políticos derivados del retiro del Estado de los procesos económicos, y el redimensionamiento de su presencia y de los espacios de su participación política, han conllevado a una transformación de la tradicional forma de actividad política en México, al restringirse la capacidad de control del Estado sobre las manifestaciones sociales por la vía de un régimen autoritario y paternalista, al carecer, como consecuencia de la privatización de la empresa pública, del medio o instrumento para generar los intercambios de apoyo político y complacencia social a sus medidas de política económica, por la satisfacción, aunque limitada, a sus demandas por la vía gubernamental; como tradicionalmente correspondió a la presencia de un Estado interventor, pero también, debido a ello, benefactor de los grupos de trabajadores organizados.

Sin embargo, lejos se está de la aplicación de un régimen democrático que dé respuesta puntual a los reclamos ciudadanos, sino que más bien, el nuevo proyecto liberalizador ha de conllevar, necesariamente, a la presencia de un clima de relativa estabilidad indispensable para el desarrollo del sistema capitalista globalizador en México, cuya exigencia es la presencia de un sistema político abierto que, acorde con la existencia de una economía también abierta, garantice los márgenes de gobernabilidad perdidos por el anterior régimen político de corte corporativista que mostró su agotamiento por los movimientos de inconformidad generados y que, de seguir su curso normal, bien podrían poner en entredicho al propio sistema capitalista.

Por lo anterior, fue que la concesión exigida al sistema político mexicano, y al grupo gobernante, fue ceder los espacios de participación conservados durante

⁷⁴ Loaeza, Soledad. "Liberalización política e incertidumbre en México". En Cook, María Lorena. *Op. Cit.* p. 175

casi setenta años de gobierno, para ser compartidos por una oposición tradicionalmente identificada con los intereses empresariales, impulsando así la alternancia en el poder que, en el caso de los países desarrollados, a mostrado con creces ser la mejor alternativa para la presencia de un clima de relativa estabilidad política, tan indispensable para el desarrollo y expansión de los intereses hegemónicos del capital transnacional reinante.

4.6 Reforma del Estado y empresa pública.

Entendida en su esencia la reforma del Estado como la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, la privatización de la empresa pública a contribuido de manera sustantiva para la consecución de los objetivos pretendidos, que, como nos señala Oscar Oszlak, consisten en lo siguiente.

"La reforma del Estado reconoce tres momentos, secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración de su aparato institucional y, por último, el recorte de su dotación de personal"⁷⁵.

Con respecto al primer momento para transformar el papel del Estado, la privatización de la empresa pública le ha representado el no dar respuesta a su obligación de rectoría económica, por descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios; en tanto que la restricción de su participación para la gestión de los asuntos sociales, le ha significado el no dar respuesta a su compromiso histórico y constitucional de atender los asuntos propios de la justicia social, con lo que el Estado ha pasado a convertirse únicamente, como lo pretendiera el liberalismo clásico, en simple gendarme de los procesos sociales, al dejarlos a la regulación exclusiva del mercado.

En lo que se refiere a la reestructuración y reducción de su aparato institucional y del recorte de su dotación de personal, resultan obvios los resultados alcanzados, considerando que en la experiencia mexicana, como consecuencia del proceso de desincorporación iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid y aún no concluido, el sector paraestatal pasó de 1 115 organismos a solamente a 270 en 1999, estando 54 en proceso de desincorporación; es decir, que una vez concluidos, el universo del sector paraestatal en México alcanzará la cifra total de 216 organismos, en espera de que éste se reduzca aún más.

El significado real de la privatización, más allá de los indicadores numéricos, "supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales"⁷⁶, bajo la pretensión de que será el mercado la instancia indicada para su plena satisfacción, lo que está muy lejos de la realidad

⁷⁵ Oszlak, Oscar. *Op. cit.* p. 58

⁷⁶ *Ibid.* p.59.

posible, considerando su naturaleza anárquica e individualista, y porque la ausencia del Estado para regular su desempeño no ha hecho sino propiciar el surgimiento de poderosos monopolios que ponen en riesgo la propia libertad mercantil tan pretendida

Por tal motivo, el identificar las deficiencias mostradas por el Estado durante su época intervencionista con un simple problema de magnitud, no ha hecho sino debilitar su presencia para regular los excesos del capitalismo, particularmente en el ámbito social, y por no poder corregir las fallas que le son inherentes, al restringir sus posibilidades de participación por conducto de la empresa pública; por lo que el problema no es tanto de tamaño, sino de la calidad de su desempeño.

Por otra parte, resulta incuestionable que fuera necesaria una revisión del papel histórico y de la función de su empresa pública, para aplicar las transformaciones que resultaran indispensables para su mejor desempeño, máxime si consideramos la problemática derivada de su funcionamiento bajo un esquema de administración burocrático y de botín para satisfacer necesidades ajenas a sus fines originales o de actividades estratégicas y prioritarias del Estado, ya que como lo manifiesta Omar Guerrero:

"Algunas, las más importantes, han nacido de procedimientos expropiatorios de gran envergadura y de trascendencia nacional; pero en su mayoría tiene fines muy concretos y vidas muy breves. Sin embargo, por razones inexplicadas completamente, muchas han subsistido ya habiendo realizado su destino, no consiguiéndolo, o haciéndolo parcialmente, y han venido a engrosar el número de ellas. [...] Tan grave y negativo como la presencia injustificada de estas instituciones, ha sido la manga ancha por la cual el procedimiento de adquisición y confiscación ha convertido al Estado en un análogo de actor teatral, capaz de asumir papeles tan disímolos como los de hotelero, proveedor de recreación turística y hasta restaurantero. Dentro de la intensidad de su actividad económica que va de la formación de monopolios económicos de Estado, al uso de la libertad de industria por sí mismo, el Estado convirtió al sector paraestatal en un saco de sastre donde han proliferado una infinidad variable de instituciones"⁷⁷

Bajo estos considerandos, es incuestionable que el sector paraestatal urgía de una cirugía, más nunca debió de darse una transformación tan radical que le ha significado una cirugía mayor que ya no nos permite identificar al paciente en su forma original, sino que, con los cambios efectuados, y por la 'dieta aplicada', el Estado ha quedado prácticamente inutilizado para realizar movimiento alguno en pro de la atención a sus compromisos históricos de rectoría económica y de atención de la justicia social.

Bajo el criterio de la necesaria privatización de la empresa pública, muchos han sido los excesos cometidos; particularmente en el juicio de evaluación de su

⁷⁷ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso..." *Op. Cit.* p. 148.

desempeño, al identificar sus acciones como si fueran propias de toda empresa privada bajo la aplicación exclusiva de la eficiencia como medida para juzgar la procedencia o improcedencia de sus actividades, olvidando así el sentido histórico y constitucional de la presencia del Estado en los procesos productivos y distributivos de la sociedad, ya que si bien "en la administración privada estos valores se ciñen a la rentabilidad; en la administración pública trascienden hacia el bienestar y la seguridad de la vida comunitaria de una nación y se plasman en la constitución política", como bien nos lo dice Omar Guerrero⁷⁸.

Otro de los excesos cometidos en la evaluación del desempeño de la empresa pública fue juzgarla indiferenciadamente, es decir, sin consideración de los diversos papeles históricos que cumple el Estado para con la sociedad; por lo que:

"Dentro del programa de 'adelgazamiento paraestatal', la vara con que se midió a una empresa productiva sirvió para medir a éstas entidades y ser transferidas al panteón paraestatal. En los cuadernos de desincorporación de la Secretaría de Programación, los marcos de la evaluación aplicados están ceñidos a criterios contables, destinados a empresas, más que organismos con signo social. Por tal motivo, la evidencia deficitaria y el carácter improductivo de éstos, los hizo víctimas fáciles de criterios rentistas, cuando se trata precisamente de instituciones que no son empresas o, que siéndolo, son de beneficio social. Así, la justificada negativa para proveer de subsidios a una empresa productiva, no se debió de confundir con los fondos justificados que amerita una institución de bienestar social o de educación pública para funcionar⁷⁹

En consecuencia, el proceso de privatización de la empresa pública en México se realizó la bajo la perspectiva exclusiva de la eficiencia, que es un valor preponderante en el caso de la iniciativa privada, pero que en el caso de la empresa pública, sin que se omita su presencia, debiera ser considerada más como un medio que como un fin en sí mismo, es decir, como uno más de los instrumentos con que cuenta el Estado para la consecución de sus fines sociales, o bien, como la califica Pedro Ojeda Paullada, cabría hablar de una "justicia con eficiencia"⁸⁰, por lo que, nos dice el mismo Ojeda Paullada:

"La reforma del Estado no puede orientarse ni evaluarse solo ni principalmente desde los valores de la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas, sino desde los valores de la eficiencia en los mercados y la justicia en las sociedades. Es necesario reconocer que la eficiencia no produce sin más la justicia y que sin ésta tampoco es sostenible la eficiencia de los mercados. Son necesarios Estados de calidad para avanzar integralmente hacia la eficiencia y la justicia"⁸¹.

Sin embargo, los resultados alcanzados, y los datos que manifiestan un repliegue de gran magnitud por parte del Estado para cumplir sus compromisos históricos, ponen de manifiesto el sentido instrumental de la privatización de la empresa

⁷⁸ Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública". *Op. Cit.* p. 236.

⁷⁹ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso..." *Op. Cit.* p. 149.

⁸⁰ Ojeda Paullada, Pedro. "La reforma del Estado". En *RAP* núm. 100, México, 1999, p. 17

⁸¹ *Ibid.* p. 30.

CAPITULO V

RETOS Y DESAFIOS DEL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

La naturaleza del presente capítulo es propositiva; particularmente en lo que se refiere a la exigencia de que el Estado modifique su actual proceder en torno a los procesos económico y social. Con respecto a los primeros, llevando a cabo una decidida participación que corrija las fallas propias del mercado, ya que en la situación actual, su ausencia ha derivado en nuevas irregularidades por la existencia de mercados globalizados que han puesto de manifiesto que no sólo es deseable que el Estado denote una participación más activa, sino que es también imposible su ausencia ante los excesos cometidos que han puesto en entredicho la viabilidad de un sistema sustentado de forma exclusiva en las leyes del mercado.

En el terreno social resultan más evidentes las insuficiencias del mercado para dar lugar a una verdadera justicia social y distributiva, por lo que también el Estado ha de manifestar una mayor presencia que induzca a formas de distribución más equitativas, considerando la falta de evidencia empírica de que el mercado por sí mismo ha de dar lugar a ello, así como por la evidencia histórica de las insuficiencias de la pretendida teoría del derrame y de la existencia de una mano invisible capaz de inducir el beneficio social colectivo

De igual modo, se resalta la necesaria presencia de la empresa pública como instrumento del Estado para manifestar dicha participación en los ámbitos referidos; si bien modificando su propia naturaleza y los fines pretendidos por ella, estableciendo una diferencia en su proceder y su funcionamiento de acuerdo a lo que el Estado ha de pretender con su existencia, es decir: para su participación en los procesos económicos y para su atención a las demandas de naturaleza social.

El que el Estado modifique su forma de proceder actual, ha de ser producto de un cambio en sus roles y finalidades que lo induzcan a manifestar nuevas formas de instrumentar su presencia ante la sociedad civil a través de su Administración Pública, y más particularmente de su gestión pública, que necesariamente a de estar inscrita en un cambio de mentalidad de sus servidores públicos, es decir, ha de impulsar una nueva cultura de la gestión pública; de lo cual se hablará también en este capítulo.

5.1 El Estado como factor del desarrollo económico

La pretensión actual del capitalismo por excluir la participación del Estado en los procesos económicos, o bien restringir su presencia a los niveles mínimos posibles, resulta no solamente poco deseable desde el punto de vista de los intereses de la sociedad y del compromiso histórico y constitucional del Estado para la atención de los mismos, sino que también resulta ser un proceso que, a la luz de los hechos recientes, ha mostrado su inviabilidad como estrategia de desarrollo por los excesos cometidos en contra de los fundamentos sociales del

propio sistema capitalista; inviabilidad que ha empezado a hacerse presente por los resultados obtenidos

A reserva de considerar los rasgos que manifiesta la situación actual en que ha derivado la restricción del Estado para no participar en los procesos productivos y distributivos de la sociedad, resulta importante la caracterización que nos presenta Oscar Oszlak sobre la necesaria intervención reguladora del Estado en los procesos sociales:

"La luz del semáforo se ha apagado súbitamente. Imaginemos la escena. El cruce de las dos avenidas está ahora librado a la racionalidad individual de cada peatón, de cada automovilista, de cada conductor de autobús, camión o ambulancia. No más luces de colores que guíen alternadamente sus movimientos. No más limitaciones a la capacidad colectiva de las personas para fijar sus propias reglas sobre una materia tan banal como cruzar una calle

Primero lo hará las mujeres y los niños; luego, el resto de los peatones. Sólo después, ordenadamente, cruzarán los vehículos, alineados en filas que respeten diferentes velocidades, comenzando por aquellos que circulan de derecha a izquierda de los otros. Por supuesto, cederán el paso a las ambulancias, a los bomberos y a los peatones discapacitados que se hubieren demorado en el cruce. Nadie intentará 'ganar de mano' a los demás ni aprovechará el porte de su rodado para apresurar la operación de cruzar.

[...] Visiones utópicas de este tipo, que han alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales, impulsan hoy en día los esfuerzos de transformación del Estado y la sociedad [...] Por cierto, resultaría estéril establecer reglas de juego incompatibles con la naturaleza humana, como las que suponen que en ausencia de un semáforo, peatones y conductores regularán sus movimientos observando una jerarquía de valores y un código de conducta que privilegian el desinterés individual y el respeto al interés del prójimo."¹

En igual rango de utopía se encuentra la pretensión del capitalismo porque sea el mercado la única instancia facultada para regular los procesos de intercambio entre los individuos en la sociedad, sin contar más con la presencia reguladora del Estado; máxime si consideramos su tendencia natural a manifestar la desigualdad que caracteriza la participación y distribución de la riqueza en la producción capitalista, actuando así el mercado como extensión que refuerza la inequidad y los conflictos del sistema. Conflictos cuya resolución se presenta de acuerdo a las fortalezas de cada uno de sus participantes. Tal es el caso de los intereses monopólicos derivados de la concentración del poder económico que se ha reforzado con la privatización de la empresa pública y la ausencia reguladora del Estado; por lo que, ante dichos intereses, la sociedad, incluyendo a los capitalistas que carecen de dicho rasgo monopolista, se encuentra inerte ante la tan proclamada presencia de la 'mano invisible' del mercado, que, como nos lo manifiesta Lester Thurow, no es otra mano sino la un "carterista"² que está presto a beneficiarse del esfuerzo ajeno.

¹ Oszlak, Oscar. *Op. Cit.* p.p. 45, 46 y 47.

² Lester Thurow. Citado por *Ibid.*, p. 29.

El carácter utópico de los supuestos que han llevado al capital a manifestar las bondades del mercado como mecanismo distribuidor de la riqueza, se hace extensivo a la llamada teoría del 'derrame', para la cual necesariamente el beneficio colectivo se ha de hacer presente cuando los individuos alcancen su beneficio particular; supuestos que han mostrado una gran falta de constatación empírica, porque los hechos los han desmentido. El sentido idílico de esta teoría se manifiesta también en el principio que enarbola las acciones globalizadoras del capital, bajo el supuesto de que será su internacionalización la que ha de conducir a la generalización del desarrollo económico en todo el mundo; lo que también resulta ser una falacia, como nos lo hace saber José Ayala:

"La idea de que la internacionalización conducirá a la convergencia en el desarrollo hoy está poco acreditada. La internacionalización que efectivamente se extendió, sin embargo, no sólo no favoreció el desarrollo, sino que agudizó las contradicciones entre países industrializados y en desarrollo"³.

Han sido las insuficiencias del mercado, dejado a su plena libertad, las que han dado lugar a lo que se nombra como 'fallas del mercado', entre las cuales podemos señalar "la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos o de falta de información"⁴, la presencia del monopolio y la competencia monopolística, la divergencia entre los costos privados y los sociales, la presencia de riesgos de incertidumbre y de beneficios y cargas intergeneracionales⁵.

Fueron estas fallas las que en el pasado indujeron la presencia del Estado como elemento corrector de las mismas, por lo que en la actualidad, y ante su ausencia, se han presentado, además de las ya señaladas, también las siguientes:

- "Rápida expansión de los mercados financieros sin controles institucionales.
- Creciente lucha de mercados entre las naciones en un contexto de apertura comercial, pero sin reglas del juego institucionalizadas y aceptadas por todos.
- Cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados laborales que las instituciones existentes no recogen cabalmente.
- El aumento de la incertidumbre en un contexto de creciente información asimétrica entre países, agentes y mercados. Puede afirmarse que no existe una estructura institucional que permita regular el flujo y procesamiento de volúmenes inimaginables de información
- Las tradicionales fallas del mercado y del gobierno no sólo persisten, sino que se amplifican en un contexto de 'sobreexposición' de las políticas internas a las presiones externas.

³ Ayala Espino, José. "Globalización y nuevas instituciones". En *RAP* núm. 100, México, 1999, p.p. 2-3.

⁴ Rosenthal, Gert "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias". en Memoria Seminario Internacional... *Op. Cit.* p. 23.

⁵ Ibarra Muñoz, David. "La empresa pública como producto histórico". En Cervantes Delgado. *Op. Cit.* p. 50.

- Creciente desigualdad social, empobrecimiento y desempleo asociados a los procesos de reestructuración industrial, flexibilización laboral, y privatización de una parte de la red de servicios sociales. En particular puede decirse que las políticas sociales tradicionales que habían atendido los problemas sociales han sufrido una significativa 'desistintucionalización',⁶

Tales son las condiciones en que se presenta actualmente el funcionamiento del mercado sin la función reguladora del Estado y sin su tradicional presencia en los procesos económicos, lo cual ha sido contraproducente para el funcionamiento del sistema capitalista, por lo que han sido sus propios voceros los encargados de manifestar los excesos cometidos; particularmente cuando el Banco Mundial, en su Informe Mundial del Desarrollo de 1991, señaló. "lo importante son las interacciones entre el Estado y el mercado [...] no existen los mercados competitivos sin contextos políticos reguladores, y es imprescindible la intervención estatal para que funcione adecuadamente"⁷.

Tal desencanto por la incapacidad autoregulatora del mercado se manifestó nuevamente en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, titulado 'el Estado en un mundo en transformación', en el que señaló "que un Estado efectivo es vital para el desarrollo. Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas ni el capital humano sino la calidad de las instituciones de un país lo que determina los resultados económicos"⁸.

Estos considerandos, por demás relevantes por quien los manifiesta, aunados a las condiciones actuales de desigualdad económica que caracteriza los intercambios económicos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y las condiciones de inequidad social presentes en estos últimos, evidencian que el Estado difícilmente podrá ser objeto de tratamiento antropológico o como si fuera una pieza de museo, particularmente en lo que se refiere a su participación en los procesos económicos, y que la reflexión y las acciones en torno al mismo han de girar más que sobre su tamaño, sobre la calidad de su desempeño, o bien, como lo señala Bernardo Kliksberg, "lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y los medios"⁹.

Por tal motivo es que el Estado enfrenta la exigencia por manifestar su carácter dinámico y su capacidad de reconstrucción no para dar respuesta a pretensiones reduccionistas, sino de necesaria atención a su desarrollo histórico y de compromiso social que es, en última instancia, el que debe determinar los

⁶ Espino Ayala, José. "Globalización y nuevas..." *Op. Cit.* p. 6.

⁷ Citado por Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina". En Loeza, Soledad (compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México, México, 1996, p. 25.

⁸ Ojeda Paullada, Pedro. "La reforma del Estado". En RAP, *Op. Cit.* p. 18.

⁹ Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado...* *Op. Cit.* p. 24.

derroteros por los que ha de transitar como forma de organización política de la sociedad, que finalmente ha de ser de quien reciba los mandatos que moldeen su actividad ante la misma, por lo que, como bien nos señala Rolando Cordera:

"Es necesario construir verdaderos Estados, instituciones eficaces y legítimas que sirvan como instrumentos de equidad, cohesión social, transformación productiva y de democratización nacionales. Desde esta perspectiva, uno bien puede preguntarse si la 'crisis del modelo' que tanto nos ocupa y preocupa es un resultado de 'mucho' o de 'poco' Estado"¹⁰.

En este sentido, resulta por demás innecesaria toda reflexión en torno al tamaño ideal del Estado, al igual que con respecto a la pretendida dicotomía entre Estado y mercado, ya que los hechos nos ponen de manifiesto la inviabilidad de polarizar esta discusión: bien tomando partido por un intervencionismo estatal a ultranza, o bien a favor del mercado. Con respecto al Estado, porque en el pasado manifestó signos de agotamiento por las condiciones de crisis mostradas particularmente en el renglón de sus finanzas públicas, y por la atención corporativa a la problemática social existente; y con respecto al mercado, porque ha mostrado estar sustentado en un salvajismo que coloca en la indefensión a los grupos sociales mayoritarios, y porque pone en entredicho la soberanía estatal ante los intereses de un capitalismo cuyo rasgo distintivo es carecer de toda nacionalidad, por ser su único interés la obtención de la mayor ganancia en el menor tiempo posible, aunque ello le signifique poner en riesgo sus propios fundamentos; tal es el caso de lo que nos dice Viviane Forrester:

"Una mayoría de seres humanos ha dejado de ser necesaria para el pequeño número que, por regir la economía, detenta el poder. Según la lógica dominante, multitudes de seres humanos carecen de motivo racional para vivir en este mundo donde, sin embargo, llegaron a la vida.

Para obtener la facultad de vivir y los medios para hacerlo deberían satisfacer las necesidades de las redes de los mercados, las que rigen el planeta. Pero no lo hacen, o mejor dicho, los mercados ya no aseguran su presencia ni tienen necesidad de ellos. O tienen necesidad de muy pocos, cada vez menos. Por consiguiente, su vida ya no es 'legítima' sino tolerada"¹¹.

Por tal motivo, en las condiciones actuales, y como lo demuestra la experiencia histórica, no es la exclusión lo que ha de regir la relación entre Estado y mercado, sino su complementariedad, ya que tanto el Estado, como el mercado, son indispensables para el correcto desarrollo de las naciones, considerando que "cuando las fuerzas económicas arrinconan al Estado, las condiciones generales de reproducción de la sociedad se ponen en peligro: el sistema social se asoma a sus posibilidades destructivas. Cuando el Estado arrinconan al mercado, o de plano busca abolirlo, la asignación de los recursos se vuelve tortuosa y cada vez más ineficiente"¹².

¹⁰ Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones. ." *Op. Cit.* p. 22.

¹¹ Forrester, Viviane. *El horror económico*. FCE, México, 1997. P.31

¹² Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones...". *Op. Cit.* p. 25

Es en este sentido que podemos afirmar que la presencia de posiciones encontradas, por su propio antagonismo, bien a favor del mercado, o bien a favor del Estado, no hacen sino manifestar su carácter ideológico por la defensa de los intereses creados; por el lado del mercado, los intereses básicamente económicos de los capitalistas, sin que esto deje de representarles también poder político; y por el lado del Estado, los intereses de la burocracia a que dio lugar y que defienden sus espacios de poder y de enriquecimiento a través del gasto público, dejando de lado, en ambos casos, el interés social para el que la alternativa más viable no es únicamente mercado o únicamente Estado, sino que, contrariamente, es aquella señalada por Julio Rodríguez López cuando nos dice: "todo el mercado posible, todo el Estado necesario"¹³, por considerar que históricamente la polarización del conflicto Estado-mercado no le ha representado beneficio alguno a la sociedad, particularmente en su calidad de vida y en sus posibilidades de desarrollo, sino que dicha polarización se ha dado en detrimento suyo

El carácter necesario del Estado deriva de las insuficiencias que ha mostrado el mercado y las fallas que lo han caracterizado tradicionalmente, que, aunadas a su situación actual de competitividad, exigen la presencia de un Estado capaz de instrumentar las acciones indispensables para el fortalecimiento de sus mercados internos que le permitan ponerlo a salvo del proteccionismo que caracteriza a los mercados de los países desarrollados, ya que no obstante que enarboles abiertamente el fin de las restricciones comerciales, diversos hechos nos manifiestan que internamente aplican fuertes medidas proteccionistas; por lo que la pretendida globalización de la economía, como bien la ha llamado Joan Ginebra¹⁴, no es sino una 'trampa global', por considerar que la presencia de los bloques regionales no tiene otra pretensión sino establecer áreas de proteccionismo más amplias para beneficio del país que, por su propio desarrollo y sus ventajas comparadas, comanda la firma de los diversos tratados comerciales, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica ante el Tratado de Libre Comercio, o bien Alemania ante la Comunidad Económica Europea, por lo que establecen un intercambio desigual con los demás países miembros.

Por tal motivo, ha de corresponder al Estado impulsar las acciones necesarias que modifiquen las condiciones de intercambio desigual entre las naciones, instrumentando las medidas que permitan a sus economías nacionales alcanzar el grado de competitividad exigida por los procesos globalizadores, es decir, actuar en términos de complementariedad, más que de exclusión, de tal forma que:

"No se trata de reemplazar el mercado por el Estado, sino de intervenir para suavizar y a la larga corregir los efectos adversos de las imperfecciones del mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falta de mercado. Es incluso

¹³ Rodríguez López, Julio. "El socialismo democrático ante el reto de la economía abierta". En *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección Política y Administración*, tomo III, vol. V, junio 1992, México, p.141.

¹⁴ Véase Ginebra, Joan. *Op. Cit*

relativamente más importante mejorar la acción del mercado y del Estado en sus esferas de responsabilidad tradicional, que redefinir los límites de esas responsabilidades. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible¹⁵.

Resulta indiscutible que el Estado no puede dar la espalda a los cambios que ha experimentado la economía mundial mediante su globalización, ya que implementar una política de aislamiento sería tanto como condenar al país al fracaso rotundo; sin embargo sí ha de enfrentar la situación actual impulsando un cambio radical de sus estructuras y sus instituciones, particularmente en lo que se refiere a su orientación y sus fines, rescatando su compromiso histórico y constitucional de convertirse en verdadero rector de la economía, muy por encima de los intereses de naturaleza transnacional que son los que hasta la fecha han encausado su rumbo económico, en detrimento de la situación interna de su estructura productiva y de atención a la demanda interna, particularmente en lo que se refiere a la equidad social, que a todas luces está ausente.

El modelo económico que ha de permitir al Estado dar respuesta a su compromiso histórico de atención al interés común, corresponde a los principios derivados de una economía mixta en la que el Estado actúe no contra el mercado o exclusivamente para el mercado, sino con el mercado, para dinamizar la planta productiva del país sin exclusión del interés público que ha de ser el valor fundamental que guíe sus acciones en el plano de su participación económica.

El carácter del Estado deseable no es el de un Estado simplemente promotor, sino un Estado que no se confíe de los supuestos automatismos del mercado, que sea un Estado "que esté listo para intervenir, dirigir e inducir, [...] un Estado desarrollista, un Estado comprometido, como tal, en perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica y reestructuración productiva orientada al crecimiento sostenido y a la equidad social"¹⁶.

En términos generales, algunas de las principales acciones que le competen realizar al Estado en pro del fortalecimiento de la estructura productiva nacional y de su mercado interno, son: fomentar las exportaciones, sin descuidar por esto la producción interna para hacer frente, de manera competitiva, a las liberalizadas importaciones; adaptación creciente de la fuerza de trabajo al nuevo contexto internacional, mediante procesos educativos y de capacitación constante para incrementar su grado de competitividad y productividad requerida; generación de la infraestructura necesaria para el aumento de la competitividad del aparato productivo nacional; definición de objetivos y promoción de decisiones de largo alcance en materia de industrialización; desarrollo de las capacidades tecnológicas que posibiliten que las empresas nacionales alcancen el rango de productividad de las empresas transnacionales; regulación de los mercados

¹⁵ Rosenthal, Gert *Op. Cit.* p. 23.

¹⁶ Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones del Estado.." *Op. Cit.* p.p. 33-34

financieros para evitar la sujeción del país a la inestabilidad que hoy día les caracteriza, entre otras.

De manera más específica, cabe anotar las siguientes acciones que, ajuicio del Instituto Internacional para la Gobernabilidad, resulta necesario que el Estado instrumente para consolidar las instituciones y las capacidades públicas correspondientes a las modernas economías:

- La garantía de una macroeconomía sana mediante la creación de marcos institucionales y competencias organizativas para manejar adecuadamente la oferta monetaria, las finanzas públicas y la balanza externa.
- El desarrollo de las capacidades para influir en los procesos de integración e internacionalización.
- La garantía de un sistema financiero sano y competitivo mediante el desarrollo de la capacidad para regular y supervisar eficazmente el mercado financiero, así como para influir en el fortalecimiento de los mercados financieros globalizados con la finalidad de superar sus disfunciones o puntos negros más peligrosos y desestabilizadores.
- El sometimiento estricto de toda la administración de autoridad interventora en la economía a un régimen estricto de seguridad jurídica.
- El desarrollo de políticas de competencia efectivas con base en marcos legales claros y a cargo de agencias confiables, acompañadas de políticas de protección y defensa de los consumidores
- Un marco institucional para las relaciones laborales y las políticas de empleo ¹⁷

Tales son algunas de las acciones que le han de corresponder al Estado bajo la aplicación de un modelo económico que le permita enfrentar sus retos y desafíos, que por mucho se encuentran ausentes en el actual modelo neoliberal que, como ya se ha señalado, al priorizar los intereses incrementalistas y de corto plazo de los capitales monopólicos y transnacionales, ha cometido excesos que manifiestan hoy día su agotamiento por sus efectos derivados; razón por la cual "no es recomendable que el Estado sea un espectador pasivo del cambio económico; tiene por fuerza que encauzarlo, intervenir, suplir las deficiencias de las instituciones del mercado, impulsar proyectos de inversión - preferentemente con los empresarios nacionales -, ensanchar las economías externas de los productores, consolidar las ventajas comparativas no tradicionales. En una palabra, ha de combinar voluntad política y recursos en instrumentar políticas industriales decisorias con el propósito de resolver el *impasse* transnacional en que se encuentra inmersa la economía mexicana"¹⁸.

¹⁷ Ojeda Paullada, Pedro. *Op. Cit.* p. 30.

¹⁸ Ibarra, David. *¿Transición o crisis? Las contradicciones de . Op. Cit.* p.p.112-113.

5.2 El Estado socialmente indispensable

Hacer depender la atención de la problemática social exclusivamente de los mecanismos del libre mercado, es una opción que, desde el punto de vista lógico y de los acontecimientos actuales, resulta por demás contraproducente para el objetivo pretendido; es decir, para garantizar el bienestar colectivo con atención especial de los sectores menos privilegiados; particularmente por lo erróneo de los supuestos de que se parte para señalarlo como instrumento justo de distribución de la riqueza: la "teoría del derrame" y la existencia de una "mano invisible" que han de regular los intercambios distributivos sin alteración alguna a favor de la justicia social y del beneficio colectivo.

Con respecto de la inoperancia de la teoría del derrame, Bernardo Kliksberg nos señala:

"En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del 'derrame'. Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económico y financieros, habrá progreso económico, y finalmente el mismo se 'derramará' al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolo de la situación de pobreza 'dura'. Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada, genere hacia delante un 'escenario feliz'. Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo"¹⁹.

Al igual que inoperante a resultado ser esta teoría, también lo ha sido la pretendida presencia de una "mano invisible" que no ha mostrado evidencia alguna de su existencia al interior de los procesos distributivos de la riqueza; por lo que la ausencia del Estado en dichos procesos ha derivado en una polarización de las injusticias sociales, al hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, así como disminuyendo el número de los individuos al interior del primer grupo, e incrementando el número de los presentes en el segundo; es decir, cada vez hay menos ricos y, en contraparte, cada vez hay más pobres que no sólo enfrentan los rangos de su tradicional pobreza, por su restringido acceso a los beneficios materiales, sino que en la actualidad se agrava su situación por los márgenes cada vez mayores de pobreza extrema; pobreza que se refleja en la presencia de los siguientes indicadores que dan cuenta de su crítica situación:

"De acuerdo a datos del Banco Mundial, 1 300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y electricidad. Según informa el PNUD [United Nations

¹⁹ Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*. Ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, realizada en New York, 27 de mayo al 3 de junio de 1997, mimeógrafo, p. 4.

Development Programme] ha habido un aumento marcado en el número de pobres que vieron disminuir sus ingresos. Entre 1965 y 1980, esa situación afectó a 200 millones de pobres. Entre 1980 y 1993 a 1 000 millones. 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos, y cerca de 500 millones tiene un estado de desnutrición crónico. 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables como diarrea, malaria, y tuberculosis.²⁰

De manera particular, la crítica situación de millones de individuos se manifiesta no sólo en la insuficiencia de sus ingresos por la venta de su mano de obra y por su falta de acceso a la seguridad social, sino también por las condiciones de desempleo a que a dado lugar el intenso desarrollo tecnológico que hace innecesaria la presencia de altos volúmenes de mano de obra en los procesos productivos, ya que, como nos lo manifiesta Viviane Forrester:

"El mundo que se instala bajo el signo de la cibernética, la automatización y las tecnologías revolucionarias, y que desde ahora ejerce el poder, parece zafarse, parapetarse en zonas herméticas, casi esotéricas. Ha dejado de ser sincrónico con nosotros. Y desde luego, no tiene vínculos reales con el 'mundo del trabajo' que ha dejado de ser útil y que, cuando alcanza a vislumbrarlo, le parece un parásito irritante caracterizado por su presencia molesta, sus desastres embarazosos, su obstinación irracional en querer existir. Su escasa utilidad."²¹

En el terreno de la educación persiste una situación semejante, no sólo por la falta de acceso de millones de individuos al beneficio que ésta debiera representarles, al incrementar sus posibilidades de éxito en el trabajo, con el consabido incremento de la productividad del mismo, sino por la desvalorización de que ha sido objeto como elemento formativo integral del individuo, al priorizarse la presencia de una perspectiva instrumental que encausa sus capacidades formativas para generar exclusivamente mano de obra técnica, limitando así sus capacidades formativas en el terreno cultural y de formación existencial del individuo; pero particularmente, la desvalorización de que ha sido objeto la educación corresponde a su falta de funcionalidad como vía de acceso a una situación de vida mejor, ya que la formación profesional del individuo ha dejado de ser la llave mágica que le permitirá el acceso a trabajos mejores, o simplemente al trabajo, ya que el fenómeno del desempleo le niega esa posibilidad. Tal es el caso de lo que nos vuelve a señalar Viviane Forrester:

"Aquí no se pone en tela de juicio la diversidad y el contenido de las materias; todo lo contrario. Cerrado el camino del trabajo, la enseñanza podría darse el objetivo de ofrecer a estas generaciones-bisagra una cultura que diera sentido a su presencia en el mundo, su simple presencia humana, lo que les permitiría adquirir una idea general de las posibilidades accesibles a los humanos, una perspectiva del campo de los conocimientos. Con ello les daría razones para vivir, caminos para desbrozarse, un sentido para su dinamismo inmanente.

Pero más que preparar a las nuevas generaciones para un modo de vida que ya no pasaría por el trabajo (convertido prácticamente en inaccesible), se trata por el

²⁰ *Ibid.* p. 1.

²¹ Forrester, Viviane. *Op. Cit.* p 29.

contrario de hacerlas ingresar en ese lugar cerrado que las rechaza, con el resultado de que las convierte en marginales de lo que ni siquiera existe. En desgraciadas.

[...] Por el contrario, se tiende a considerar que no se les prepara lo suficiente - o de manera directa - para ingresar en empresas que no los quieren, que han dejado de necesitarlos, pero para las cuales se querría formarlos [...] se fijan un solo objetivo y se reprochan por no ser suficientemente consecuentes. inscribir a los niños lo antes posible en el mundo del salario, que ya no existe.²²

La grave situación de vida que enfrentan millones de personas en el mundo, poco deseable desde perspectivas humanitarias, éticas y psicológicas, adquiere mayor grado de preocupación por sus efectos derivados que han dado lugar a la presencia de un "círculo vicioso" al incidir directamente en los márgenes de productividad del recurso humano, lo que ha de reflejarse, necesariamente, en las posibilidades de desarrollo económico. No sólo por su significado que denigra a una sociedad sustentada en estos valores, sino porque la desigualdad presente da lugar a un menor nivel de competencia que merma las capacidades productivas, es decir: "desigualdad - baja productividad - bajos niveles de competencia y libertad económica - mayor concentración - mayor desigualdad; y en consecuencia, mayor inestabilidad y dificultades del sistema económico para atender las demandas básicas que plantea la sociedad"²³

De gravedad igual resultan ser los efectos derivados de esta situación de pobreza extrema, desempleo, marginalismo educativo, etcétera, que han dado lugar al crecimiento de la economía informal, con los grados de desprotección social e inestabilidad en sus ingresos que ésta implica; al agravamiento de la inseguridad pública, por encontrar miles de individuos en el vandalismo una vía de acceso rápida para allegarse de recursos monetarios; a la desvalorización de la educación como vía de acceso a un mejor futuro, no sólo en el plano material, sino en la propia visión del individuo ante su entorno social y su problemática existencial, entre otros graves efectos.

Estas condiciones en que se desenvuelve actualmente el ámbito de las relaciones sociales, particularmente en las nulas posibilidades de justicia social por la vía exclusiva del mercado, al no encontrarse entre sus "virtudes" la posibilidad de generar por sí mismo el bienestar colectivo, refuerzan las voces que proclaman por la necesaria presencia del Estado como regulador de su funcionamiento, como es el caso de Oscar Oszlak cuando nos dice.

"Las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La

²² *Ibid.* p.p. 88-89

²³ González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. INAP, México, 1991, p.77

redefinición de las reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado²⁴

Máxime si consideramos la estrecha relación entre justicia social y desarrollo económico, ya que sin la primera, las posibilidades de que se presente el segundo son vagas; razón por la cual "el desarrollo social parece en la experiencia concreta un proceso vital para que pueda haber un desarrollo económico sostenido"²⁵, que sin la presencia del Estado para limitar los excesos del capitalismo a través de un mercado por demás inequitativo, se pondría en riesgo no sólo los avances económicos pretendidos, sino la estabilidad social y política de las naciones.

Sin embargo, no son tarea fácil los retos que enfrenta el Estado para reencausar las condiciones actuales en que prevalece la perspectiva del capitalismo y la aplicación del modelo neoliberal que exige la ausencia del Estado en los procesos productivos y distributivos, así como toda acción reguladora del mismo, ya que modificar los rumbos que desde hace tres décadas y hasta hoy día han marcado la pauta para definir el carácter público del Estado, y en consecuencia de atención de las necesidades comunes y colectivas de la sociedad, exige una nueva redefinición después de los embates que ha sufrido esta categoría por circunscribirla únicamente a un contexto individualizador y exclusivamente de consumo o propiedad por parte de más de un individuo²⁶; de forma tal que se hace indispensable que esta categoría de lo público retome nuevamente su "dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados como prioritarios para la sociedad"²⁷.

Los excesos cometidos por el capital al trastocar las fronteras entre lo público y lo privado, lo han llevado al extremo de circunscribir el problema de la pobreza como si fuera exclusivamente un fenómeno de naturaleza individual, resultado de las aptitudes, de las actitudes y de los esfuerzos de los sujetos al desempeñarse como factor productivo y de la búsqueda personal por superarla; por lo que la solución y la atención de la misma ha de darse únicamente en el plano individual y no como un problema de naturaleza eminentemente social, al no considerar que "la desigualdad y la pobreza, no son sólo problemas entre el Estado y los que menos tienen, son problemas de la sociedad en su conjunto, esto es, públicos"²⁸, por lo que su atención ha de darse también en el terreno de lo público, que es responsabilidad del Estado.

Una responsabilidad que lejos está de poder ser atendida mediante políticas de corte asistencialista o de manera focal, como si este problema fuera sólo de unos cuantos; pero que sin embargo ésta ha sido la forma reciente mediante la que el Estado las ha atendido en la aplicación de sus políticas sociales, pretendiendo con esto "reestructurar lo público propio del Estado posrevolucionario [en el caso de

²⁴ Oszlak Oscar. *Op. Cit.* p. 47.

²⁵ Kliksberg, Bernardo. *Repensando El Estado para el desarrollo... Op. Cit.* p. 3.

²⁶ *Supra.* Subcapítulo 4.4.

²⁷ Gurza Lavalle. *Op. Cit.* p. 65.

²⁸ González Tiburcio. *Op. Cit.* p. 60.

México] basado en un pacto social característico de un Estado con orígenes populares, y darle una nueva configuración que responda a un Estado eminentemente comprometido con el capital, basado en un pacto social donde lo público adquiere un carácter asistencialista, [por lo que] el bienestar social no es una obligación del Estado en tanto problema social; [así el Estado] sólo queda comprometido para con las agrupaciones que decide atender mediante convenio previo²⁹.

Con la aplicación de estas políticas de corte asistencialista, el Estado no hace sino atender los efectos de la pobreza desatendiéndose de sus causas; por lo que resulta ser una forma de atender la pobreza mediante mecanismos propios de un corporativismo ya anacrónico, más no por eso superado, que en el caso de México encontró su forma más representativa mediante la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, más para su beneficio personal que del sistema político tradicional³⁰.

El que la política asistencialista se enfoque más a los efectos que a las causas de la pobreza, encuentra su razón de ser en la pretendida validez de la "teoría del derrame", por considerar que mediante estas políticas, la espera para la llegada del beneficio colectivo a través del beneficio individual se hará menos tortuosa y menos desesperante, como lo señala Bernardo Kliksberg:

"En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría de por sí los problemas de la pobreza, llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. Si ello sería así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfasaje transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento. Su papel debía ser montar programas totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos. Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas por cuanto esos eran recursos que se estaban 'distrayendo' de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales."³¹

Resulta indiscutible que lo que se espera de un Estado socialmente indispensable no es la atención focalizada ni asistencialista de la problemática social derivada de la aplicación del modelo económico actual que beneficia sólo a unos cuantos, sino que otros han de ser los rasgos que lo caractericen para impulsar un desarrollo social estructurado y sustentado, como es el caso de un Estado que promueva el desarrollo social y que combata eficazmente la pobreza y la crisis, un Estado que, en palabras de González Uribe:

"Se basa en el principio de que todo miembro de una comunidad, por el solo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar, que supone que hay un nivel de vida mínimo de vida, debajo del cual no debe estar ningún ser humano, se ha de extender a toda la población.

²⁹ Gurza Lavalle. Op. Cit. p 75

³⁰ *Supra*. Subcapítulo 3.5.

³¹ Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo.. Op. Cit. p. 14.*

Sin discriminación alguna. En sus grandes líneas, la política social y económica del bienestar, se basa en un programa de estabilidad y progreso económico que elimine eficazmente los ciclos de desorden y anarquía en la producción económica y evite la crisis; un programa de pleno empleo en el que el Estado - respetando y fomentando la libre empresa- use todos sus recursos, sin llegar a medidas de nacionalización extrema; una política fiscal que redistribuya el poder de compra de acuerdo con los intereses y capacidades de todas las capas activas de la población; un programa de obras públicas para ayuda directa del desempleo, de créditos del gobierno para los constructores y de incentivos para las inversiones; un vasto programa de seguridad social que garantice, en la medida posible, todos los riesgos de la vida, y, sobre todo, una planificación pública que, mediante la ayuda de técnicos especializados de la materia, promueva el bienestar de la comunidad³².

Los retos que enfrenta un Estado de tal naturaleza lo han de conllevar a modificar sus mecanismos de asignación del gasto social, canalizándolo más que para la atención focalizada de la problemática social, para instrumentar políticas de verdadero impacto en la distribución de la riqueza, que si bien dinamicen el campo de la producción, también vuelva más equitativa la distribución de la riqueza vía salario, sin la aplicación de las políticas contraccionistas y monetaristas que hasta la fecha le han caracterizado, e instrumentando también una verdadera reforma fiscal que grave más a los que más tienen y no a las personas de menos ingresos, como también ha sido la constante en la aplicación del actual modelo económico.

Por tal motivo, ha de modificar también las formas de evaluación de su desempeño, acordes más con el valor de la eficacia que con el de la eficiencia, por corresponder este último más a mediciones incrementalistas de la relación costo-beneficio, propias de la iniciativa privada y no del desempeño del Estado, que ha de medir sus resultados mediante la evaluación de los objetivos alcanzados, ya que sin excluir a la eficiencia como medida deseable de su desempeño, no por eso ha de convertirla en un fin en sí mismo, sino que ha de ser un medio más para la consecución de sus objetivos de atención a la problemática social existente, que, como bien la nombra Pedro Ojeda Paullada, debe de ser una "justicia con eficiencia"³³.

El concepto mismo de eficacia ha de ser objeto de redefinición en el contexto del Estado socialmente indispensable, por los riesgos que el uso de este concepto puede representar si no se define en la perspectiva correcta, ya que utilizarlo de manera indiscriminada bien puede servir para calificar al Estado actual como eficaz, por el cumplimiento puntual que ha dado a los objetivos que le han sido impuestos por el capital en esta etapa de su reestructuración, particularmente en su afectación al bienestar de la sociedad por las políticas económicas aplicadas; por lo que la aplicación de estas medidas evaluatorias ha de ser definida más bien en función del cambio de los roles del Estado frente a la sociedad en su conjunto, es decir, de indispensable atención a la problemática social existente.

³² Citado por Ojeda Paullada, Pedro. *Op. Cit.* p. 20. (el subrayado es mío).

³³ Ojeda Paullada. *Ibid.* p. 17.

"A través de la acción de la empresa pública, el Estado se legitima ante las masas. Indudablemente, el concepto de la empresa pública debe transformarse [...] para adecuarse a las nuevas circunstancias económicas y sociales. Las empresas públicas tienen actualmente una función primordial: contribuir a la superación de la prolongada y persistente crisis, que tiende a profundizarse, y aportar elementos a los sectores sociales que han sido más afectados por ésta para lograr, por su propio esfuerzo y organización, la elevación de su nivel y calidad de vida"³⁸

Por otra parte, la naturaleza de la empresa pública deseable que le permita cumplir al Estado con sus responsabilidades de desarrollo económico y de atención social, no exige mayor esfuerzo de definición, considerando que, en términos programáticos, ya ha sido conceptualizada previamente en el Programa para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994³⁹, elaborado por la Contraloría General de la Federación, que no por su escasa aplicación, pierden vigencia los buenos propósitos en él contenidos. Tal es el caso de la distinción que hace entre *empresas públicas* y *entidades de servicio institucional*, en donde *las empresas públicas*:

*"En virtud del tipo de bienes y servicios que producen, tiene objetivos preponderantemente económicos y, en consecuencia, se sujetan a criterios de rentabilidad financiera, esto es, se ajustan a pautas de costo-beneficio económico, con base en el estudio y análisis del mercado en que actúan"*⁴⁰

por su parte, *las entidades de servicio institucional*:

*"Son aquellas que cumplen con una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, así como de regulación del mercado, distribución del ingreso y de desarrollo social o regional, las cuales son medibles por su capacidad de atención a las demandas sociales"*⁴¹.

Tal distinción al interior de la empresa pública resulta por demás significativa, por establecer claramente cuáles han de ser los fines pretendidos por cada una de ellas, así como los parámetros de medición de su desempeño, acordes con dichos fines. Es en el caso de la empresa pública como tal, que la actividad del Estado por su conducto ha de someterse a los parámetros de competitividad propios del mercado, a efecto de involucrar la eficiencia como medida de evaluación indispensable en el desarrollo de sus actividades y para el máximo aprovechamiento de sus recursos.

Entre las acciones que deberá llevar a cabo este tipo de empresa pública, se encuentran aquellas que contribuyan a la formación del Producto Interno Bruto, a la apertura de polos de desarrollo local, regional y nacional; que incidan

³⁸ Olmedo Carranza, Raúl. *Op. Cit.* p. 123.

³⁹ *Diario Oficial de la Federación*, del 16 de abril de 1990.

⁴⁰ Lombardo, Horacio y Orozco, J. Jesús. "Régimen jurídico de las entidades paraestatales". En Kaplan, Marcos. *Crisis y futuro de la empresa...* *Op. Cit.* p.320.(el subrayado es mío)

⁴¹ *Ibid.* p. 320.

positivamente en la tasa de desempleo; que contribuyan a la obtención de divisas; en síntesis, que impacten directamente en las posibilidades de crecimiento económico.

De igual modo, también se hace necesaria la presencia de empresas públicas que "coadyuven a integrar la planta productiva, así como a eliminar su excesiva dependencia de la tecnología extranjera"⁴², por lo que el atender los asuntos relativos al desarrollo tecnológico resultan de primer orden, considerando la importancia que este renglón a adquirido para manifestar las posibilidades de desarrollo económico de los países, particularmente por sus ventajas comparativas adquiridas, como lo anota Francisco R. Sagasti:

"Por otra parte, un nuevo paradigma tecnoeconómico basado en la informática se está difundiendo a un ritmo acelerado en el ámbito mundial y por medio de todos los sectores productivos. Esto altera los patrones de ventajas comparativas internacionales en contra de las industrias intensivas en mano de obra, y a favor de aquellas intensivas en el uso de conocimientos. Las nuevas tecnologías permiten importantes reducciones en el uso de materias primas y energía en los procesos de producción, y aseguran una mejor calidad a un menor costo"⁴³.

Por tal motivo, es que la empresa pública ha de darse a la tarea de impulsar los renglones referentes al desarrollo tecnológico, para que la planta productiva nacional esté en condiciones de adquirir la competitividad internacional exigida; más no sólo esto, sino que también deberá de involucrarse en la producción de bienes de capital o de medios de producción que otorguen al país la independencia del exterior en este renglón, para que esté en condiciones de satisfacer no sólo el mercado interno, sino también en posibilidades de participar en el mercado externo mediante la exportación de estos bienes.

El que la empresa pública se aboque a la producción de bienes de capital o de producción, ha de incidir positivamente en las posibilidades de desarrollo interno, considerando su utilización para construir y ampliar la infraestructura de uso colectivo que permita el crecimiento de las actividades económicas de las grandes, medianas y pequeñas ciudades, lo que ha de impactar favorablemente en la generación de empleos y en la atención de las demandas sociales de las comunidades más apartadas, como lo manifiesta Raúl Olmedo:

"Se abre así una extraordinaria oportunidad de ampliar, de manera expansiva, el mercado interno al diversificar las actividades productivas. Pero, la condición para que estas actividades productivas se desencadenen y se desarrollen es que el Estado promueva un sector industrial productor de medios de producción para tal variedad de actividades. Medios de producción para construir la infraestructura de servicios públicos y de urbanización del medio rural, la vivienda y los caminos; medios de producción para establecer las pequeñas industrias individuales,

⁴² Bautista Romero. *Op. Cit.* p. 151

⁴³ Sagasti, Francisco R. "América Latina en el nuevo orden global fracturado: perspectivas y estrategias". En Loeza, Soledad (compiladora). *Op. Cit.* p.65.

familiares y comunitarias, y medios de producción para servicios como transporte, comercio, pesca, etcétera"⁴⁴.

La existencia de empresas públicas vinculadas directamente con la producción y el mercado no limita la posibilidad de que el Estado atienda también los aspectos propios del ámbito social, ya que, como lo afirma Raúl Olmedo: "nos encaminamos hacia un tipo de empresas públicas cuya finalidad sea contribuir a la creación de infraestructura para el bienestar social, y no solamente de infraestructura para la gran producción"⁴⁵.

Tal es el caso de las llamadas entidades de servicio institucional que, como ya se ha señalado, han de cumplir una función eminentemente social y de apoyo a las políticas distributivas del Estado que queden al margen de las dimensiones microeconómicas al encadenarse con otros programas sociales cuyo objetivo único sea el alcanzar la equidad en la prestación de los servicios del Estado, como es el caso de los que nos señala Ana Sojo:

"La eficacia de los programas sociales selectivos contra la pobreza resulta también de sinergias con otra amplia gama de políticas que también repercuten positivamente en la equidad. Destacan entre ellas la protección de los salarios mínimos; el reajuste de tarifas de servicios, como luz y agua, de acuerdo con el ingreso de los usuarios, considerando zonas de residencia y niveles de consumo, la recuperación de los salarios vinculada con aumentos en la productividad; los servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas de capacitación para microempresarios, trabajadores independientes y campesinos, la regulación de los títulos de tenencia legítimas; la capacitación tecnológica y asistencia técnica y financiera a la pequeña agricultura"⁴⁶.

Es en el renglón de los servicios en donde se abre la posibilidad de que el Estado cumpla con su responsabilidad de atención social, particularmente en los renglones de salud, educación, vivienda, cultura, recreación deporte, etcétera, cuya prestación ha de darse no bajo una perspectiva focal y asistencialista, sino de cobertura amplia o extensiva que permita que éstos lleguen a la totalidad de los grupos sociales demandantes, por lo que es necesario que la existencia de estas entidades manifiesten su presencia bajo una descentralización administrativa que permita su adecuación a las necesidades propias de las comunidades que han de atender, y no bajo una perspectiva centralizada totalmente ajena a la problemática particular de cada comunidad.

Un punto relevante de atención de las entidades de servicio institucional corresponde al renglón de la educación, por considerar que el acceso de los individuos a este servicio les ha de ubicar en una mejor posición para poder modificar su situación actual de vida; tanto porque su constante preparación les ha

⁴⁴ Olmedo Carranza, Raúl. *Op. Cit.* p. 129.

⁴⁵ *Ibid.* p. 131.

⁴⁶ Sojo, Ana. "El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, restricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI". En Loaeza, Soledad (compiladora). *Op. Cit.* p.84.

de permitir insertarse en condiciones más favorables en el mercado de trabajo, aportando, a su vez, un desempeño más productivo y competitivo en los procesos económicos, como por que a partir de ella será como podrán manifestar posibilidades de desarrollo más acordes con una mejor calidad de vida y de bienestar social.

Un rasgo importante de estas entidades es con respecto a su forma de evaluación en el desarrollo de sus actividades, ya que su desempeño se ha de medir fundamentalmente por sus objetivos alcanzados en la atención a la problemática social, y no así bajo parámetros de eficiencia económica o de rentabilidad financiera, por considerar que su objetivo fundamental es el alcanzar la equidad en los procesos distributivos de la riqueza social, que sin llegar al extremo de crear formas de vida parasitaria o de consumo improductivo, si determinen la posibilidad de que sus beneficiarios se encuentren en condiciones de mantener una vida productiva acorde con las exigencias de su desarrollo social y el de sus comunidades, y por igual, sin que esto justifique la existencia de empresa deficitarias como rasgo distintivo, por lo que una función determinante ha de ser la vigilancia del Estado bajo mecanismos constantes de evaluación de su desempeño y del uso de los recursos asignados, contando para tal efecto con la participación activa de sus beneficiarios para evaluar el impacto favorable o no de dichas políticas en su bienestar y calidad de vida

En el caso de las empresas públicas como tales, es decir, aquellas involucradas directamente en los procesos productivos, si ha de ser la eficiencia un parámetro complementario para evaluar su desempeño, particularmente por su exigencia de ser productivas y competitivas en el contexto nacional e internacional, y por que de ello ha de depender su permanencia como instrumento del Estado, no debiéndose permitir, en ningún caso, la presencia de empresas públicas incapaces de incrustarse competitivamente en el mercado, por ser su razón de ser el coadyuvar en el correcto desempeño del Estado en los procesos productivos.

Para reafirmar lo hasta aquí señalado, con respecto a la presencia de la empresa pública en el contexto del mercado, bajo las condiciones de globalización, productividad y competitividad actuales, resulta importante anotar lo que Julio Rodríguez López nos dice sobre algunas estrategias necesarias para darle viabilidad a la tesis pretendida de "todo el mercado posible, todo el Estado necesario", considerando que la viabilidad de que el Estado haga posible su necesaria presencia sólo ha de ser factible a partir de una empresa pública con las características hasta aquí anotadas:

1. "El mercado es el mecanismo menos burocrático de asignación de recursos, pero por sí mismo no conduce a sendas aceptables de crecimiento. Es conveniente seguir manteniendo un modelo de economía mixta, donde una presencia directa y selectiva del Estado en la producción de bienes y servicios debe tener lugar en un contexto de plena competitividad.
2. Las políticas redistributivas se deben mantener y mejorar, y también apoyar en el rigor. Los servicios públicos son los mecanismos básicos de redistribución,

por lo que debe garantizarse una calidad. Pero los impuestos son crecientemente impopulares, lo que obliga a acentuar la racionalidad en las prestaciones sociales.

3. La empresa pública debe tener un carácter instrumental, siendo la cuenta de resultados la mayor guía pública de la calidad de actuación. Dentro de una selectividad general, la empresa pública puede ser necesaria para reducir procesos de concentración de poder. Debe contribuir a aumentar la competencia en algunos sectores productivos y también puede servir para mantener en algunos casos un mayor peso de la industria en la economía⁴⁷

En este sentido cabe señalar que las empresas públicas no son un instrumento en sí mismo, sino que su existencia responde a la necesidad de que el Estado materialice sus actos de gobierno, por lo que en la situación actual, y bajo la aplicación del modelo neoliberal vigente, ha existido correspondencia entre los objetivos pretendidos, de escasa participación del Estado en los procesos económicos, y el papel asignado a la empresa pública; sin embargo, bajo la aplicación del modelo propuesto, la empresa pública ha de modificar su proceder actual como resultado del cambio que el Estado ha de experimentar en sus objetivos perseguidos, y en consecuencia la propia acción del gobierno se ha de encaminar para la consecución de dichos objetivos, y no ha restringir su campo de acción y de participación en los procesos económicos para la complacencia de los intereses y condicionamientos venidos del exterior, particularmente de parte de las empresas transnacionales.

En este sentido, cobra relevancia lo anotado por Andrés Andrade cuando nos dice:

*"Es posible percibir que no existe a priori un papel de la empresa pública, y que ésta tiene más bien un carácter instrumental, y su orientación dependerá de los designios del sistema político"*⁴⁸

Por lo que la redefinición del papel de la empresa pública en el contexto del modelo propuesto ha de permitirle al Estado manifestar una participación más decidida en los procesos económicos, productivos y distributivos de la riqueza social, que si bien tome en consideración la existencia y fortalecimiento del mercado global, prepare por esto a la planta productiva nacional, dentro de la cual el Estado ha de jugar un papel importante y decidido para enfrentar los retos que se le presentan por la exigencia de una mayor productividad y competitividad, que deberá ser la finalidad pretendida para establecer una relación de competencia al interior de los mercados globalizados, y no de subordinación como lo es su inserción en los procesos productivos y distributivos en el ámbito mundial hoy día, con lo que la propia soberanía nacional ha quedado en entredicho con la aplicación del modelo económico neoliberal.

⁴⁷ Rodríguez López, Julio. *Op. Cit.* p.p. 141-142.

⁴⁸ Andrade Berzabá, Andrés. *Op. Cit.* p. 55

5.4 Hacia una nueva cultura de la gestión pública

Los embates del capitalismo por privatizar el campo de acción del Estado, mediante su redimensionamiento, y más particularmente por la privatización de sus empresas públicas, se han hecho extensivos a la forma de que dispone el Estado para materializar sus diversas acciones que le permitan manifestarse ante la sociedad; nos referimos a su gestión pública.

En este sentido, el proceso privatizador de que ha sido objeto el Estado ha adquirido modalidades y significados distintos, según se trate de los países desarrollados o de los países en desarrollo, considerando su trayectoria histórica diferenciada en ambos casos. El devenir histórico del Estado en los países desarrollados ha correspondido a una fase determinada del desarrollo "natural" del capitalismo en dichos países, de forma tal que las diversas acciones por él emprendidas, como actos de gobierno, han sido acordes con su propia naturaleza capitalista, y han derivado en una mayor presencia de la llamada autonomía relativa de Estado; en tanto que en el caso de los países en desarrollo, la imposición de que han sido objeto se ha manifestado mediante una forma de capitalismo dependiente, en donde las características que ha adoptado su Estado no han correspondido a su propio desarrollo, sino que han sido producto de imposiciones externas que han derivado en una menor presencia de su autonomía relativa,

Lo anterior, a su vez, a dado lugar a una particular simbiosis entre las acciones instrumentadas por dichos Estados y sus actos de gobierno, conformando así una forma de extensión en la que se entrecruzan sus acciones, dificultándose su diferenciación en la práctica cotidiana; de tal forma que los actos de gobierno, propios del poder ejecutivo, se reflejan de manera directa en las debilidades o fortalezas del Estado; tal ha sido el caso del proceso privatizador de su empresa pública, que en los países desarrollados se manifiesta particularmente como un acto de gobierno que lejos está de demeritar la fortaleza del Estado, por no incidir de manera significativa en sus fundamentos acordes con su naturaleza capitalista, sino que responde a ella al corresponder a un momento específico del desarrollo del capital en dichos países, y en modo alguno se presentan como fuerzas extrañas a su desarrollo, por lo que se dan en un contexto en el que las condiciones son propicias para no alterar en forma sustantiva la estabilidad del sistema que les dio origen.

Tal es el caso de la experiencia Británica en la que el proceso privatizador ha reforzado la presencia de una economía mixta por haberse dado bajo condiciones de una negociación política, y no de imposición externa, que marcó los límites y las condiciones a este proceso, sin trastocar los márgenes de autonomía del Estado y sin mayor perjuicio de las condiciones sociales de sus representados, por las características de desarrollo y de bienestar social que caracteriza a esta Nación; por lo que su tratamiento bajo el concepto de clientes es acorde con sus posibilidades de acceso a los bienes ofertados, como es el caso del modelo actual que se aplica en el Reino Unido:

"Un nuevo paradigma para el sector público parece estar surgiendo en el Reino Unido. La preocupación casi exclusiva por la contención de costos y eficiencia productiva, propia de los años ochenta, está cediendo paso al interés por los resultados sociales. En el proceso se destaca cada vez más el consumidor, con consecuencias significativas para las organizaciones públicas de servicio [...] las cartas de los servicios públicos individuales pretenden tratar el problema de la influencia relativa, sutilmente ejercida. Definiciones como 'clientes', 'alumnos', 'pacientes', 'beneficiarios', subrayan su condición de receptores. [...] Un nuevo paradigma desafía, por lo tanto, formas de pensamiento y relaciones entre proveedores y públicos establecidas de larga data"⁴⁹

Bajo este proceder del Estado en la prestación de servicios de naturaleza social, resulta acorde la aplicación de los diversos modelos administrativos propios de la empresa privada, dado que las diferencias en cuanto a su función y funcionamiento son prácticamente nulas, por lo que dichos modelos resultan funcionales para los objetivos pretendidos.

Tal es también el caso de la experiencia de los Países bajos⁵⁰, en donde la llamada gerencia por contrato y la separación de las decisiones políticas de la función administrativa resultan congruentes con la situación de vida de la población de estos países, por no ser su característica los altos grados de pobreza existentes en los países en desarrollo; de tal forma que la igualación del ciudadano con el cliente resulta funcional, y quizá hasta indispensable, para tener en mente de los servidores públicos el grado de satisfacción necesario en el cliente al momento de consumir los bienes o servicios ofertados por el Estado; lo que es propio de la calidad total y de la eficiencia como medidas de evaluación de los actos de gobierno es estos países, por lo que, en este contexto, quizá tenga validez lo señalado por Peter B. Boorsma cuando nos dice que existe:

"el reclamo de enfoques racionales, similares a los del sector empresarial para las organizaciones públicas, que implica igualmente una reingeniería y un proceso que implique repensar y rediseñar sustancialmente los procesos comerciales"⁵¹

Situación totalmente distinta se presenta en el caso de los países en desarrollo, considerando su naturaleza histórica de proveedor social para administrar las condiciones de inequidad derivadas de la aplicación de modelos económicos impuestos para beneficio y desarrollo del capital transnacional, por lo que su presencia deriva fundamentalmente de su función para la administración del conflicto existente, y su administración pública adquiere el rango de una práctica social que va más allá de simples arreglos técnicos e instrumentales que son propios de la administración de negocios, por lo que la aplicación de esta forma de

⁴⁹ Haywood, Stuart y Rodríguez Jeff. "Un nuevo paradigma para la gestión pública". En Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado... Op. Cit.* p.p. 189 y 194.

⁵⁰ Véase Boorsma, Peter B. "La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos". En CLAD, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, núm. 8, mayo de 1977, p.p. 165-182.

⁵¹ *Ibid.* p. 165.

gestión pública, seguramente no haría otra cosa sino ahondar las grandes diferencias sociales existentes, al dejar en la indefensión a millones de individuos que por sus condiciones de pobreza y por el escaso poder de compra de sus salarios, verían totalmente imposible su acceso al consumo de bienes ofertados por el Estado bajo una óptica empresarial y de mercado.

La razón de ser de estas prácticas administrativas en los países desarrollados corresponde al rol adoptado por el Estado en su devenir histórico, acorde con el desarrollo del capitalismo en dichos países, que por no corresponder al caso de los países en desarrollo en donde su aplicación ha derivado en resultados por demás perjudiciales para el grueso de la población, por lo que en este último caso, lo que ha de corresponder al Estado es modificar su rol actual de complacencia a las exigencias del capital transnacional, para retomar su sentido histórico y constitucionalmente asignado, es decir:

"Un Estado concentrado en roles estratégicos para la sociedad, y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad. Uno de los roles claves del 'Estado inteligente' se hallará de acuerdo a numerosas evidencias en el campo del desarrollo social. [...] Un Estado inteligente en lo social, no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una 'política de Estado' no de partidos en educación, salud, nutrición, cultura, orientado hacia superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinergizante permanente"⁵².

Resalta en este sentido el carácter necesariamente social del Estado propuesto; un Estado que lejos esté de subordinar su práctica social a los designios económicos, o le dé un carácter derivado o residual de otras políticas; un Estado que logre la coordinación de lo económico con lo social, o bien, como lo señala Bernardo Kliksberg, genere una socioeconomía⁵³, mediante la cual se trate "de pasar de un modelo de desarrollo donde el bienestar social era un subproducto a un modelo donde el bienestar es la prioridad"⁵⁴.

Indudablemente la presencia de un estado de esta naturaleza ha de modificar su tradicional forma de instrumentar su gestión pública, impulsando una verdadera reforma en lo administrativo, que corresponda a las nuevas exigencias presentadas, ya que, como nos lo dice José Juan Sánchez González: "no es posible una reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa. Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno"⁵⁵.

⁵² Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo...* Op. Cit. p.p. 13-14.

⁵³ *Ibid.* p.18.

⁵⁴ Olmedo Carranza. Op. Cit. p 131.

⁵⁵ Sánchez González, José Juan. *Programa de estudio del Seminario La Administración Pública en la Reforma del Estado en México.* Maestría en Administración Pública de la FCPS, UNAM, México, 1997.

Esta reforma administrativa, en líneas generales, deberá ser de tal naturaleza que no se aboque únicamente a instrumentar cambios formales de sus estructuras orgánicas, sino que impulse la adopción de nuevos sistemas decisorios, modifique sus sistemas evaluatorios, revise los regímenes jurídicos existentes; pero principalmente, que impulse una nueva cultura de la gestión pública que represente cambios de actitudes y de comportamiento de los servidores públicos y de necesaria participación de sus directamente beneficiarios en el establecimiento de los programas y las líneas de acción a seguir para la satisfacción de sus necesidades, así como de la evaluación de su desempeño y del uso correcto de sus recursos.

Por tal motivo, la administración pública derivada, más allá de sus formalidades técnicas o legales, ha de ser fundamentalmente un elemento para que el Estado impulse un verdadero cambio social, por lo que "el objetivo de la reforma administrativa no es, pues, la modernización de la administración pública, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público con técnicas propias para que pueda liderizar el proceso de desarrollo de una etapa concreta de una estrategia de desarrollo"⁵⁶.

No obstante, si de modernización administrativa se tratara, habría que remitirnos a lo que al respecto nos dice María del Carmen Pardo: "la modernización administrativa no es una moda, es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto en turno tenderá a fortalecerse"⁵⁷.

En este sentido, le forma de proceder del Estado mediante su gestión pública, lejos ha de estar de los modelos aplicados en el pasado, cuya existencia dio lugar a un modelo administrativo de fuerte rasgos burocráticos y patrimonialistas. Los primeros, generando una gestión pública basada en estructuras rígidas y de formalismos y regulaciones excesivas, cuya observancia derivó en una administración cosificada, en tanto que sus rasgos patrimonialistas la conllevaron a ser botín de intereses particulares de los grupos gobernantes, bajo el amparo de prácticas de corrupción y de distracción de los bienes públicos, totalmente alejados de sus objetivos originales, como bien nos lo manifiesta Ricardo Uvalle:

"La burocratización ascendente se reproduce en la medida en que los objetivos sociales son convertidos en fines de camarillas burocráticas, preocupados por cuidar sus cotos de interés, no por conseguir a favor del bien común, que el Estado, vía su administración pública, satisfaga lo que la sociedad necesita"⁵⁸.

⁵⁶ Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". En Kliksberg, Bernardo [compilador]. *La reforma administrativa en América Latina*. España, INAP-España, 1984, p. 61.

⁵⁷ Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.* p 148.

⁵⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado Mexicano... Op. Cit.* p. 67.

Pero por igual, tampoco ha de corresponder su gestión pública a los modelos que propugnan por la aplicación lineal y sobrepuesta de las técnicas propias de la administración de las empresas privadas, cuyos "objetivos, estrategias básicas, tecnología organizacional y estilo gerencial, constituirán los 'modelo óptimos' a reproducirse en el sector público. Las ineficiencias fundamentales del mismo estarían en parte importante determinadas por su alejamiento del enfoque empresarial privado. Debería abrirse una corriente de transferencia tecnológica permanente del sector privado al público, hasta sería deseable, según versiones extremas del planteo, que la dirección de organismos públicos claves se halle en manos de gerentes empresariales exitosos"⁵⁹.

Indudablemente, ni la aplicación del modelo burocrático, ni del modelo privatizador, son los tipos de gestión pública que le han de permitir al Estado dar marcha a su nuevo rol propuesto, sino que ha de ser una forma de gestión pública que fundamentalmente tenga las características de innovación y flexibilidad requeridas por el entorno cada vez más complejo y dinámico en que se desarrolla la vida social en la actualidad, como nos lo hace saber Bernardo Kliksberg:

"Los sistemas sociales presentan un equilibrio inestable, con fronteras sumamente sensibles, donde la irrupción de variables significativas produce rupturas del equilibrio y circuitos aparentemente 'enloquecidos' de realimentación positiva. Lo básico no es trabajar con el supuesto equilibrio, sino con la discontinuidad, el estado normal es el de las estructuras disipativas. El tratar de comprender esa lógica del desequilibrio, en lugar de creer en una racionalidad a priori, nos hace entrar en el reino de la alta complejidad"⁶⁰.

Tal complejidad exige, en consecuencia, el contar con una gestión pública adaptable y dinámica que lejos se encuentra de la rigidez propia de los modelos burocráticos, al igual que de los privatizadores; de estos últimos por ser una de sus características la amplitud de su ámbito de aplicación, contrariamente al caso de la empresa privada que se circunscribe a un espacio geográfico restringido, por lo que cuenta con mayores posibilidades de controlar las diversas variables presentes, y no así en el caso del ámbito público que, por su extensión y complejidad, presenta un mayor número de variables; entre ellas la presencia de factores de poder y de intereses muy diversos que le otorgan su característica de ser fundamentalmente conflictivo, así como de necesaria atención al bienestar social, muy distante del objetivo pretendido por la empresa privada, cuyo objetivo esencial es la obtención el máximo beneficio económico en el menor tiempo posible.

Un aspecto por demás relevante que ha de derivar de una gestión pública para la complejidad, es el desarrollar "una nueva cultura, [...] un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a

⁵⁹ Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?... Op. Cit.* p. 58

⁶⁰ Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública". En *Memoria Seminario Internacional... Op. Cit.* p.180.

cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborado por las jerarquías decisorias⁶¹, es decir, ha de ser una forma de gestión que, contrariamente a la verticalidad descendente del modelo burocrático, dé lugar a la participación activa de los directamente involucrados en la prestaciones de los servicios del Estado, que cooperen en la solución de conflictos y que asuman responsabilidades mediante mecanismos de comunicación abiertos y de forma horizontal, es decir, que exista:

"La posibilidad de que el trabajador pueda aportar ideas útiles; comunicaciones ascendentes muy valiosas para la dirección; más aceptación del trabajo por los participantes; el trabajador más interesado por su trabajo, los participantes pueden trabajar de un modo más inteligente si están informados; puede actuar como incentivo de la eficiencia de la dirección"⁶².

Por otra parte, pero directamente vinculado con las posibilidades de este cambio de cultura, se presenta la necesidad de formar nuevos administradores que correspondan a las nuevas exigencias, que cuente con los conocimientos requeridos para administrar la complejidad, ya que "en contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos"⁶³, por lo que lejos están los excelentes gerentes privados de contar con los recursos para desempeñarse en un puesto público que, más allá del manejo de las técnicas administrativas privadas, exige una perspectiva particular de servicio público y de atención al beneficio social, y no de los inversionistas privados.

Sin embargo, ha sido este interés el prevaleciente en los cambios que ha experimentado el Estado en los diversos momentos de su desarrollo histórico, particularmente al interior del sistema capitalista, ya sea mediante su amplia y decidida participación en los procesos económicos para beneficio y beneplácito del capital, o bien retrayendo su actividad para dejar campo abierto a su desenfrenado impulso por obtener la mayor ganancia posible, obviamente en detrimento del bienestar de los grupos sociales mayoritarios; mismos que, por las contradicciones generadas por el propio capital, bien pudieran estar en el umbral

⁶¹ Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". En CLAD, *Hacia Nuevos Enfoques de Gestión Pública*. Caracas, Venezuela, I Congreso Interamericano del CLAD Sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 3, 1997, p. 16.

⁶² Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma " *Op. Cit.* p.181

⁶³ *Ibid.* p. 179

CONCLUSIONES

La necesaria presencia del Estado moderno como elemento contenedor de las contradicciones generadas por el capitalismo, durante el llamado período del Estado de bienestar, manifiesta un carácter más estructural que coyuntural de su participación activa en los procesos económicos y sociales, es decir, que su presencia en dichos procesos más que una consecuencia del desarrollo del capitalismo, es una condición para el mismo; tal fue el caso de la creación de la infraestructura necesaria para la producción y reproducción del sistema, ya que ningún capitalista en lo individual habría emprendido esta tarea por los altos montos del capital requerido, por la escasa rentabilidad o por sus largos períodos de recuperación.

Situación semejante aconteció con la atención del Estado a la problemática social, que no obstante ser resultado de los excesos cometidos por el capital en su irrefrenable búsqueda del mayor beneficio posible, no alcanza a vislumbrar que una explotación intensiva y extensiva de la mano de obra, sin crear las condiciones necesarias para su reproducción, pone en riesgo los fundamentos sociales del sistema; por lo que la atención, aunque selectiva y corporativa del Estado a dicha problemática, actuó como una forma más de los subsidios otorgado al capital para su reproducción.

En el accionar del Estado para dar respuesta a estas exigencias de atención a la problemática económica y social, la administración pública desempeñó un papel fundamental, acorde precisamente con su carácter administrativo o de dirección del aparato productivo de la sociedad y de los bienes y recursos de la nación; pero también por su carácter público, es decir, político y de atención al interés colectivo de la sociedad, lo que la ubica más allá de las pretensiones por caracterizarla exclusivamente en un sentido instrumental o como un conjunto de técnicas de naturaleza apolítica.

En igual rango de importancia se ubica la empresa pública, que si bien está sujeta a los designios de las decisiones políticas del gobierno, no por eso deja de representar al Estado una posibilidad más de participación política; a tal grado que es posible afirmar que más que un simple instrumento, es un instrumento de gobernabilidad, por las posibilidades de acción que le representa al permitirle manifestar su presencia en los procesos productivos y distributivos, por su esencia de ser un organismo cuya finalidad última consiste en la producción de bienes y/o servicios para el mercado, actuando como regulador del mismo, pero también por permitirle instrumentar toda una serie de procesos de intercambio para obtener apoyo y consenso mediante la satisfacción de las demandas de los grupos socialmente organizados; sean los capitalistas, al subsidiar su producción, o sea la población, al subsidiar su consumo.

En este proceso de participación activa en los ámbitos económico y social, el Estado hubo de distraer parte del capital social para la atención de las demandas

presentadas, al igual que tomar en propiedad áreas de valorización del mismo, con lo que dio lugar a la presencia de críticas por parte de la iniciativa privada en el sentido de que el Estado estableció una competencia desleal al contar con fondos públicos y por no ser la rentabilidad su fin último, olvidando así los servicios que le fueron prestados en beneficio propio con estos actos, por lo que, ante la reestructuración que actualmente impulsa el capitalismo por comandar nuevamente los procesos productivos y distributivos, utiliza estos argumentos para descalificar la necesaria presencia del Estado en el interior de los mismos, demandando así la devolución de las áreas anteriormente ocupadas por el Estado, y que convierta a la rentabilidad en fin último en el uso de los limitados recursos con que actualmente cuenta.

Por tal motivo, el capital ha venido presentando la exigencia de que el Estado también sea objeto de una reestructuración, llamada reforma del Estado, que no significa otra cosa sino el repliegue de su participación en los procesos económicos y de atención a la problemática de inequidad social existente, para que sean el libre mercado y la llamada teoría del derrame los responsables de autorregular los procesos distributivos y propiciar el bienestar colectivo a través del bienestar individual, respectivamente; lo que ha derivado en el proceso de redimensionamiento del Estado, al restringir no sólo el número de sus órganos de administración, sino la calidad de los mismos, a la vez que desarrollando una feroz política de privatización de su empresa pública, con lo que ha dado respuesta a las demandas presentadas por el capital en su búsqueda por modificar la forma y los medios para incrementar los porcentajes de la tasa media de ganancia, mediante la llamada reconversión industrial y la globalización del mercado, no obstante que ésto le signifique al Estado su debilitamiento como instancia de contención de las contradicciones derivadas del desarrollo del capitalismo, de lo que parece ser, sus voceros se han dado cuenta al manifestar los excesos cometidos en el terreno económico y social, por los efectos derivados: nuevas fallas del mercado que se suman a las ya tradicionalmente existentes, y los altos índices de pobreza extrema presentes.

La evidencia histórica de lo hasta aquí señalado se encuentra en el desarrollo del Estado mexicano, que siendo producto de un movimiento armado adquirió sus rasgos Constitucionales de Estado comprometido y rector del desarrollo económico, lo que le otorgó características distintas al llamado Estado de bienestar, por encontrar sus fundamentos en el pacto social derivado de la Revolución mexicana y de sus rasgos constitucionales antes mencionados.

Rasgos que se hicieron presentes al manifestar una decidida participación en los procesos económicos, y de atención a la problemática social existente; para lo cual, la empresa pública desempeñó un papel por demás fundamental, como lo demuestra el constante crecimiento numérico y de funciones por ella experimentado en sus diversos periodos de desarrollo, que van desde su participación para crear la infraestructura necesaria y de las instituciones indispensables para su financiamiento, hasta para permitirle al Estado desempeñar una función eminentemente empresarial y de atención a las

demandas sociales presentadas, que si bien fueron atendidas mediante una política de tipo corporativista, no por eso dejaron de reflejarse en una mejor calidad de vida para los grupos socialmente mayoritarios, al igual que de fortalecimiento de la presencia política del Estado ante la sociedad.

La constante participación del Estado en los procesos productivos y distributivos, vía empresa pública, se manifestó como causa de su fortalecimiento adquiriendo, pero a la vez también de su debilidad mostrada, y no tanto por su participación en sí misma, sino por la fuente de financiamiento utilizada, al priorizar el uso del financiamiento externo, vía deuda pública, en lugar de establecer una política fiscal acorde con los montos financieros requeridos, al igual que por haber permitido la presencia de altos índices inflacionarios como mecanismo de beneficio al capital para la obtención de mayores ganancias a través del incremento constante de precios, particularmente durante la década de los años setenta; década durante la cual se presentaron signos de agotamiento del modelo económico utilizado, que dio lugar a la aplicación de un nuevo modelo que utilizó como pivote del crecimiento a los grandes yacimientos petroleros descubiertos, convirtiendo así a México en un país monoexportador que, ante la caída de los precios internacionales del mismo, no hubo sino de representarle la agudización de los rasgos críticos del sistema, haciéndolo más vulnerable a las exigencias externas para aplicar la llamada reforma del Estado, que dio inicio en la década de los años ochenta.

El éxito rotundo en la aplicación del modelo neoliberal en México se manifestó en la exclusión del Estado de los procesos económicos, en el impulso a la desregulación económica, en la liberalización del comercio y en la indiscriminada apertura al capital extranjero; éxito debido a la respuesta puntual que dio el gobierno de Miguel de la Madrid a las exigencias presentadas por los organismos financieros internacionales, no obstante que en el ámbito político se presentó la ausencia de una estrategia que le permitiera al país la transición política hacia una apertura acorde la economía abierta impulsada, al igual que en el caso de la problemática social que alcanzó altos índices de pobreza y de pobreza extrema por las políticas de contención al salario y por las restricciones presupuestales impuestas al gasto social.

La ausencia de una estrategia política capaz de sustituir al inoperante régimen corporativista se manifestó de manera más inmediata en los desequilibrios del sistema político, que en el ámbito social, pese a los estragos causados por la inequidad existente; de tal forma que la transición al gobierno de Carlos Salinas de Gortari se presentó bajo fuertes impugnaciones al carecer el régimen de los tradicionales apoyos que le representaba su intercambio por la satisfacción limitada a las demandas de los grupos sociales organizados bajo el modelo corporativista, influyendo en ello el desprendimiento del sistema de empresas públicas que fueron utilizadas como medio de atención de dichas demandas; desprendimiento iniciado de manera superficial por el anterior gobierno, como parte sustantiva de la llamada reforma del Estado.

Por tal motivo, el gobierno de Salinas de Gortari incluyó de manera prioritaria en su agenda de gobierno, una estrategia política capaz de modificar el entorno crítico en que se dio su arribo al poder presidencial; lo que le fue posible mediante la aplicación de programas sociales de naturaleza política: PRONASOL y PROCAMPO, a través de los cuales aplicó una política social que, no obstante su naturaleza focal y asistencialista, le permitió revertir las tendencias desfavorables al obtener un fuerte consenso dirigido más a su persona que hacia el sistema político y hacia el Partido Revolucionario Institucional, estableciendo así una nueva forma de concertación social que renovó la figura presidencial.

El consenso social logrado, y las condiciones heredadas de su antecesor en el ámbito económico, fueron indispensables para la aplicación de medidas económicas neoliberales más radicales y profundas, como el proceso de privatización de la empresa pública que durante el gobierno salinista fue de mayor impacto, no tanto por la cantidad de empresas privatizadas, sino por su importancia en el conjunto de la economía nacional, incluyendo entre ellas a la banca nacionalizada apenas hacía diez años, con lo que se fortaleció la presencia del capital privado en la economía nacional, principalmente de procedencia extranjera, al igual que en el caso de la apertura comercial que, con la firma del Tratado de Libre Comercio, encumbró al mercado internacional como mecanismo regulador de los procesos de intercambio.

Los efectos de la aplicación del modelo aperturista y privatizador de la economía en México se manifestaron de manera casi inmediata; particularmente por el perjuicio derivado del llamado redimensionamiento del Estado, al representar no sólo la reducción cuantitativa de sus estructuras administrativas, sino fundamentalmente el desmantelamiento de sus capacidades de acción frente a la sociedad, con lo que debilitó sus posibilidades de dirección de la sociedad y de presencia soberana, tanto al interior del país, por no poder dirigir ni controlar los procesos sociales, como hacia el exterior, al tenerse que doblegar ante las exigencias del capital transnacional por imponer sus mandatos en todos los ámbitos de la vida nacional.

La ausencia del Estado en los procesos económicos, derivada del desmantelamiento de su sector paraestatal, y particularmente por la privatización de la empresa pública y la desregulación económica, ha dejado en la indefensión a la planta productiva nacional por carecer las empresas nacionales de los rangos de productividad y competitividad exigidos por el comercio internacional, y por no contar con las instituciones para el fomento financiero y tecnológico capaces de sustituir la ausencia del tradicional paternalismo del Estado, condenando al país a desempeñarse de manera casi exclusiva como un eslabón más de la gran fábrica mundial mediante su desempeño maquilador y de suministro de materias primas y mano de obra a bajo precio, y porque al priorizar los sectores exportadores debilitó aún más su ya dañado mercado interno, también dejado a la voracidad de las empresas transnacionales.

De igual magnitud que en lo económico, se presenta en lo social el impacto negativo de la privatización, no sólo por la indefensión en que coloca al grueso de la población al hacer depender del mercado sus posibilidades de consumo, por demás limitado por los efectos derivados de las políticas de contención salarial, por las restricciones presupuestales al gasto social y por la ausencia del Estado como mecanismo distribuidor de la riqueza, como lo fue el caso de la CONASUPO; sino también por que la desatención de la problemática social le representa dar la espalda a su compromiso histórico de atención a la misma, y porque es precisamente en dicha atención en donde se establecen sus fundamentos derivados del pacto social que le dieron origen, es decir, a lo público, entendido no como pretenden los apologistas del capitalismo al identificarlo simplemente con la propiedad o consumo de más de uno, sino en su verdadera esencia social, en tanto que público es todo aquello que salvaguarde los intereses considerados como prioritarios para la sociedad, mismos que son dejados de lado al canalizar a la sociedad en su conjunto hacia el mercado como única alternativa de acceso al consumo de bienes indispensables para su sobrevivencia, que obviamente resulta ser prioritaria, y por consecuencia pública y de necesaria atención del Estado.

Las restricciones impuestas no sólo al número de empresas públicas, sino a la importancia de las mismas para manifestar el poder del Estado frente a la sociedad, han restringido también su capacidad de negociación al no contar más el ejecutivo con este instrumento de gobierno, por lo que los riesgos de ingobernabilidad se han hecho presentes, induciendo al Estado a instrumentar mecanismos de liberalización política que le permitan mantener el control de los diversos procesos políticos y sociales; lo que ha derivado en las restricciones a la política tradicional del partido-gobierno y a flexibilizar la centralización del poder para compartirlo con otras instancias partidistas, induciendo así la alternancia en el poder, que no la pérdida del mismo ante verdaderos procesos democráticos y de participación ciudadana en demanda de una transformación radical de las condiciones derivadas de la aplicación de un modelo económico a todas luces unilateral en beneficio del capital, pero en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

La problemática a que ha dado lugar la ausencia del Estado en los procesos económicos y de atención a la justicia social, ha derivado en nuevas situaciones de conflicto y de desigualdad entre las naciones y al interior de las mismas, dejando al descubierto los excesos cometidos por la aplicación de un modelo económico unilateral que atiende únicamente las necesidades de reproducción del sistema capitalista, más no así las de la sociedad en la cual encuentra no sólo su razón de ser, sino la condición misma de su existencia, por lo que se hace indispensable su revisión bajo una perspectiva totalizante que englobe la presencia del Estado, de la sociedad y del mercado mismo; este último por ser una instancia necesaria, más no suficiente por sí misma como mecanismo de distribución de la riqueza y para defensa de la libertad individual, pero necesariamente regulada por el beneficio colectivo, cuya atención y vigilancia recae en el Estado como garante del interés público, en tanto forma de organización política de la sociedad.

La falta de control sobre los actos de un mercado globalizado, y sus efectos derivados en una mayor concentración de la riqueza, han dado lugar a la presencia de nuevas fallas del mercado y han evidenciado la insuficiencia de la pretensión de que sea la "mano invisible" la responsable de su funcionamiento, por lo que se pone de manifiesto la necesaria presencia reguladora del Estado en sus procesos de intercambio para inducir un carácter más social y equitativo de los mismos, y no de beneficio exclusivo para unos cuantos, por sus posibilidades de acceso a un mercado que, bajo las condiciones actuales, no hace sino reproducir el carácter inequitativo del sistema capitalista en los procesos productivos y distributivos de la riqueza social a partir de las enormes distancias que existen en los montos correspondientes a la plusvalía y al salario.

Por tal motivo, la exigencia que se le presenta al Estado es la inducir su mayor participación en los procesos productivos y distributivos de la riqueza, sin que por ello deba de caer en los excesos del pasado al manifestar una presencia extrema, pero tampoco en los excesos actuales al manifestar una presencia casi inexistente y por demás insuficiente para regular los excesos de un capitalismo que, dejado a su plena voluntad, pondría en entredicho sus propios fundamentos sociales, como es el caso hoy día por los graves problemas de desempleo, pobreza, delincuencia, mortandad, etcétera; por lo que la fórmula deseable no es la de un Estado contra el mercado, o a favor del mercado, sino con el mercado, es decir, la fórmula de "todo el mercado posible, todo el mercado necesario", planteada por los socialdemócratas alemanes.

En este sentido, el problema actual del Estado no es tanto de sus dimensiones deseables, sino de la calidad de sus acciones que le permitan fortalecer su presencia ante una sociedad que ha de ser su fin último, no para su perjuicio, sino para su beneficio; razón por la cual su redimensionamiento deseable no ha de estar dado en función de su adelgazamiento, al cercenar sus estructuras administrativas, sino en el fortalecimiento de las mismas y en la redefinición de sus objetivos y de sus funciones, clarificando cuales han de ser aquellas empresas públicas que le han de permitir un eficiente desempeño en los procesos productivos, y cuales las que le han de permitir atender los asuntos propios de la justicia social, y por lo tanto cuáles han de ser los criterios de evaluación de su desempeño, que, obviamente, ha de ser el de la eficacia en ambos casos, así como el de la eficiencia, más no una eficiencia en sí misma, sino, parafraseando a Pedro Ojeda Paullada, una eficiencia con justicia, particularmente en el caso de las empresas de atención a las demandas de la población por una mejor calidad de vida.

El modificar los objetivos y las funciones de los órganos administrativos del Estado no será suficiente sin antes inducir un cambio en su cultura administrativa o de gestión pública, por lo que ha también de impulsar una verdadera transformación en este ámbito, que modifique su tradicional forma burocrática de atender los asuntos públicos, sin que por ello haga eco de las demandas actuales por aplicar de manera mecánica los métodos y las técnicas propias de la administración de

negocios, que lejos están de permitirle la consecución de su objetivos de naturaleza social, dado su carácter instrumental al servicio exclusivo del capital por extraer la mayor ganancia posible del desempeño de los trabajadores, cual extensión de los mecanismos de explotación aplicados en los procesos productivos; sino que, contrariamente, ha de ser una gestión pública que con sus técnicas propias impulse métodos de participación democrática de los directamente involucrados en la prestación de los servicios del Estado, lo que les ha de permitir estar en condiciones de administrar la complejidad que es característica actual de los procesos sociales que, por consecuencia, demandan también una forma distinta de ser atendidos y administrados por el Estado en cumplimiento de lo que Juan Enrique Von Justi estableció hace casi tres siglos como el fin último de todo Estado, es decir, procurar el bienestar de la sociedad, que bajo las acciones actuales del Estado mexicano, lejos se está de dar cumplimiento a lo que debe ser la esencia de todo Estado: el bienestar colectivo.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luís F. "El modelo redimensionador. supuestos y límites". En *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México.
- Almada, Carlos. "Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina". En *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México
- Altvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado". En Sonntag H. y Valecillos H. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1983.
- Andrade Berzabá, Andrés. "Origen y naturaleza de las empresas públicas" en Campuzano Paniagua, Gabriel [compilador] *Empresas Públicas*, UNAM/FCPS, México, 1990.
- Angeles, Luis. *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Ediciones el caballito, México, 1987.
- Aspe Armella, Pedro *El camino mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Ayala Espino, José Luís. *Límites del mercado, límites del Estado*. INAP, México, 1992.
- Bautista Romero, Jaime "Del Estado interventor al neoliberalismo". En Martínez, Ramón, Manrique, Irma y Bautista Jaime. *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, Ediciones el Caballito, México, 1996.
- Calderón Rodríguez, José maría. "Ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia" En Gutierrez Garza, Esthela [coord.]. *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las Empresa Públicas en México*, Porrúa, México, 1983.
- Concheiro Bórquez, Elvira. *El gran acuerdo. Gobierno y Empresarios en la modernización salinista*. ERA-UNAM, México.
- Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cook, María Lorena, Middlebrook, Kevin y Molinar Horcasitas, Juan. "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones". En

Cook, María Lorena. [et al.] *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Cal y arena, México, 1996.

Cordera, Rolando. "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina". En Loaeza, Soledad (compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México, México, 1996.

Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ed Era, México, 1997.

Cornelius, Wayne A. "Presentación". En Cook, María Lorena [et. al] *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Editorial Cal y arena, México, 1996.

Chanes Nieto, José. "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México" En Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador). *Reflexiones al Futuro*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

De la Garza Toledo, Enrique. "La reestructuración del corporativismo en México", en Cook, María Lorena. [et. al] *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Editorial Cal y arena, México, 1996.

De la Peña, Sergio *La formación del capitalismo en México*. Siglo XXI editores, México, 1982.

Diccionario enciclopédico Salvat. Barcelona, 1971, tomo 7.

Farfán Guillermo. "Capital, trabajo y Estado del bienestar en el capitalismo avanzado", en Gutierrez Garza, Esthela [coord.]. *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

Dresser, Denise. "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México". En Cook, María Lorena [et. al.] *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Editorial Cal y arena, México, 1996.

Fernández Santiillan, José Florencio. *Temas sobre teoría de la Administración Pública*, Cuaderno 2, Serie Conferencias, FCPS/UNAM, México, 1981

Flores Caballero, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*, INAP, México, 1988.

Forrester, Viviane *El horror económico*. FCE, México, 1997.

Furtado, Celso. *El capitalismo global*. Ed. FCE, México, 1999.

- Ginebra, Joan. *La trampa global. Neoliberalismo, neocapitalismo, neocolonialismo*, Ed. Panorama, México, 1998.
- González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos*. Ed. Era, México, 1985.
- González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social INAP*, México, 1991.
- Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista, INAP, México, 1980*
- Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940 / 1982*, Ediciones Era, México, 1985.
- Gurza Lavalle, Adrián. *La reestructuración de lo público. El caso Conasupo. UNAM*, México, 1994.
- Gutierrez-Haces, María Teresa. "El Estado mexicano y Estados Unidos: del proteccionismo al libre comercio". En Alonso, Aziz y Tamayo. (coords.). *El nuevo Estado mexicano, 1. Estado y economía*, Nueva imagen, México, 1992.
- Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI editores*, México, 1982.
- H. Hanke, Steve. *Privatización y desarrollo*. Trillas, México, 1989.
- Huerta G. Arturo. "Crisis y regulación del capitalismo mexicano". En López Díaz, Pedro [coordinador]. *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica*. Siglo XXI editores, México, 1984
- Huerta González, Arturo. *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*. Ed. Diana, México, 1995.
- Haywood, Stuart y Rodríguez Jeff. "Un nuevo paradigma para la gestión pública". En Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/FCE, México, 1994.
- Ibarra Muñoz, David. "La empresa pública como producto histórico". En Cervantes Delgado, Alejandro (coordinador). *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México*, Ed. Diana, México, 1989.
- Ibarra, David. *¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*. Ed. Aguilar, México, 1996

Kaplan, Marcos. "La empresa pública en los países capitalistas avanzados". En Kaplan Marcos [coord], *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM/PEMEX, México, 1994.

Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública". En *Memoria Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México.

Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado. Más allá de mitos y dogmas?* Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/FCE, México, 1994

Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*. Ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la Naciones Unidas, realizada en New York, Administración Pública y Finanzas de la Naciones Unidas, realizada en New York, 27 de mayo al 3 de junio de 1997, mimeógrafo

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial PAC, México, 1998

Loeza, Soledad. "Liberalización política e incertidumbre en México". En Cook, María Lorena [et. al.] *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Cal y arena, México, 1996.

Lombardo Horacio y Orozco, Jesús. "Régimen Jurídico de las Entidades Paraestatales y el proceso de desincorporación en México", en Kaplan Marcos (coord.). *Crisis y futuro Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM/PEMEX, México, 1994.

Lourau, René. "Institución" en Duvignaud, Jean. *La Sociología; Guía Alfabética*, Editorial Anagrama, Barcelona España, 1974.

Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". En Kliksberg, Bernardo [compilador] *La reforma administrativa en América Latina*. España, INAP-España, 1984.

México a través de los Informes Presidenciales Tomo 6 "El Sector Paraestatal", Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, México.

Olmedo Carranza, Raúl. "La empresa pública y el sector social de la economía, el Estado y el desarrollo social: nuevos enfoques", en Cervantes Delgado Alejandro (coordinador). *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México*, Ed. Diana, México, 1989.

Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*. Editorial Nuestro Tiempo México. 1998

Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras" En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/IFCE, México, 1994.

Palacios L, Juan José. "El nuevo Estado mexicano y la cuenca del Pacífico: variantes y realidades de la vía neoliberal al desarrollo", en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.). *El nuevo Estado mexicano, 1. Estado y economía*, Nueva imagen, México, 1992.

Paniagua Ruiz, Rafael. "Los límites financieros del Estado en América Latina: el caso de México". En Gutiérrez Garza, Esthela [Coord.]. *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*, Editorial El Colegio de México, México, 1995

Pichardo Pagaza Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México; tomo 2*, INAP, México, 1984.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales. El caso de México*. SECOGEF, México, 1988.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

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

Rey Romay, Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Rey Romay, Benito. *México 1987: "el país que perdimos"*. Siglo XXI Editores, México, 1997.

Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Rosenthal, Gert. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias". En *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México.

Rubio, Luis. "la democracia y la economía". En Barros Horcasitas, José Luis Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, German. *Transición a la*

democracia y reforma del Estado en México, México, 1991, UA, Miguel Angel Porrúa, FLACSO.

Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, INAP, México, 1980.

Sagasti, Francisco R. "América Latina en el nuevo orden global fracturado: perspectivas y estrategias". En Loaeza, Soledad (compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México, México, 1996.

Salyano Rodríguez, Raúl. *La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano*, INAP, México, 1985.

Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado*. Tesis Doctoral para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. UNAM-FCPS, México, 1997.

Sánchez González, José Juan. *Intervención del Estado y Empresas Públicas*, mimeo.

Sánchez González, José Juan. *Empresas Pública y Privatización en México*, mimeo, México, 1997

Sánchez González, José Juan. *Programa de estudio del Seminario La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*. Maestría en Administración Pública de la FCPS, UNAM, México, 1997.

Savas, E. S. *Privatización. La clave para un gobierno mejor*. Ed. Gernika, México, 1993.

Schoeck, Helmut. *Diccionario de Sociología*, Editorial Herder, Barcelona España, 1985.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Reestructuración del Sector Paraestatal*. SCGF-FCE, México, 1988 (Cuadernos de Renovación Nacional, t. IV).

Silvestre méndez, José. *Fundamentos de economía*. Ed. Mc. Grauw Hill, México, 1996.

Sojo, Ana. "El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, restricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI". En Loaeza, Soledad (compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México, México, 1996.

Soria, Victor. "Estado y Política en México, 1982-1993". En Calva, José Luís [coordinador general]. *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*. Juan Pablo Editor, México, 1996.

Starr, Paul. "El significado de privatización". En Sheila B. Kamerman y Alfred J Kahn. *La privatización y el Estado de Bienestar*. F.C E. México, 1993.

Tamayo, Jorge. "El redimensionamiento de las empresas paraestatales". En *Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, noviembre 1989, INAP, México

Tello, Carlos. *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Teutli Otero, Guillermo "Evolución, control y evaluación de la empresa pública en México". En *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP, núm. 73, México.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. iapem, México, sff.

Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, Ed. FCE, México, 1993.

HEMEROGRAFIA

Ayala Espino, José. "Globalización y nuevas instituciones". En RAP núm 100, México, 1999.

Boorsma, Peter B. "La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos". En CLAD, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, núm. 8, mayo de 1977.

Casar, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano?". En *Revista Nexos*, núm. 168, diciembre 1991, México.

Cordera Campos, Rolando. "Estado y economía. Apuntes para un marco de referencia". En *Comercio Exterior*, Vol. 24, núm. 4, abril 1979, México.

Cordero, Salvador y Gómez Silvia. "Estado y trabajadores de las empresas estatales en México". En *Revista del Centro de Estudios Políticos*, Vol. IV, octubre-diciembre de 1978, núm. 16, UNAM, FCPyS, México

Córdova Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?" En *Revista Nexos*, núm. 143, enero de 1990, México.

Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". En CLAD, *Hacia Nuevos Enfoques de Gestión Pública*. Caracas, Venezuela, I Congreso Interamericano del CLAD Sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 3, 1997.

"Gobierno Federal. Criterios Generales de Política Económica; El Programa Inmediato de Reordenación Económica". *El Mercado de Valores, NAFINSA*, núm. 51, diciembre 10, 1982.

Guerrero, Omar "El Estado majestuoso ante la privatización". En *Revista del Colegio*, año II, núm. 3, julio de 1990, México.

Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, España, INAP-Institut International des Sciences Administratives, Marzo de 1990, volumen 57, núm. 1.

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

Meyer, Lorenzo. "Entrevista con Merino Huerta", Mauricio, en *La revista del Colegio*, año II, núm. 3, julio de 1990, México.

Ojeda Paullada, Pedro "La reforma del Estado". En RAP, México, 1992

Rodríguez López, Julio. "El socialismo democrático ante el reto de la economía abierta". En *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección Política y Administración*, tomo III, vol. V, junio 1992, México

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando el Estado". En *Revista Nexos*, núm. 148, abril 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *La Revista del Colegio*, año II, núm. 3, julio de 1990, México.

Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la reforma del estado". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, núm. 2, abril-junio, 1993.

Vilchis García, Roberto D. "Estado, economía y empresa pública". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, núm. 2, abril-junio, 1993.

Villarreal, Rene. "Hacia una Economía Institucional de Mercado". En *El Mercado de Valores*, núm. 10/99, octubre 1999, México.