



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA DE PRIVATIZACION EN LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO 1985 - 1996

**T E S I S A**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**  
**Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A :  
**MARCO ANTONIO FRIAS RAMIREZ**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

295382





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A MIS PADRES, ESPOSA E HIJOS**

**Y A TODOS LOS QUE ME APOYARON**

**EN ESPECIAL AL DR. UVALLE Y AL ING. GARCIA**

**¡ MIL GRACIAS POR TODO !**

## **CONTENIDO**

<b>PROEMIO</b> .....	I
----------------------	---

### **APARTADO I**

#### **LA REFORMA ECONÓMICA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO**

Nueva relación sociedad-Estado.....	1
La privatización en la visión de lo público.....	4
Estado modesto y vida social.....	8

### **APARTADO II**

#### **LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD**

El papel de las empresas públicas.....	12
La política de gasto público.....	18
Reordenamiento constitucional de la actividad económica.....	20

### **APARTADO III**

#### **LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO 1985 1996**

La política de privatización.....	24
Objetivo de la privatización.....	29
Estrategia de la privatización.....	31
Impacto de la privatización.....	36
El alcance de la privatización.....	41

#### **APARTADO IV**

### **EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO MEXICANO**

Del Estado interventor al Estado regulador.....	44
Políticas de estabilización.....	46
Estado promotor y economía de mercado.....	48

#### **APARTADO V**

<b>CONCLUSIÓN</b> .....	50
<b>EPÍLOGO</b> .....	54
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	56

## **PROEMIO**

El modelo tradicional del Estado de bienestar ha evolucionado y agotado su capacidad de generar un crecimiento económico sostenido, por lo que a principios de la década de los ochenta, la reforma del Estado se vuelve un programa de aplicación mundial. Las acciones emprendidas por los países implican una transformación en las relaciones entre Estado y sociedad.

La redefinición de la estructura del Estado mexicano establece una política económica mediante un proceso de privatización de activos públicos, el cual genera un cambio institucional, reduce el número de empresas públicas, y el Estado se reserva el control y propiedad exclusiva de empresas prioritarias, para considerarse un Estado modesto, capaz de dirigir la economía nacional y coordinar la participación de los sectores privado y social.

El panorama externo conformado por una modificación acelerada de modelos económicos, apertura de mercados al exterior, la crisis del Estado de bienestar, aunado a las condiciones internas del país - crisis económica y política, economía cerrada y deterioro en la atención de las demandas sociales- exige al Estado un nuevo papel de promotor, con renovación y fortalecimiento en su administración pública, que le permita adaptar y desarrollar medidas para lograr una eficiente inserción en el mundo actual.

El objetivo principal de la presente investigación es analizar las transformaciones del Estado mexicano en el marco de la crisis económica de los ochenta, en particular la reforma económica y su incidencia en la instrumentación del proceso de privatización durante el periodo de 1985 –1996.

## II

Para fines de exposición se desarrolla en cuatro apartados:

En el primero, se formulan algunas consideraciones acerca del Estado; su importancia, como instancia de dirección y control de la sociedad moderna, sus funciones, entre las que destacan las de tipo económico, cuya intervención directa - mediante empresas públicas- implica un arreglo institucional del Estado. Se explica el concepto de privatización y la importancia de reordenar lo público y lo privado; se expone el carácter público de la privatización y también se explica la necesidad de establecer un Estado modesto.

En el segundo apartado se explica la actividad del Estado en la sociedad mexicana, a través de las empresas públicas, se señala la política de gasto público y también se estudia el nuevo reordenamiento como vía para implementar la política de privatización.

En el tercer apartado se analiza la política de privatización en México en el período de 1985-1996, explicando los objetivos, estrategias, impacto y alcance de la misma, así como su función de gestión pública en la reforma económica.

En el cuarto apartado, se estudia el nuevo perfil del Estado mexicano, su transición de un Estado benefactor e interventor a un Estado regulador y promotor de la economía mexicana.

Finalmente en el quinto apartado se formula la conclusión de la investigación.

## LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO CONTEMPORANEO

### La nueva relación sociedad-Estado

El mundo actual cambia aceleradamente, la transformación del Estado repercute en el comportamiento de la sociedad y viceversa, este cambio implica dar respuestas a las exigencias políticas, sociales y económicas entre ambos.

Desde la década de los ochenta hasta la actualidad, los Estados experimentan una serie de crisis en sus formas de gobierno, originando un nuevo planteamiento de reforma del Estado para adaptarse al nuevo contexto mundial de nuestra sociedad moderna, en este sentido, “Sólo un Estado reformado que combina ordenadamente prudencia con audacia, puede afrontar necesidades internas y defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial”<sup>1</sup>

Ante la creciente diversidad y complejidad social, el Estado reconoce el agotamiento de su modelo de desarrollo y el deterioro de la capacidad de respuesta efectiva hacia la sociedad, por lo que da inicio a un proceso de renovación y transformación con el objetivo de fortalecer las relaciones entre sociedad y Estado, a la vez que redefine su papel y estructura para dar origen a una nueva definición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, cambiando su extensión y naturaleza de intervención en los asuntos de la sociedad.

La reforma del Estado implica cambios en los arreglos institucionales, significa transformación de las estructuras tradicionales del Estado, lo que obliga a desarrollar, modernizar y transformar a la sociedad, por lo que “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”<sup>2</sup> esto conlleva a un replanteamiento y mejora de calidad de fuerzas entre las relaciones sociedad-Estado

---

<sup>1</sup> Rebolledo, Juan. La reforma del Estado en México, p. 28.



Las transformaciones de las relaciones entre la sociedad y el Estado se basan en tres aspectos fundamentales: político, social y económico; el primero incluye a un Estado que debe crear los espacios y condiciones adecuados para formalizar una mayor apertura democrática al servicio de la sociedad, favoreciendo toda participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno.

Así el gobierno debe tomar en cuenta la demanda real de una participación más directa de la sociedad en la política, para satisfacer todos los reclamos y exigencias, por lo que en la medida que mejore su capacidad de gobierno, dependerá la calidad de conservación del Estado.

El Estado debe servir a la sociedad y no la sociedad servir al Estado, abrirse plenamente a la participación ciudadana, para ello es necesario crear condiciones como son: transparencia en las elecciones, desburocratizar la gestión pública, favorecer todas las formas de organizaciones ciudadanas y renovar las instituciones.

En lo social, el Estado debe redefinir las fronteras entre la esfera pública y privada, es decir incrementar la calidad de la gestión pública en donde se incluyan la práctica de ciudadanos en la elaboración de políticas que antes eran exclusivas del gobierno, este acercamiento permitirá un ambiente de innovación, confianza y responsabilidad mutuas, que serán compartidas entre Estado y sociedad. Escuchar, comprender y servir a los ciudadanos para ayudarle a realizar por sí mismos sus objetivos, debe ser una característica del Estado reformado, en donde ya no predomina la reglamentación y el control.

El aspecto económico de la reforma del Estado, es el que presenta cambios acelerados, debido al nuevo contexto mundial que ha generado la modificación de los modelos económicos de los Estados, las economías proteccionistas y de consumo, se convierten en economías abiertas y competitivas, donde el mercado se constituye en un ente sin fronteras, de carácter mundial e integrado por economías interdependientes.

---

<sup>2</sup> Oszlak, Oscar. "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras", en El rediseño del Estado, una perspectiva

La principal característica con la que inicia la década de los noventa, es la consolidación de la globalización<sup>3</sup> de la actividad económica, a través de ésta se generaron nuevas tendencias para promover el crecimiento económico, como fue la apertura de sus mercados al exterior, por ejemplo, la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la cuenca del Pacífico y diversos tratados de Centro y Sudamérica.

Las nuevas condiciones del mercado mundial, la caída del muro de Berlín, el debilitamiento del socialismo y los acelerados avances tecnológicos son algunos factores externos que sumados a los factores internos de los países, como por ejemplo el agotamiento del Estado de Bienestar en muchas regiones del mundo, (Inglaterra, Estados Unidos, Japón, China, Sudamérica, Africa, México, etc.) exigieron un nuevo papel del Estado con la sociedad.

Las necesidades de insertarse en un mercado mundial, ante las exigencias de competitividad y calidad en la producción, llevaron a gran parte de los Estados del mundo a replantear sus funciones y fronteras ante la sociedad, reconociendo que sus límites como rector, productor y propietario de la economía, habían llegado a su agotamiento.

Este agotamiento del Estado representa un nuevo planteamiento de las fronteras entre la actividad pública y privada, limitando el alcance de la intervención estatal, una vez definido el papel apropiado del Estado en cada esfera de actividad, su tamaño y estructuras tienden a reducirse, por lo que el Estado asigna recursos y nuevas actividades a la sociedad, a través de procesos como son la desregulación<sup>4</sup> y privatización<sup>5</sup>.

Internacional. Bernardo Kliksberg (compilador), 1996, p. 57.

<sup>3</sup> "La globalización es un proceso que obliga a los agentes económicos de un país a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales, que estaban definidas por las necesidades internas... La tendencia de la globalización vuelve a las empresas más dependientes de las fuerzas económicas que operan a nivel mundial". Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, límites de Estado. p. 143

<sup>4</sup> "La desregulación ..., centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado, la desregulación ha surgido como una respuesta a la regulaciones implantadas a lo largo del desarrollo económico de la posguerra, y que algunos juzgan que se han convertido en una carga excesiva y quedan bajo el control de los grupos de interés" *Ibid.*, p. 164

<sup>5</sup> "La privatización puede ser entendida, primero como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia y su secuela de efectos perniciosos. Y segundo, un recorte sustancial de las funciones y regulaciones que se fueron agregando al Estado". *Ibid.* p. 152

La privatización del sector público es una modificación sustancial entre las relaciones de la sociedad-estado, que conlleva a un reordenamiento de las esferas pública y privada.

### **La privatización en la visión de lo público.**

Las transformaciones entre el Estado y la sociedad en el presente son permanentes, dado el desarrollo acelerado nuestra sociedad se convierte en agente activo interesado en ganar espacios y reconocimiento por parte del Estado.

De ahí que el concepto de lo público<sup>6</sup> recobre importancia y por ello no es exclusivo del gobierno, sino también de los individuos y ciudadanos, todo lo que tenga que ver con lo colectivo, como lo señala Ricardo Uvalle "... lo público no es igual a lo estatal. Lo público alude a un modo donde los ciudadanos tienen opciones diversas para satisfacer las necesidades colectivas. Comprende a la vez el derecho que los ciudadanos tienen para elegir a sus dirigentes mediante el voto universal y secreto, participación democrática, sufragio universal, alternancia en el poder, representación parlamentaria y publicitación de las decisiones estatales, dan como resultado la ampliación del espacio público".<sup>7</sup>

En consecuencia, para que la sociedad y sus ciudadanos puedan desarrollarse necesitan un espacio donde puedan expresar sus ideas, sus inconformidades, sus problemas, sus propuestas de solución a los mismos, este espacio debe ser reconocido por el gobierno.

Así pues, los intereses particulares e individuales traspasan el ámbito de lo privado, para colocarse en la vida pública, y así dichos intereses toman forma y adquieren sentido para el gobierno, y donde éste, tiene que modificar sus esquemas tradicionales, como por ejemplo su propiedad de empresas públicas, que representan un peso para llevar a cabo su

<sup>6</sup> "Público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada". Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, p. 191.

<sup>7</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno*. p. 98

reforma económica, por lo debe dar cabida a un cambio institucional, permitiendo una creciente participación de la vida privada en el ámbito público.

En este sentido, la sociedad civil<sup>8</sup> "... toma conciencia de la magnitud e intensidad de la crisis y se moviliza para demandar al Estado una redefinición de los espacios público y privado".<sup>9</sup> De acuerdo a lo anterior, "El Estado debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio del estado o de los fines que éste descubre para sí. El Estado no debe tener monopolio del interés general; los ciudadanos no funcionarios no son menos capaces de ir más allá de sus intereses particulares que los ciudadanos funcionarios."<sup>10</sup>

Así esta participación activa y directa de la sociedad debe impulsarse a través del gobierno estableciendo una perspectiva distinta que integre lo público y lo privado, para aprender a trabajar conjuntamente, para hacerse cargo de todos los problemas.

Dentro de los problemas a analizar existe, una marcada intervención del Estado en la economía, la cual muestra una obsolescencia en el manejo y control de empresas estatales, en donde el Estado ha sido rebasado por el mercado, entonces bajo este nuevo razonamiento el Estado recurre la privatización, (venta de empresas públicas hacia el sector privado) como una alternativa de gestión pública para admitir la aportación en tecnología y experiencia que tiene el sector privado para participar y competir en el mercado, bajo las reglas estatales que lo limiten y protejan.

El proceso de privatización tiene implicaciones de carácter público en donde se cuestiona la naturaleza de la función del Estado, su autoridad pública, y el fortalecimiento de sus estructuras, sin embargo el adelgazamiento de su tamaño no implica necesariamente una disminución en su capacidad administrativa, sino por el contrario un incremento en la calidad de su gestión hacia la sociedad.

<sup>8</sup> Por sociedad civil entendemos aquella sociedad donde " su primer supuesto es... la libertad y la igualdad jurídica de las personas". Heller, Hermann, *op. cit.*, p. 126

<sup>9</sup> Uvalle Berrones, Ricardo *La calidad de la administración pública moderna*. p. 103

<sup>10</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto. Estado moderno Estrategia para el cambio*. p. 69

La privatización es una respuesta de los Estados en gran parte del mundo<sup>11</sup>, a los problemas públicos que cuestionan la capacidad de gobierno como son: la ineficiencia de empresas estatales, el déficit fiscal, el incremento de la deuda pública, los cuales se manifestaron en altos costos sociales y políticos como falta de credibilidad, decremento en el nivel de vida, crisis de la gestión pública, etc. En consecuencia la reforma estatal incluye como una estrategia fundamental la privatización como un cambio institucional con el objetivo de que la administración pública coordine los esfuerzos sociales y los agentes económicos para alcanzar justicia y desarrollo social.

La privatización es una faceta de la gestión pública, que conlleva a ampliar el espacio público, significa una democratización de la sociedad, ya que origina un proceso interactivo entre la política de las acciones del gobierno (macrosocial) y las políticas de la sociedad civil (microsocial), con la finalidad de transformar una economía pública en una economía de mercado, que vaya acompañada de capacidad de producción y distribución de bienes y servicios, teniendo como meta alcanzar el bienestar social e individual a través del progreso económico.

La privatización en el corto plazo genera beneficios públicos como liquidez en el sector público para enfrentar los compromisos de deuda; permite iniciar programas de saneamiento de las finanzas públicas para evitar déficit fiscal; disminuye el tamaño administrativo del gobierno, más no su capacidad de gobierno, y permite revisar y ajustar políticas de gasto público (que es necesario y cual no lo es), así como también permite revisar y acelerar cambios institucionales, como pasar de una economía de Estado a una economía de mercado.

Sin embargo el asunto de la privatización tiene implicaciones mas allá de la gestión pública y que tienen que ver con el aspecto público, la privatización supone descargar, limitar el alcance o modificar el papel del Estado en los asuntos sociales, correlativamente aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión, por lo tanto

---

<sup>11</sup> Países como Inglaterra en 1979, Estado Unidos en 1981, Italia, Canadá, Francia, España, Portugal, América Latina, Sudeste asiático y Europa Occidental. Vernon, Raymond. La promesa de la privatización. p. 16

produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de diferentes actores sociales y estatales.

Naturalmente la transferencia de propiedad de activos o servicios públicos al sector privado, no conlleva de manera automática, a que el mercado ajuste más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores. Sin embargo, genera cuestiones tales como la creación de monopolios en manos privadas, el debilitamiento de la capacidad de regulación y control del Estado sobre las actividades privatizadas, la formación de grandes conglomerados empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre Estado y corporaciones, la subordinación del interés social a criterios de rentabilidad empresarial o la situación de la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por la empresa privada.

La privatización conlleva a un incremento en la calidad de la administración pública, pues se requieren mayores necesidades de regulación de la actividad privatizada, para desarrollar requerimientos adicionales que pueda derivar del establecimiento de una infraestructura económica y financiera adecuada.

De la misma manera la privatización, dentro del proceso de integración económica, exigirá una mayor competitividad en los extensos sectores de la administración pública por lo que deberá adoptar nuevos sistemas de decisiones y formas adecuadas del comportamiento propio del mercado.

## Estado modesto y vida social

El escenario de nuevos actores sociales y políticos demandan la transformación de un Estado benefactor, altamente intervencionista, a un Estado modesto regido por la opinión pública, la participación ciudadana, la economía de mercado, a la vez fundamentada su acción de gobierno en lo que la sociedad quiere y puede hacer por ella misma. Así pues, “ El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas es más coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad. Su papel promotor, regulador y socialmente necesario es propio de una época que, como la actual, da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los cuales debe conducir con base en la pluralidad y el respeto... El perfil del Estado en tiempos de cambio democrático debe ser, por tanto de apertura, democracia y bienestar social”<sup>12</sup>

El nuevo Estado que se perfila es un Estado modesto que mira por el bienestar de la sociedad, que co-participa con ella en la búsqueda de alternativas, que brinda y da espacios a los grupos y organizaciones que así lo pidan, pero sobre todo que promueve la vida pública y da sentido, con ello a lo público del Estado.

Así el Estado modesto, es aquel donde “ El Estado en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y mesurado. Es un Estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer.”<sup>13</sup>

En este Estado, la administración pública basa su accionar en la gestión pública, la cual “... puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. p. 42

<sup>13</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. p. 102

<sup>14</sup> Ibid., p. 52

Así esta nueva gestión pública debe dar preferencia a las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales, que permita una coordinación y dirección por consenso y legitimidad con el objetivo de transformar el accionar y funcionamiento del gobierno. De ahí que el Estado modesto se caracterice por ser un “... Estado ... deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y de retirarse cuando una actividad fructífera puede ser garantizada por los mismos que la practican...”<sup>15</sup>

Así para que la sociedad se desarrolle plenamente es necesario que el Estado conozca sus límites y ceda a organizaciones e instituciones privadas, aquellas actividades o tareas en las cuáles él, o no cuenta con las capacidades suficientes para darles respuesta, o no las considera prioritarias y urgentes; es decir un Estado estratega, cuya característica básica sea la de ajustar su presencia y estructura a las condiciones de un contexto cambiante.

Como resultado de lo anterior “... la administración pública no es ya instancia referida única y exclusivamente al Estado, sino que adquiere un contenido público-social que replantea la intercomunicación entre la sociedad y el Estado...”<sup>16</sup>

En consecuencia, “ La misión del Estado (promotor) debe considerarse útil, siempre y cuando complemente el esfuerzo de los particulares; cuando canaliza la participación ciudadana; cuando suma esfuerzos y recursos con organizaciones privadas y públicas para encarar las carencias sociales; cuando define y garantiza las reglas del mercado sin saturarlo con administración y burocracia; cuando le confiere a los recursos que tiene un sentido público en su asignación, aplicación y aprovechamiento... La utilidad del Estado, por tanto, alude al nuevo papel que debe asumir para desempeñarse con eficiencia y responsabilidad. La utilidad del Estado lo sitúa como una institución promotora y reguladora de lo que la sociedad necesita.”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Crozier, Michel, *op. cit.*, p. 51

<sup>16</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La calidad de la administración.* p. 105

<sup>17</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La gerencia pública: una opción para...*, p. 99



El Estado modesto “ ha de gobernar con el auxilio de tecnologías eficaces para responder con creces a demandas en competencia, a intereses contrapuestos y a tensiones que nacen del conflicto social... Ha de gobernar con tecnologías que imprimen una racionalidad progresiva y creciente a las instituciones...”<sup>18</sup> a fin de que los recursos escasos sean aprovechados al máximo y el impacto social de los cursos de acción del gobierno, sean lo que legitime a éste como un buen gobierno.

Un buen gobierno significa un gobierno abierto, receptor de las inquietudes y preferencias de la sociedad, así como también negociador, dialogante y promotor. De ahí, el cambio en la administración pública, como punto de partida de la transformación de un proceso de evolución y mejoramiento para administrar y promover el desarrollo. La administración pública debe buscar nuevos caminos que conduzcan a un abordaje de los problemas más efectivo, con mejores resultados, racionalizando los recursos públicos y brindando respuestas a los reclamos ciudadanos.

Para realizar esta tarea, el nuevo perfil del Estado requiere un cambio institucional por medio de la administración pública, la cual debe tener una gestión gubernamental eficiente, personal preparado, capacitado con gran sentido de responsabilidad y sensibilización social. Por lo que la administración pública necesita redefinir y reestructurar sus acciones, incorporando a sus instituciones los cambios e inestabilidades del contexto. “De este modo, la eficiencia adaptativa puede lograrse haciendo y rehaciendo los cursos de acción del gobierno, lo cual significa asumir riesgos, enfrentar incertidumbres y avanzar con sentido de inventativa”<sup>19</sup>

Ahora la administración pública debe y tiene que buscar nuevas formas de acercarse a la sociedad y a la problemática de ésta, mejorando en primera instancia, la estructura de sus instituciones, a través de las cuales se da el trato directo con la sociedad en general: esto implica una redefinición de funciones con sentido modernizador, social y público.

---

<sup>18</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros.... p. 105

<sup>19</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado.... p. 80

La nueva administración pública del Estado promotor tiene que innovar y replantear su papel dentro de la sociedad, cediendo espacios, revalorizando el sentido de lo público y la importancia que éste tiene, debe revisar sus cursos de acción teniendo como eje rector lo público, es decir, aquel "... lugar donde la acción de gobierno se revisa a la luz de procesos de apertura, intercambio, críticas, propuestas y soluciones adoptadas"<sup>20</sup>

Los esquemas de regulación excesiva, burocratización y uso desmedido de los recursos, tienen que llegar a su fin. La propuesta de un Estado modesto no es viable con estas prácticas, pues lo que éste busca es que las estructuras gubernamentales no generen altos costos para el gobierno y la sociedad.

De hecho, el Estado modesto postula el trabajo en equipo, la corresponsabilidad y los procesos abiertos respecto a la negociación y solución de problemas, Esta visión integradora se basa tomando en cuenta a las instituciones gubernamentales, las privadas, las organizaciones no gubernamentales, los diversos públicos, los grupos organizados y la sociedad civil.

Finalmente, el nuevo perfil del Estado modesto, no se puede entender sin el cambio institucional, el cual deberá eficientar y dar flexibilidad a los cursos de acción del gobierno, a través de implementación y adaptación constantes de los mecanismos de la administración pública.

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 100

## **LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD.**

### **El papel de las empresas públicas.**

La intervención estatal por medio de empresas públicas en la producción y el financiamiento del crecimiento y desarrollo, es una realidad en cada una de ellas, atendiendo el grado de desarrollo de los mismos. La presencia creciente de empresas públicas transformó al Estado "benefactor", que intervenía mediante los mecanismos presupuestales tradicionales, en un agente económico más que participa en la competencia y el mercado.

Una explicación y justificación de la intervención estatal por medio de las empresas públicas es la falla del mercado para asignar adecuadamente los recursos entre usos distintos en un momento dado o entre el mismo uso en distintos momentos. Entre las causas más relevantes que explican el origen de las empresas públicas se mencionan las siguientes:

- La divergencia entre la maximización de la rentabilidad social y de la privada.
- Las fallas del mercado en bienes públicos
- La independencia de actividades que necesitan expandirse de manera secuencial
- La planeación del desarrollo en la microeconomía
- La programación del desarrollo a largo plazo acompañada de rentabilidad social

La intervención del Estado mexicano en la economía, a través de empresas públicas ha obedecido a insuficiencia del desarrollo, la presión de las necesidades insatisfechas, el lento y desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o retracción de capitales; obligando al Estado a intervenir directamente, sustituyendo las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias pueden generar daños políticos y sociales importantes.

Las empresas públicas entonces, se vuelven resortes esenciales de la política económica, proporcionan las condiciones y garantía de existencia, reproducción y continuidad de un

sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento de los mecanismos económicos o por la acción exclusiva del sector privado. Las empresas públicas asumen actividades correspondientes a funciones sociales, políticas y estratégicas; complementan o substituyen a la inversión privada; crean obras de infraestructura para promover el desarrollo e impulsan la industrialización.

Este papel de las empresas públicas en la economía y en la sociedad, la interdependencia de sus actividades entre sí y con las empresas privadas, requerían un alto nivel de eficiencia, un crecimiento en sus sectores y actividades, una modernización tecnológica avanzada, rentabilidad en su productividad y ayudas presupuestarias que permitieran aumentar sus inversiones.

Así, el sector público soporta el peso de los desequilibrios y la irracionalidad que la política de la empresa privada y de gobiernos demasiados sensibles a sus exigencias y presiones engendran para el conjunto de la economía y sociedad. Lo cual impone a las empresas públicas una serie de limitaciones a su progreso, productividad y rentabilidad, y por lo tanto al cumplimiento de sus objetivos y funciones sociales y a su utilización creciente en beneficio del sector privado.

En resumen, la empresa pública es un instrumento estratégico del Estado, para canalizar adecuadamente los recursos productivos con el objetivo de proveer bienes y servicios a la sociedad para garantizar el progreso económico y el bienestar social, es complementaria y alterna con el sector privado; entre otras funciones busca la utilización racional de los recursos naturales del país y el control de sectores estratégicos como el petróleo, electricidad, transportes, acero y financiero entre otros.

La presencia de la empresa pública ha sido imprescindible en el desarrollo industrial ante el escaso desarrollo del sector privado, su frecuente falta de capacidad para mantener empresas productivas fuera de la protección estatal, su temor al riesgo en largo plazo y su tendencia natural de maximizar sus inversiones más que a lograr beneficios sociales.

Así mismo, conforme las necesidades de desarrollo amplió constantemente su injerencia para regular y fomentar la economía; para producir una cantidad de bienes y servicios para contrarrestar el deterioro del nivel de vida de los sectores mas afectados de la población.

La creación e incorporación de empresas al sector público que en ocasiones fue desorganizada y sin patrón de desarrollo que la guiará y le diera racionalidad y prioridad, dio como resultado una estructura enorme en cuanto a número de ellas (1,155)<sup>21</sup>. Entre las causas de manera general que propician su aumento son:

- Por creación de acuerdo a necesidades y objetivos del estado en áreas que son de exclusividad.
- Por absorción debido a que el sector privado las llevó a la quiebra financiera, o a la obsolescencia tecnológica.
- Por requerimientos de apoyo al sector social.
- Por creación en áreas que no son de su exclusividad, según sean las necesidades de cubrir las funciones de acumulación, legitimación y dominio<sup>22</sup>

La intervención directa del Estado mexicano en la economía alcanza un crecimiento superior comparado al de la mayoría de los países en desarrollo; sin embargo después de una expansión constante y con frecuencia no planeada, absorbiendo una gran cantidad de empresas privadas en quiebra con el fin de mantener en operación la planta productiva y los niveles de empleo; por la función de social de las empresas públicas más que de rentabilidad económica, misma que limitaba e impedía la generación de excedentes económicos para financiar su operación y crecimiento, por lo que cada vez más fueron dependiendo del endeudamiento y transferencia de recursos del gobierno; por el deterioro de su estructura financiera agravada por el rezago de precios que incluían subsidios a la población y por la corrupción y ineficiencia, llevaron al agotamiento financiero del Estado.

<sup>21</sup> Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales p. 33

<sup>22</sup> Marúm Espinosa Elía, "Intervencionismo estatal y transformación del sector empresa pública en México" en El nuevo Estado mexicano. Jorge Alonso (Coordinador), p. 210

Sin embargo, había empresas públicas productivas, eficientes y generadoras de remanente financiero, las cuales no generaban un peso en el presupuesto estatal, por lo que las empresas públicas no son las determinantes del déficit presupuestal y financiero del sector público, pero si contribuyeron a él.

En los años 70 y 80, el papel del Estado y el desbordamiento administrativo del mismo adquieren una dinámica negativa que afecta la vida de la sociedad. Aunado a la caída de los precios internacionales del petróleo, la excesiva deuda externa, las altas tasas de interés internacionales y la caída de la producción interna caracterizaron una crisis sin precedentes.

De ahí que el Estado mexicano inicie el proceso de privatización para el sector de empresas públicas con un ordenamiento y racionalización financiera estatal, además de un cambio estructural que incluye modernización tecnológica y administrativa, esto es, cancelar las empresas no estratégicas ni prioritarias, apuntalar aquellas que sí lo son, fusionar y reorganizar empresas para aumentar su eficiencia y vender las no prioritarias y atractivas al sector privado.

El Estado mexicano no es la excepción, su intervención en la economía es de larga tradición y se remonta al tiempo de la colonia, con la formación de los estancos, como el tabaco y el mercurio, de ahí que la evolución del sector paraestatal obedece a un largo proceso histórico que en un principio tuvo como objetivo sentar las bases del desarrollo nacional a través la creación de infraestructura y nacionalización de empresas extranjeras que operaban en sectores básicos y estratégicos de la economía (la energía eléctrica, el petróleo y la industria siderúrgica) y otras empresas de escasa rentabilidad que al sector público no se la hacían atractivas.

El Estado mexicano va configurando, entonces una densa y compleja red de empresas públicas que en su momento le permitieron suplir, complementar, estimular o corregir las actividades económicas propiciando un mejor ambiente de eficiencia y competitividad.

Sin embargo, a mediados de los años setenta, empieza el declive y crisis de este modelo empresarial estatal, por factores de diferente índole como fueron: su gran tamaño en comparación con la iniciativa privada, la burocratización, ineficiencia de su operación, y es cuando inicia un proceso de desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas, a fin de propiciar el saneamiento de las finanzas públicas y permitir la participación del sector privado.

En la década de los ochenta, el proceso de privatización se intensifica a nivel mundial y en México el contexto económico presenta condiciones económicas desfavorables como:

Desequilibrios económicos, acumulación excesiva de deuda externa estancamiento en la actividad productiva, inflación y el desplome del precio de petróleo, sumado a esto las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales exigían condiciones de estabilidad económica para seguir proporcionando créditos) y la política económica de corto plazo que instrumentó el gobierno mexicano, generó rezago tecnológico y de productividad en las empresas públicas, así como también duplicidad de funciones y exceso de asignación de recursos a éstas.

En consecuencia estos desequilibrios económicos derivaron de problemas de carácter social, incremento en la pobreza y desigualdad social y deficiencia en la distribución de bienes y servicios públicos como agua potable, educación, inversión en el campo, vivienda y justicia.

De esta manera “la vuelta al mercado se ha convertido en alternativa y solución para grandes males que aquejan a la economía y a la sociedad. Paradigma de pretensión general, la privatización postula como nueva racionalidad estatal, la disminución del estado en la sociedad civil, depuración de zonas administrativas consideradas no útiles y eficientes; renuncia a la rectoría económica para que el Estado únicamente fomente y estimule a las inversiones privadas; saneamiento de las finanzas públicas por la vía de la contracción del gasto y de la inversión productiva”<sup>23</sup>

La crisis de 1982 puso en evidencia al Estado mexicano que “ un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz y que ser más propietario no significa ser más justo”<sup>24</sup>

El gobierno tomó conciencia de que no podía asumir la responsabilidad completa de todos los aspectos económicos y que el sector privado podía y debía llevar a cabo eficazmente parte de esta tarea.

El agotamiento de las empresas públicas demanda medidas de ajuste inmediatas para enfrentar el libre mercado internacional que va acompañado de competencia, avance tecnológico y una importante modernización en su estructura administrativa.

Paralelamente a este proceso, el gobierno optó por implementar política de regulación de las empresas públicas, “ Con la finalidad de optimizar los recurso existentes y elevar la eficiencia de las empresas públicas estratégicas<sup>25</sup> y prioritarias en las que por interés general seguiría participando el Estado, se introdujo una reforma integral administrativa que consistió en: dotar de mayor autonomía de gestión a los órganos de gobierno y a la dirección de las entidades, establecer la competencia y la responsabilidad de las diferentes instancias que intervienen en el necesario control y evaluación de las entidades, rehabilitar financieramente a las entidades a cambio de compromisos específicos en materia de producción y productividad, inversiones y resultados financieros”<sup>26</sup>

En 1982 el sector público alcanzó la cantidad de 1,155 entidades (103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 empresas de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos).<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Uvalle Berrones, Ricardo “ Nueva racionalidad del Estado mexicano” en revista *Teoría y Praxis administrativa*, Vol II y IV p. 15.

<sup>24</sup> Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1989

<sup>25</sup> Las empresas estratégicas se refieren a los sectores en los que el Estado tiene su participación exclusiva, dado que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan de manera directa el beneficio social, tales como la energía eléctrica, el petróleo, servicios de salud, vivienda, educación. *Ibid*

<sup>26</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *La reforma de la empresa pública en México(1982-1989)*, México Secretaría de capacitación política del Partido Revolucionario Institucional 1989 p. 3

<sup>27</sup> Rogozinski, Jacques, *op. cit* , p. 41



## La política de gasto público

El criterio de que los gobiernos deben formular políticas sociales para incrementar el bienestar de la población ha estado presente durante la mayor parte del siglo XX, sobre todo en los momentos posteriores a las dos grandes guerras mundiales; si bien en años recientes ha sido objeto de severas críticas. Con el creciente auge de movimientos radicales de derecha, principalmente de los países más desarrollados de capitalismo conservador como Inglaterra y los Estados Unidos, se cuestiona y se hacen esfuerzos para limitar la participación del Estado en la labor de bienestar social y a transferir la responsabilidad de dicha actividad a particulares, hecho que se contrapone con los fines que tiene el Estado de asegurar el bienestar social.

El principio de que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir para promover el bienestar social es una realidad aceptada por la mayoría de los Estados del mundo. De tal manera, “ los programas estatales de asistencia empezaron a experimentar dificultades durante los años 1970. Al alcanzar el gasto en materia de asistencia social niveles sin precedentes, aumentó la resistencia pública a la tributación. Con la crisis de la energía durante la misma década, la inflación y la recesión se debilitaron economías anteriormente pujantes y tuvieron un impacto negativo en los programas gubernamentales de asistencia. Además los empréstitos globales así como el endeudamiento de los países en desarrollo aceleraron y limitaron aun más los gastos en materia social. Los críticos de la participación gubernamental empezaron a atraer la atención, y sus enfoques fueron acogidos con entusiasmo creciente en círculos intelectuales y políticos”<sup>28</sup>

Se inicia así un impresionante repliegue del intervencionismo del Estado en la economía, afectando instituciones y organismos creados para favorecer el bienestar social. Acorde con el alejamiento del Estado de la actividad económica y aún social – a través de la privatización-, los movimientos políticos tanto de la derecha como de la izquierda han promovido la participación de la sociedad civil como alternativa efectiva a la de bienestar asegurado por el gobierno.

Pero esta es una percepción parcial pues, si bien la labor social del Estado no ha resuelto los problemas sociales urgentes de que adolece la sociedad moderna, ha fomentado mejoras significativas de los niveles de vida, por que es necesario reconocer sus logros. Sin duda la participación social es deseable, pero tampoco puede afirmarse que la reversión de la responsabilidad estatal a la sociedad signifique un éxito total.

En los años 1980, los efectos de la crisis derivan en el deterioro de los niveles de vida, es así que el Estado mexicano pone sus esperanzas en la aplicación de programas y ajustes para estabilizar el país. Las estrategias, reformas y políticas a adoptarse descansan en la reforma del Estado lo que significa replantear los aspectos el aparato productivo y las estructuras institucionales, especialmente aquellas que le conciernen en el carácter social.

Los costos de reestructuración del Estado suelen asociarse, entre otros aspectos, con los niveles de la producción (generados por las empresas públicas); la disminución en el empleo que brinda el sector; el menor apoyo financiero y asistencia técnica orientada hacia los sectores productivos; así como el detrimento de la calidad y cobertura de los servicios básicos que brinda en diversos campos, tales como: salud, infraestructura social, seguridad y la suspensión o disminución de los programas de asistencia y promoción social orientados a los sectores de la población más deprimidos.

---

<sup>28</sup> Midgley, James "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Pobreza, un tema

## **Reordenamiento constitucional de la actividad económica del Estado.**

Las circunstancias de los años ochenta en la sociedad mexicana demandaban una capacidad de repuesta efectiva por parte del Estado, traducida en una necesidad de apertura, crecimiento con más justicia y una eficaz inserción del Estado mexicano en el contexto internacional. Los hechos acontecidos tales como el crecimiento demográfico, la crisis del modelo de desarrollo, el déficit de servicios básicos, la pobreza, el debilitamiento del consenso político y la expansión estatal, evidenciaron la incapacidad del Estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas.

La expansión estatal creó un problema doble: por una parte mermaba su capacidad de atender sus responsabilidades fundamentales (asegurar la legalidad, cumplir con el compromiso político de procurar mayor justicia social y conciliar los conflictos de intereses entre diferentes grupos sociales, lo que implicaba transferencias de poder o de recursos); por la otra, al suplir la participación y la responsabilidad directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, generó intereses autónomos manejados por la burocracia sin tener una visión hacia el interés general.

Ante este entorno, la reforma del Estado incluye la implementación de nuevas reglas y formas de organización traducidas en un cambio de los criterios con los que el Estado operaba anteriormente, por lo que es necesario reformar la constitución política, para fortalecer la capacidad del Estado promotor con capacidad de regular con firmeza las actividades que le corresponden y así pueda orientar atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, como apertura democrática, crecimiento y desarrollo económico y justicia social, sin tener que ser el protagonista o paternalista, sino más bien corresponsable, regulador y abierto.

La constitución establece la rectoría del Estado y lo dota de amplias facultades para intervenir como regulador de la economía y del orden social en cuanto a que es un ente que planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica.

En el capítulo económico de la Constitución ( arts. 25°, 26°, 27° y 28° .) se encuentra plasmada, en términos jurídicos, una rica experiencia histórica de nuestro país en cuanto al régimen de economía mixta, siendo un elemento fundamental para constituir un Estado Nación, involucran la participación de los sectores privado, público y social con un grado de acuerdo y responsabilidad para lograr el desarrollo nacional.

En este sentido, se reservan amplias facultades al Estado como regulador de la economía, el artículo 25° constitucional establece que "... corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, así como el fomento del crecimiento económico y el empleo, una más justa distribución del ingreso, de acuerdo a lo que dicte el interés general. Así mismo, se estipula que al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad los sectores público, social y privado"<sup>29</sup>

En el artículo 26° se dice que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima equidad al crecimiento económico para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

El artículo 27° constitucional destaca que "... la propietaria originaria de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."<sup>30</sup> Esto se refiere a las modalidades de expropiación y al legítimo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así podrán existir concesiones.

El artículo 28° establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuesto en los términos y condiciones que fijan la ley.

---

<sup>29</sup> Poder Legislativo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos México, 1995

<sup>30</sup> *Ibid.*

La Ley Orgánica de la Administración Pública en 1976 establece la regulación de organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos, los cuales gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, y el Estado posee más del 50% de capital. De la misma manera facultad al Ejecutivo Federal para agrupar a las entidades paraestatales atendiendo a sus características y actividad.

En 1987 tiene vigencia la Ley Federal de Entidades Paraestatales que presenta un marco jurídico amplio y conceptualizado de los organismos paraestatales, introduciendo aspectos como la desincorporación, disolución, enajenación o fusión de empresas públicas que no resulten convenientes conservar. (De acuerdo con los artículos 32°, 39° y 68° de la LFEP).

Para efectos de mejor administración y legalidad de los diversos procedimientos de operación incluidos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el presidente Carlos Salinas de Gortari, publica en el mes de enero de 1990 el "Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales" dicha facultad que otorga la Constitución (art. 89°) al Ejecutivo Federal. Además de la ley, el reglamento tiene como fuentes el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización de la empresa pública 1990-1994. El PND, menciona los cuatro criterios de desincorporación:

"...liquidación o extinción, fusión, transferencia a gobiernos y la venta de áreas no prioritarias ni estratégicas al sector social o privado; éstos son señalados en el programa aunque a diferencia del PND expone sus líneas de acción, responsables, fechas, límites y el respeto a los trabajadores y accionistas"<sup>31</sup>

El proceso legal para privatizar alguna entidad está contemplado dentro de los artículos 5° al 13° de la LFEP de la siguiente forma:

<sup>31</sup> Secretaría de la Contraloría General de Federación. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, México, 1990-1994, pp 26 Y 27

1. La coordinadora de sector y la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la desincorporación para que sea considerado por el Ejecutivo Federal.
2. Una vez que se decida la enajenación de títulos del Gobierno Federal, se asigna a la SHCP, o a la coordinadora de sector según sea el caso y a la Sociedad Nacional de Crédito(SNC) la cual es responsable de realizar la enajenación. Esta efectúa una evaluación técnico-financiera a la entidad en cuestión tomando en cuenta los estados financieros previamente dictaminados por un auditor designado por la SECOGEF.<sup>32</sup>
3. Por último el reglamento señala que concluida la desincorporación (en cualquiera de sus cuatro modalidades) la coordinadora de sector informará en un plazo no mayor a 30 días a la SHCP para dar la notificación a la relación de entidades paraestatales cada año publicadas.

De esta manera se formaliza la venta de empresas paraestatales no estratégicas, reservando al Estado la propiedad, control y administración de las empresas prioritarias, permitiendo la participación de la esfera privada en el sector público.

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 35

## LA POLÍTICA DE PRIVATIZACION EN MÉXICO 1985-1996.

### La política de privatización

La privatización es un fenómeno de alcance mundial, el cual se intensifica en la década de los ochenta. Desde entonces los gobiernos anuncian y realizan sus acciones con tendencia de reducir un gran número de empresas públicas.

En México, la propuesta de privatización, se convierte en un proceso llevado a la práctica después de revisar las funciones y el tamaño del Estado, modifica su racionalidad y rectoría económica, así la privatización se postula como una nueva estrategia de desarrollo.

En el período de gobierno de Miguel de la Madrid 1982-1988 se establecen nuevas políticas de gobernabilidad y responsabilidad, replantea la naturaleza y función del Estado y su consecuente relación con la sociedad. Propone una renovación nacional y cambio estructural, busca democratizar integralmente, ampliar la representación y participación de la ciudadanía, para lograr una gestión eficaz y honesta de los recursos públicos, reconoce la necesidad de un equilibrio presupuestal y saneamiento de las finanzas públicas.

De ahí la necesidad de reestructurar el aparato público para fortalecer la rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta, lo cual implica revisar instrumentos de política comercial y de proteccionismo industrial para hacer más competitiva a la economía mexicana.

El cambio estructural es una de las grandes políticas del gobierno de MMH el cual fomenta el proceso de privatización, con base en tres puntos fundamentales:

1. La separación del sector público de entidades no estratégicas ni prioritarias.<sup>33</sup>
2. La reconversión industrial.<sup>34</sup>
3. La racionalización de la protección comercial.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> El sector paraestatal había reducido su participación a 13 ramas productivas, cuando al inicio de su mandato intervenía en 28. Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno. México, 1988.

<sup>34</sup> Se realizó la reconversión industrial con el apoyo de los recursos financieros y la capacidad administrativa liberados por el proceso de privatización del sector público en entidades públicas, buscaba modernizar tecnologías, así como elevar la eficiencia y productividad de las empresas estratégicas y prioritarias del Estado, y las cuales tengan fines de asistencia y seguridad social. *Ibid.*, p. 8

Aunadas a estas medidas, establece en forma precisa la redefinición del concepto de rectoría del Estado, reconociendo el agotamiento del Estado intervencionista, el cual busca resolver todo por la vía del gasto público y de la reglamentación excesiva, por lo que su gobierno se guió por los criterios de saneamiento financiero y eficiencia como plataforma para acceder al crecimiento sostenido y al progreso social efectivo.

Así el Estado mexicano reconoce que debe restituir su eficacia, revisando su participación económica y fortaleciendo áreas estratégicas y eliminando la ineficiencia de las empresas paraestatales, de esta manera promueve la participación de los sectores social y privado para reorientar la economía nacional del modelo de sustitución de importaciones a otro de participación más abierta a la economía mundial.

La política de Estado de MMH, incluye una renovación política<sup>35</sup> que propone una nueva forma de compartir responsabilidades y redistribuir el poder mediante la descentralización y el fortalecimiento municipal, fomentando la participación política y social de todos los sectores, así como ampliando los espacios de negociación.

La política social<sup>37</sup> se caracterizó por escasez de recursos, producto de la crisis económica, y fue el factor que expuso el agotamiento de fórmulas y programas estatales, por lo que el Estado se ve obligado a transformar y ajustar su estructura.

El cambio estructural del Estado mexicano continua y se intensifica en el período de Carlos Salinas de Gortari. (1988-1994) emprendiendo desde su inicio una reforma del

---

<sup>35</sup> Con la privatización paulatina busca elevar la eficiencia de la planta productiva en beneficio del consumidor y mejorar la competitividad de las exportaciones mexicanas, a la vez que reduce el nivel arancelario. *Ibid.*

<sup>36</sup> Toma acciones para renovar la moral social, promueve reformas jurídicas en materia de procuración e impartición de justicia, busca democratizar, descentralizar y redistribuir atribuciones entre los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), fortalecer la división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, promover la participación ciudadana y perfeccionar los procedimientos electorales. *Ibid.*, p. 10

<sup>37</sup> Aspectos como la incremento de la tasa de crecimiento demográfico, deficiencia en la seguridad pública y en la procuración de justicia, falta de transparencia y control en el manejo de los recursos públicos, desempleo y desatención en los servicios básicos como: salud, educación, vivienda, salarios etc. no se resolvieron. *Ibid.*, p. 12



Estado y nuevas relaciones con la sociedad. En el primer informe de gobierno salinista se propone como estrategia de cambio, la modernización<sup>38</sup> basada en tres aspectos: la ampliación de la vida democrática; la recuperación económica y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Para Salinas el Estado de bienestar ha caducado, la expansión estatal significó menor capacidad para responder los reclamos sociales, pues el Estado distrajo su atención en administrar sus empresas, De ahí el monopolio estatal implicaba su casi exclusiva responsabilidad de la gestión de economía nacional.

De acuerdo a lo anterior, la política salinista propone un Estado menos propietario y más justo, por lo que propone la privatización de empresas no estratégicas como una medida para fortalecer al Estado mexicano, cuidando la propiedad y control de las empresas estratégicas y prioritarias que especifica la Constitución en el artículo 27°.

La política de privatización salinista es utilizada como plataforma para disponer de instrumentos de política de gasto, subsidios y fortalecer las empresas prioritarias.

La privatización permitió una democratización de los recursos obtenidos, es decir paso de la creciente propiedad estatal a la mayor responsabilidad social compartida; el Estado reformado vincula democracia y justicia, canaliza recursos y atención para realizar las propuestas y los programas, así alienta la participación y organización de la sociedad.

En este sentido, La reforma hacia un. "Estado solidario y promotor es aquel que trata de perfeccionar sus instituciones y sujetar su acción de ley, apoyarse en la sociedad, abandona su carácter excesivamente propietario y excluyente... el Estado solidario, cuyo objetivo es la justicia, no ampara proteccionismos, ni privilegios oligopólicos, pero regula mejor; no posee, sino conduce; no sustituye sino orienta. El Estado justo no renuncia a sus

---

<sup>38</sup> Para Carlos Salinas, no existe un concepto único de modernización de aplicación universal, las prioridades de este concepto son el " interés general por encima de los intereses particulares... es dar dirección y profundidad al cambio, dirección para realizar los objetivos nacionales de soberanía, justicia, democracia y libertad. Profundidad para alcanzar las estructuras básicas de la sociedad y para encauzar los hábitos y comportamientos ciudadanos hacia una nueva cultura política. Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, México, 1989, p. 11.

obligaciones constitucionales -particularmente las de propiedad estratégica- sino las consolida y cumple ”<sup>39</sup>

De esta manera, el Estado mexicano reformado se debe concentrar en un generador de infraestructura social, permitiendo el acercamiento del gobierno con los sectores privado y social, para estimular una participación activa de éstos, en la toma de decisiones.

Los nuevos arreglos del mundo contemporáneo tales como la globalización de los mercados, la interdependencia financiera, el recrudescimiento de la competencia, el acelerado cambio científico y tecnológico durante el sexenio salinista, permitieron que el proceso de privatización y la desregulación estatal se desarrollaran en un contexto de una economía más abierta y así obtener un consenso político.

Por su parte, el gobierno de Ernesto Zedillo 1994-2000 continua con la misma coyuntura de cambio estructural del Estado, sin embargo el inicio de su gobierno fue distinto, pues las circunstancias<sup>40</sup> obligaron a instrumentar políticas de ajuste como el recorte en el gasto público, aumento en los precios y tarifas del sector público y la tasa general del impuesto al valor agregado y un paquete financiero de deuda externa, estas medidas con el fin de corregir los desequilibrios que origino la crisis de 1994. La reforma del Estado Zedillista, se basó en tres aspectos:

1. Un fortalecimiento del equilibrio entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), proponiendo una nueva forma autónoma de trabajo entre poderes y control, vigilancia y corrección en la gestión y el ejercicio de recursos públicos.
2. Implementación de un nuevo federalismo que descentralice y fortalezca la democracia, que permita llevar la capacidad institucional a donde se originan los problemas y demandas para que ahí mismo se apliquen las soluciones; con un nuevo sistema de coordinación hacendaria, para fortalecer los ingresos propios de cada estado y municipio.

<sup>39</sup> Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno. México, 1990, p. 3.

<sup>40</sup> Tales como: la crisis económica y financiera del diciembre del 1994, el levantamiento armado del EZLN, los asesinatos políticos, la inseguridad pública, el reclamo de la sociedad por sus derechos políticos (transparencia y legitimidad en los procesos electorales). Presidencia de la República Primer Informe de Gobierno, México, 1995, p. 12

3. Un nuevo marco electoral que sea capaz de dar respuestas efectivas a la creciente complejidad y diversidad de la sociedad mexicana, regulando la competencia política y así crear un ambiente de legalidad, transparencia y confiabilidad, en el proceso democrático.

La reforma económica del período zedillista propone una transición de una política de estabilidad y ajuste estructural a una de fomento a la inversión y crecimiento económico sustentada en la participación del sector privado como motor en el desarrollo de los sectores productivos, y como medio para elevar el bienestar social.<sup>41</sup>

De la misma manera propone una política de desregulación mediante mecanismos de coordinación en los tres niveles de gobierno para estimular la productividad, competitividad y la rentabilidad de las empresas privadas y propone la participación privada en áreas como ferrocarriles, telecomunicaciones, generación de energía eléctrica y distribución de gas natural para alentar la inversión extranjera y por consecuencia adquirir tecnología de punta, mayor apertura comercial incrementando la competencia para generar más empleos y una distribución más equitativa del ingreso.

---

<sup>41</sup> "... a fin de detonar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, propongo la creación de un Fondo para el Fomento de la Inversión. Dicho Fondo otorgará garantías a los proyectos de inversión para que obtengan financiamiento a tasas y tiempos acordes ... buscando siempre complementar la inversión privada. Este Fondo se financiará con los recursos provenientes del Fondo de Contingencia alimentado con el producto de la desincorporación de activos del sector público y que hasta ahora se ha utilizado para liquidar deuda pública". Presidencia de la República Primer Informe de Gobierno, 1989, p. 11

## Objetivo de la privatización

El contexto nacional e internacional <sup>42</sup>que se presenta en los comienzos de los años ochenta, expone a un “Estado que tropieza con crecientes dificultades para mantener el nivel de inversión pública, la operación de sus empresas se vuelve más costosa y se genera el reclamo de que público, a fin de reducir su déficit o de no competir indebidamente con los empresarios privados, debe disminuir el ámbito de su acción directa y desincorporar muchas de sus empresas”<sup>43</sup>

Aunado a lo anterior, “... el gobierno enfrentaba la necesidad de dar una respuesta política a la crisis económica, en virtud de que esta generó un resquebrajamiento de la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales y en el sistema político...”<sup>44</sup>

Además, el reclamo social vino a conformar otro factor importante, al ejercer presión al gobierno y manifestar sus inquietudes, así pues ante este panorama d incertidumbre, pérdida de credibilidad en las instituciones y una naciente crisis de legitimidad hacia el gobierno, comienza una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad sobre bases diferentes con nuevas normas funciones, criterios y responsabilidades compartidas.

De ahí, la nueva estrategia gubernamental conocida como “ adelgazamiento del Estado”, con la cual se inicia un redimensionamiento<sup>45</sup> de las empresas públicas, a fin de depurar el padrón de entidades, integrado por un gran número de ellas, que por diversas razones, no justificaban su permanencia.

<sup>42</sup> La baja del precio del petróleo, el alza de las tasas de interés, la cada vez mayor dificultad para obtener nuevos créditos al exterior, la creciente fuga de capitales, la caída del peso y el aumento del déficit financiero del Estado, inflación, desequilibrio en el mercado interno y deficiencia de las políticas adoptadas.

<sup>43</sup> Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del sector paraestatal. No. IV Fondo de Cultura Económica. México, 1988 p. 15

<sup>44</sup> Meza Hermosillo, Miguel. El declive del Estado de bienestar en México. p. 125

<sup>45</sup> “ Las acciones derivadas de estrategia (el redimensionamiento), se orientan a la desincorporación de empresas y al achicamiento del aparato de la administración central”. Cabrero Mendoza, Enrique. “Retos y perspectivas en la administración pública Entre la tradición y el cambio”. En Transiciones políticas.

De esta forma, la intervención amplia que desde 1917 le había conferido la Constitución al poder ejecutivo, tuvo que ser modificada a fin de encajar en los nuevos órdenes económicos y políticos del contexto mundial, tomando en cuenta que "... los límites de la acción del Estado en el mercado están dados por la vida privada, la cual espera del Estado apoyo, seguridad, y estímulos. Por su parte, los límites del mercado tienen su origen en que la relación de los privados da lugar a desacuerdos que, de no encauzarse, provocan conflictos sociales"<sup>46</sup>

En este sentido el Estado mexicano cambia su *modus operandi* y reconoce que ya no puede continuar utilizando los recursos públicos sin límite, ni acumular las deficiencias organizativas y funcionales.

De esta manera el Estado opta por depurar el marco jurídico y administrativo bajo el cual se desenvolvían las empresas públicas para instrumentar la privatización teniendo como objetivos primordiales:

- En lo político. Una alternativa de cambio institucional, un Estado que vuelva a tener su razón de ser, una institución que no sea una carga para la sociedad, sino un apoyo.
- En lo social. Reestructurar la administración pública para que ésta coordine los esfuerzos sociales para que exista una justicia y desarrollo social.
- En lo económico. 1) Generar liquidez para enfrentar los compromisos de deuda, 2) Iniciar programas de saneamiento de finanzas públicas para corregir y evitar el déficit fiscal (eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico). 3) Disminuir el tamaño administrativo del gobierno, no el tamaño de gobierno (mejorar la eficiencia del sector público, canalizando adecuadamente sus escasos recursos en áreas estratégicas y prioritarias). 4) Revisar y ajustar las políticas de gasto público y 5) Revisar y acelerar los cambios institucionales para pasar de una economía de Estado a una economía de mercado (promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado).

La política de privatización es un elemento correctivo que implica una transferencia de los activos públicos a manos privadas, por lo que se requiere de un ambiente de certidumbre de uso de la propiedad, así el gobierno debe adoptar una mejor gestión pública ante la sociedad, que le permita implementar estrategias eficientes para restaurar la producción de bienes y servicios que antes pertenecían al sector público y ahora se convierten en propiedad privada, sin embargo continua con la obligación brindarlos a la sociedad.

### Estrategia de privatización

El programa de privatización inicia bajo el régimen del presidente Miguel de la Madrid, en el marco de lo que genéricamente se ha denominado el cambio estructural y modernizador la administración pública. Comienza un proceso en el cual “Los componentes del ajuste estructural de empresas públicas, la apertura comercial, la eliminación de regulaciones y reglamentos a las actividades privadas, la desaparición de subsidios gubernamentales y de controles de precios, la apertura a la inversión extranjera (eliminando los límites de participación en las empresas nacionales y requisitos de desempeño),”<sup>47</sup> Durante 1983-1984 el programa fue modesto, sin embargo en 1985 para hacer frente a un entorno económico desfavorable agravado por otra caída de los ingresos petroleros y una inflación creciente, el gobierno anunció un programa de ajuste económico en el que se incluía la desincorporación<sup>48</sup> de 236 entidades paraestatales<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Mendoza Pichardo, Gabriel Compatibilidad entre las economías orientadas al mercado y el proceso democrático: el caso de México en los ochenta y noventa. p. 68

<sup>48</sup> La desincorporación significa modalidades de reducir a las empresas públicas “liquidación o extinción” se refiere a la eliminación de la empresa cuando no cumplía adecuadamente con los objetivos para los que fue creada o no era rentable. “Fusión” si dos o más empresas incrementaban su eficiencia al unirse o bien si existía duplicidad de funciones; “transferencia” cuando la empresa era prioritaria y estaba vinculada con los programas de desarrollo regional por último la “enajenación o venta” cuando se trataba de una empresa no estratégica ni prioritaria con viabilidad económica. “El proceso de venta ha ocupado un lugar preponderante en dicho programa y ello ha generado ingresos y ahorro de recursos que han contribuido alcanzar objetivos que se plantearon al iniciar el redimensionamiento del Estado”. Rogozinski, Jacques. *op. cit.*, pp 44-47

<sup>49</sup> “El concepto entidades paraestatales es amplio pues incluye organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos. Es decir, todas las empresas son entidades paraestatales,

Para 1986 se agregaron nuevas listas de entidades al proceso para continuar disminuyendo el déficit presupuestal, "... el gobierno tuvo que establecer un control más eficaz y un sistema de evaluación basado en metas presupuestales y financieras, se pretendía una mayor captación de recursos y elevar la eficiencia operacional del sector público, lo cual se debió a que 1986 comenzaron las negociaciones para ingresar al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio)"<sup>50</sup>. Además se pone en marcha la negociación de la deuda estableciendo los "swaps" lo que permite que el gobierno cambie deuda por inversión, así se estimula el mercado financiero, e incrementa la capitalización de las empresas recién privatizadas

En el proceso de privatización se replantean alianzas entre el gobierno y el sector privado, para tener apoyo en las reformas económicas y recobrar la confianza empresarial desgastada en 1982 cuando se nacionalizó la banca. En este sentido, el gobierno un nuevo promueve un discurso portador de una exaltación del individuo, lo que permite mayor capacidad de gestión y movilidad para impulsar la política de privatización.

Mediante el proceso de privatización, para 1988 el Estado se retira totalmente de la producción de bienes y servicios duraderos, en la industria automotriz y en productos electromecánicos; en el sector de insumos intermedios se retira totalmente de cuatro ramas: hilados y tejidos de fibras blandas, de la química básica, de las resinas y fibras artificiales y de la industria básica de metales no ferrosos; en bienes de consumo no duradero se retira de las siguientes ramas: en la preparación de frutas y legumbres, en refrescos embotellados y productos medicinales.

Ante este inicio de privatización prevalece la tendencia para consolidar grupos monopolicos, pues la mayor parte de empresas vendidas por el Estado las compraron empresas transnacionales; de tal manera, al final del sexenio se llegó a la cantidad de 772

---

pero esto no es aplicable en sentido inverso. Las empresas de participación minoritaria, por ley no se consideran paraestatales...". *Ibid.*, p. 44

<sup>50</sup> Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno. México, 1987, p. 35

entidades propuestas para ser desincorporadas, bajo las distintas modalidades planteadas para ello.

En el período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se intensifica el proceso de privatización en el cual se llevaron a cabo tres acciones fundamentales: renegociar la deuda externa del país, realizar una amplia reforma fiscal, controlando el gasto y elevando ingresos y negociar un pacto entre los principales agentes productivos para ordenar repartir las cargas del ajuste.

La renegociación de la deuda lo que permitió una reducción significativa en el déficit presupuestal.<sup>51</sup>; el ajuste fiscal estableció una política de reducción de gasto público y una ampliación en la base impositiva, a la vez que se reducían la tasa de impuestos.<sup>52</sup>

La política de ingresos del gobierno<sup>53</sup> se orientó a otras alternativas de financiamiento más estables para depender en menor medida del petróleo. Se creó en 1990 un Fondo de Contingencia de 1757 millones de dólares provenientes de las ganancias temporales del excesivo incremento del petróleo a raíz de la inminencia de la guerra del Golfo Pérsico y de la primera etapa de la privatización de Teléfonos de México.

---

<sup>51</sup> "Se establecieron cuatro pautas principales: 1) Reducir la transferencia neta de recursos al exterior. 2) Reducir el saldo histórico de la deuda acumulada, 3) Disminuir el valor real de la deuda acumulada, y su proporción respecto al producto interno y 4) Asegurar un acuerdo de largo plazo. El 4 de febrero de 1990 se firmó el acuerdo definitivo para la reestructuración por más de 48 mil millones de dólares equivalentes al 63 % del total de la deuda pública externa" Rogozinski, Jacques, *op. cit.*, p. 117

<sup>52</sup> "La tasa del impuesto al valor agregado se redujo de 15% al 10%; Las tasas máximas del impuesto para las personas físicas y las empresas se redujeron de 55 y 42% respectivamente a 34% y La estructura tributaria a nivel federal fue compactada a sólo 6 impuestos. La ampliación de la base fiscal y el énfasis de la aplicación de la ley para la evasión fiscal permitieron que entre 1988 y 1993 se incrementaran los ingresos en 32% en términos reales y el Producto Interno Bruto en un 15%". *Ibid.*, p. 119

<sup>53</sup> "Las políticas de ingresos y gastos forman el marco adecuado para estabilizar la moneda y para mantener una tasa de interés adecuada que promueva la inversión privada y fomente el ingreso de capitales; en materia financiera el objetivo de constituir un sistema competitivo y eficiente es el propiciar un mayor ahorro interno y canalizarlo a inversiones productivas, ese fue el sentido de la liberación de los mercados financieros, así como el de las diversas reformas institucionales que comenzaron en 1989. El primer paso fue liberar plenamente las tasas de interés aplicadas a préstamos y depósitos, se abrieron los créditos selectivos y se sustituyeron los requisitos de reservas por un coeficiente de liquidez". *Ibid.*, p. 123



El saneamiento de las finanzas públicas se logró mediante la renegociación de la deuda externa, la reforma tributaria y las privatizaciones, permitiendo reducir la deuda interna.

El gasto público se define por dos objetivos: proporcionar un equilibrio fiscal para inhibir la inflación y orientar recursos para atender de manera prioritaria necesidades sociales apremiantes y requerimientos de infraestructura pública. Así el sector público lejos de ser un demandante neto de recursos financieros pasó a un desendeudamiento; en 1993 la deuda pública total (externa e interna) se reduce a solo 22% del Producto Interno Bruto lo que contrasta con el 62% que prevalecía en 1988, esto significa que la deuda neta total del sector público en relación con lo que produce el país se redujo en 65% durante el período.<sup>54</sup>

En materia de crédito es importante señalar que uno de los efectos del superávit financiero del sector público ha sido, abrir nuevos espacios al financiamiento del sector privado.<sup>55</sup>

En las reformas a los artículos 28 y 123 de nuestra constitución, se le devuelve el carácter mixto a la banca mexicana y se le asignan sus funciones estatales y estratégicas al Banco de México las cuales son: la emisión de billetes y acuñación de moneda.

Dentro de las medidas de liberación, se promueven reformas legales para inducir la competencia entre los bancos, alentar una mayor cobertura en sus servicios, fomentar su capitalización, incorporar a nuevos tipos de intermediarios y mejorar la supervisión del sistema financiero en su conjunto. Estas medidas permitieron incrementar la eficiencia de la banca, y llevar a cabo las reformas constitucionales más importantes en la materia: la

<sup>54</sup> “El déficit comercial pasó a saldos positivos en buena medida por la apertura comercial acompañada de crecimiento económico.

En el proceso del ajuste económico se instauró una política de desregulación la cual presenta cuatro principales objetivos:

- 1)- Eliminar los obstáculos a la actividad económica y agilizar los procesos administrativos.
- 2)- Liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno.
- 3)- Otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo.
- 4)- Contribuir a la estrategia antinflacionaria reduciendo costos y evitando monopolios. “ *Ibid.*, p. 130

<sup>55</sup> En el caso de los bancos se buscó abrir mayores márgenes de maniobra del Estado para atender necesidades sociales y abrir la oportunidad al sector privado para modernizar un sector clave de la economía

privatización de la banca y dotar al Banco de México de plena autonomía, con el fin de que pueda cumplir cabalmente y sin interferencias de ningún tipo, con su obligación de mantener la estabilidad financiera.

La liberación comercial, el proceso de globalización y la economía de mercado fueron los principales ejes para propiciar una eficiencia en las empresas y reducir la inflación<sup>56</sup>;

El proceso de privatización fue una medida eficaz de financiamiento público, dado que muchas empresas paraestatales requerían altas inversiones para subsistir o para modernizarse y ampliar su producción y cobertura, por ejemplo: la banca, el servicio telefónico, las líneas aéreas, las industrias acereras y manufactureras. La privatización permitió al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos y abrir espacios de participación al sector privado.

A partir de 1990 se procede a privatizar las empresas más grandes como las aerolíneas, las mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial. Así, la privatización de empresas públicas, permitió que de 1155 entidades paraestatales que existían en diciembre de 1982 pasaran a 217 en 1992, logrando que el 90% de ingresos sumaran un total de 21.2 miles millones de dólares.

El proceso de privatización continúa bajo la administración zedillista, de tal manera que a julio de 1996 se registraron 236 entidades paraestatales<sup>57</sup> de las cuales 188 están vigentes y 48 se encuentran en proceso de desincorporación, Entre éstas últimas sobresalen las de los sistemas de ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones y las instalaciones de almacenamiento agropecuario.

---

<sup>56</sup> “La apertura hacia el exterior se basó en políticas de apoyo, como programas de impulso a las exportaciones y la negociación de acuerdo y tratados comerciales con el resto del mundo con el fin de abrir mercados y poder enfrentar prácticas comerciales desleales o simplemente unilaterales. El Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, cuyas negociaciones concluyeron en agosto de 1992, definió una diversificación económica, crecimiento y modernización productiva”. Rebolledo, Juan. La reforma del ... op. cit., p. 128

<sup>57</sup> De las cuales 71 son organismo descentralizados, 95 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. Presidencia de la República Tercer Informe de Gobierno, México 1997. p. 16

La estrategia de privatización lleva consigo un proceso de modernización que le confiere al Estado un carácter específico con sus relaciones con la sociedad; deja de ser un actor prácticamente exclusivo de las decisiones políticas, económicas y sociales y se reafirma como promotor del cambio social, no significa esto, que el Estado ceda su lugar a una preponderancia anárquica de las fuerzas desatadas del mercado o que no asuma responsabilidad concreta para cumplir sus compromisos sociales, por el contrario, al pasar de un Estado propietario a uno promotor y solidario, se fortalecen sus vínculos con la sociedad y se revitalizan sus políticas sociales.

#### **Impacto de la privatización. Ventajas y desventajas.**

La privatización ha sido y es un tema verdaderamente polémico; en su debate encontramos posiciones extremas que van desde las que defiende a ultranza esta tendencia que no admiten oposición, hasta otras para quienes el Estado sigue siendo la única garantía de desarrollo social y económico. Si bien es pertinente hay que tener presente las ventajas y desventajas de carácter económico, político y social, que trae este proceso en el caso de México.

La privatización en México significó en primer término un beneficio económico en la esfera pública, implicó una recaudación de ingresos considerables para el gobierno, generando un saneamiento y estabilización de las finanzas públicas mediante la reducción del déficit fiscal y del gasto público. En este sentido, la privatización propició liquidez para afrontar el compromiso de la deuda externa,<sup>58</sup> disminuyendo el financiamiento externo.

---

<sup>58</sup> Se decidió que dichos recursos se depositarían en un fondo especial denominado Fondo de Contingencia Económica. Así, "desde la creación del Fondo, en 1990 y hasta el primer semestre de 1994, los ingresos depositados por concepto de privatización ascendieron a 63,890.5 millones de nuevos pesos, con los cuales se amortizó deuda pública por un monto de 58,432.6 millones de nuevos pesos". Rogozinski, Jacques. *La privatización en...*, op. cit., p. 140

La reducción del déficit fiscal es resultado de la disminución administrativa del Estado, pues al privatizar las empresas públicas, el Estado ya no toma fondos del gasto corriente para subsidiar o financiarlas, (pues resulta más costoso sanear una empresa pública que venderla), de esta manera el Estado reduce impuestos a la sociedad y modifica su criterio para canalizar los fondos hacia otros sectores de la sociedad<sup>59</sup>.

La privatización crea formas de relaciones de mercado y libera la economía hacia el interior y exterior, mediante la desregulación de la empresa privada, y por ende de la economía generando la apertura externa en lo comercial y financiero. Así la privatización implica incremento en la eficiencia ante la economía de mercado, promueve la inversión extranjera y la innovación tecnológica.

La privatización, trae consigo un fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado mexicano, para atender asuntos que por naturaleza y obligación le pertenecen, así de esta manera, le permite atender y concentrar su atención, en la producción y distribución de bienes y servicios públicos.

De la misma manera la privatización expone la necesidad de modernizar la administración pública, eliminando burocratización, corrupción, ausencia de planeación, improductividad; es un elemento para propiciar una gestión más eficaz en la atención de crecientes demandas sociales.

En este sentido la privatización demanda un desarrollo de la administración pública con mayor capacidad negociadora, no necesariamente una reducción en su tamaño, sino requiere infraestructura económica y financiera de la regulación de la actividad privatizada.

---

<sup>59</sup>Por ejemplo hacia la industria como un medio para aumentar la producción, la calidad y reducir costos de bienes y servicios o bien incrementa el gasto social. "la aplicación de recursos provenientes de la privatización permitió que el gasto social del gobierno se amplió sensiblemente. Al cierre de 1992, este rubro registró un incremento del 57.3% en relación con 1988. ... en especial, cabe mencionar que el gasto destinado al Programa Nacional de Solidaridad observó en 1992 un crecimiento del 36.7 con respecto al año anterior, este incremento permitió que 11 millones adicionales de mexicanos tengan acceso al agua potable, que 13 millones dispongan de energía eléctrica y que 8.5 millones cuenten con drenaje". *Ibid.*, P. 130

La privatización amplía el espacio público, (es sinónimo de democratización) pues amplía la base de la propiedad y participación en la sociedad, alentando en sectores mayores el interés por el sistema, es un nuevo nivel de interrelación e interdependencia entre organismo estatales y sociales, (es una asociación entre el sector público y el sector privado) ampliación de las oportunidades existentes para la empresa privada. ( Conlleva a una desmonopolización de empresas estatales ).

En cuanto a las desventajas, de la privatización, la naturaleza de este proceso no contiene objetivos sociales en primera instancia, por lo que tiende a fortalecer la sociedad mercantil (y no necesariamente a la sociedad civil) con objetivos de rentabilidad privada y en segundo lugar las demandas sociales. De esto, se deriva que la privatización tenga desventajas como las siguientes:

- En lo económico, genera monopolios privados nacionales apoyados por empresas transnacionales, por lo que implica una concentración de riqueza. (Ejemplo: caso Teléfonos de México).
- Acelera la lucha del mercado, desequilibra y fragiliza el equilibrio económico. (mayor volatilidad en los mercados financieros, una característica de una economía de mercado)
- Implica un mejoramiento en la salud financiera de carácter temporal, la privatización tiene un freno a corto plazo, pues el mercado de empresas públicas se agota, incluso en algunos casos, el gobierno no dio un precio competitivo de la empresa pública.
- El retiro del Estado mexicano en las ramas de la actividad económica principalmente en el sector energía, implica una pérdida de capacidad de incidencia en la política de desarrollo industrial, afecta su poder adquisitivo al desprenderse de empresas públicas que por su función social es cuestionable su privatización. ( centros de educación, instituciones de salud, de fomento a la cultura, la ciencia y tecnología).

- En lo político, en algunos países como el nuestro, el proceso de privatización tiene carácter obligatorio para cumplir con requisitos de los organismos internacionales Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, (es decir, se da bajo presiones).
- La privatización afecta al Estado de bienestar por las políticas impopulares adoptadas, restringiendo el gasto público directo en áreas como pensiones, vivienda y asistencia social, en este sentido el Estado es criticado cuando no cumple con las demandas sociales de ciertos sectores de la sociedad.
- En lo social, propicia y acentúa los niveles de desigualdad social e inequidad en el ingreso de la sociedad, pues se incrementa la concentración de riqueza, la privatización de empresas públicas desplaza a los trabajadores y establece nuevas condiciones de trabajo.
  - Incremento en los costos de los productos y servicios que antes eran públicos, y ahora los brindan manos privadas a la sociedad (los precios se sujetan a la ley de la oferta y la demanda)

El proceso de privatización en México se realizó bajo ciertas deficiencias tales como:

1. La discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo (para resolver lo que es o lo que no es prioritario); es poco lo que se puede decir y opinar sobre el particular la sociedad, sus sectores organizados y el Poder Legislativo. Tampoco existen procedimientos racionales y operativos sujetos a control, para tomas en consideración la opinión de los directamente afectados de la privatización.
2. La forma y los procedimientos mediante los cuales se ha procedido a la privatización no han sido suficientemente transparentes. (Provocaron denuncias de corrupción ), en algunos casos se vendieron con trato preferencial y privilegios.
3. Consideraciones sobre la importancia de una empresa pública (por ejemplo. Estructura de mercado, procesos tecnológicos, repercusiones en el ámbito productivo, en la generación

de empleos y en la economía regional) no parecen tomarse en cuenta o por menos ello no se hace público en las decisiones de privatización.

4. No se explican las razones que llevan al gobierno a privatizar empresas sanas, que no representan carga alguna para las finanzas públicas y que su mercado y sus posibilidades de crecimiento están íntimamente asociadas a otras empresas públicas que no se privatizaron. Negocios jugosos cuyos activos pasan a ser propiedad privada.

5. Cuando se han ofrecido razones para fundamentar la privatización, no siempre se es consistente, pues se han utilizado los mismos argumentos para apoyar la participación del Estado en una actividad y para razonar después su privatización. El autor cita la resolución (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1989) para reducir de 34 a 20 los productos petroquímicos básicos y por tanto reservados al Estado, donde se utilizan los mismos argumentos para fundamentar, posteriormente, la lista de 34 productos petroquímicos básicos (Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 1986).<sup>60</sup>

No obstante, considerando que el proceso de privatización está dado, es imprescindible la modernización de las empresas vendidas al sector privado y social, y las mismas que el Estado seguirá controlando, para ser más eficientes en el cumplimiento de sus cometidos sociales, y competitivas en el ámbito económico, nacional e internacional.

---

<sup>60</sup> Tello Macías, Carlos, La participación del Estado y la empresa pública en la economía mexicana, p. 25-38

## El alcance de la privatización.

El proceso de la privatización en México se clasifica como líder mundial en número de empresas privatizadas, su alcance va más allá de la transferencia de propiedad, su carácter selectivo permitió concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas, propició la liberación comercial y el fortalecimiento de la capacidad productiva interna.

Sin embargo la apertura y el mercado no son por sí mismos capaces de lograr la recuperación económica<sup>61</sup>. En este sentido, la privatización sirve como un instrumento para disminuir el peso de los monopolios estatales y de sus mecanismos de autoreproducción económica, sin embargo hay que considerar dos aspectos, “primero establecer bajo que circunstancias los objetivos sociales pueden ser mejor atendidos por medio de la iniciativa privada, y segundo, los privados pueden ser incapaces de cumplir con los objetivos de la política gubernamental.”<sup>62</sup>

Se deben evaluar las condiciones para decidir cuándo y en qué actividades interviene lo público y en dónde y cómo lo privado para tener un enfoque objetivo sin atribuir poderes mágicos a la mera transferencia de la propiedad.

Derivado de lo anterior, se requiere instrumentos de medición y evaluación para medir los alcances de la privatización, los cuales permitan evaluar aspectos como desarrollo tecnológico, eficiencia productiva, competitiva y estructura del mercado. Así, pues es conveniente señalar algunas consideraciones sobre este proceso en nuestro país:

- 1- “ No existe un criterio único para ser aplicado a todas las empresas públicas que deban privatizarse.
- 2- En toda privatización existe un marco normativo y jurídico.

<sup>61</sup> La prueba esta registrada en nuestra historia, en la crisis de diciembre de 1994, a la grave situación política y económica no puede afrontarse con fórmulas simplistas, se requiere de una política que fortalezca al mercado interno con mayor asignación de recursos, sin subestimar la capacidad reguladora e inductiva del Estado *Ibid.*, p. 38

<sup>62</sup> Ayala Espino, José Luis, Limites del Mercado. Limites del Estado. p. 144



- 3- Una de las mejores formas de preparar al sector privado, consiste en protegerlo lo menos posible. Las empresas privatizadas no deben recibir subsidios del Estado.
- 4- Es indispensable centralizar las decisiones para agilizar y eficientizar el proceso.
- 5- Para llevar a cabo la privatización se requiere estabilidad económica. Instrumentar políticas económicas que generen un ambiente de certidumbre y confianza.
- 6- La decisión de reestructurar una empresa antes de venderla depende no sólo de sus condiciones materiales y financieras, sino también de sus dimensiones.
- 7- Los esquemas de privatización se deben diseñar de tal forma que maximicen la posibilidad de que la empresa subsista en el mediano y largo plazos.
- 8- En la medida de lo posible, el Estado debe dejar de tener participación minoritaria en las empresas;
- 9- Se deben tratar de vender las empresas en el tiempo menor, pero incorporarlas en el mercado en el momento adecuado.
- 10- Es imprescindible que el proceso sea transparente, mantener a la población bien informada. No basta con decir que se actúa bien, que el programa de privatización se desarrolla de manera adecuada, que existe en todos los casos apego a las leyes establecidas y que la sociedad conozca los procedimientos que se han utilizado, que tenga idea clara del destino que se ha dado a los recursos generados por la privatización.”<sup>63</sup>

De esta manera “... la privatización postula como una nueva racionalidad estatal, la disminución de la actividad del Estado en la sociedad civil; depuración de zonas administrativas consideradas no útiles y eficientes; renuncia a la rectoría económica para que el Estado únicamente fomente y estimule a las inversiones privadas; saneamiento de las finanzas públicas por la vía de la contracción del gasto y de la inversión productiva.”<sup>64</sup>

Por otra parte, ningún esquema de privatización puede sustituir las funciones irrenunciables del Estado para dinamizar la actividad económica, asegurar el bienestar de la población y

---

<sup>63</sup> Rogozinski, Jacques. *La privatización de...* op. cit., p. 131-139

<sup>64</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Nueva racionalidad del Estado mexicano*. pp. 15-16

sostener la legitimidad de los gobiernos<sup>65</sup> La privatización como hasta el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han reconocido, constituye una solución limitada, un medio y no un fin, a los problemas del Estado sobre todo económicos y sociales.

De la misma manera, el saneamiento de las finanzas públicas es necesario y conveniente, pero la privatización no es la única solución a este problema del Estado. Así mismo, la experiencia ha demostrado que la productividad y eficiencia no son implícitas de la actividad económica del sector privado, como tampoco lo es la incapacidad del gobierno para administrar sus empresas.

La privatización constituye sólo un elemento para propiciar una gestión pública más eficaz en la atención de crecientes demandas sociales (como educación y salud) y en la promoción del desarrollo integral.

La privatización va acompañada de un proceso de aprendizaje entre Estado y sociedad, es compleja por lo que no existe una fórmula o un esquema para aplicarse en forma general, es en función de cada país, sector, empresa y sociedad, es un proceso gradual de ajustes de acuerdo a las condiciones existentes, con diferente intensidad y formas variadas.

---

<sup>65</sup> "Funciones tan heterogéneas como la evaluación de propuestas de inversión en el marco de convenios bilaterales con países centrales, programación de compras y suministros materiales, mantenimiento de rutas y vías ferroviarias, inspección y control de calidad en el embarque de productos de exportación, supervisión del cumplimiento de convenciones colectivas de trabajo, investigación biotecnológicas... y tantas otras igualmente cruciales. ." Osziak Oscar "Estado y Sociedad: Las nuevas Fronteras". op. cit., p. 69.

## **EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO MEXICANO.**

### **Del Estado Interventor al Estado regulador**

Después de la crisis tanto política como económica y social sufrida en nuestro país en 1982, las acciones gubernamentales para superarla por parte de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari(1988-1994), dan como resultado la reestructuración del Estado.

Ante los problemas que dicha crisis desencadenó, además de las nuevas exigencias económicas mundiales, el modelo de sustitución de importaciones, que por años había sido el camino a seguir, repentinamente deja de ser eficiente, trastocando todos los órdenes y niveles gubernamentales.

Por un lado, la apertura económica de los mercados viene a romper con nuestro viejo esquema de proteccionismo del mercado interno, lo que genera incertidumbre e inestabilidad en la economía mexicana, pues el país no se encontraba listo para competir con países más desarrollados ni para incertarse al mercado mundial.

Haber tenido durante varios años una economía cerrada, provocó que aspectos vitales como la innovación tecnológica, la competitividad y la calidad en la producción de bienes y servicios se dejaran de lado.

La emergencia de nuevos centros financieros, comerciales y de innovación tecnológica en Europa y la Cuenca del Pacífico imponen un nuevo papel al Estado mexicano, por lo que se ve en la necesidad de orientar sus acciones hacia un gobierno diferente, que abra espacios, brinde oportunidades de elección, de participación y de corresponsabilidad con la sociedad, teniendo como base las necesidades públicas y el nuevo contexto mundial.

El Estado mexicano reconoce el nuevo orden mundial regido por la opinión pública, la participación ciudadana, la globalización de la economía y la distribución del poder; así el Estado debe fincarse como una nueva institución que fundamenta su accionar en lo que la sociedad quiere y puede hacer por ella misma.

De la misma manera, “ El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas es más de coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad. Su papel promotor, regulador y socialmente necesario es propio de una época que, como la actual. Da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los cuales debe conducir con la base en la pluralidad y el respeto... El perfil del Estado en tiempos de cambio democrático debe ser, por tanto apertura, eficiencia y capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, democracia política y bienestar social.”<sup>66</sup>

De lo anterior, se desprende la necesidad de un Estado que se encuentre perfectamente ubicado en la realidad con un replanteamiento de las estructuras gubernamentales que permita establecer las estrategias de una reforma de Estado.

Las estrategias para la reforma del Estado se sustentan en acciones que deben considerar aspectos fundamentales como: el realismo, evitando con el espejismo de corto plazo, la perspectiva de largo plazo; la racionalidad pública que es el predominio de una racionalidad legal, es decir justificar la acción aplicando la ley para terminar con prácticas de proteccionismo, paternalismo, clientelaje y caciquismo; y la responsabilidad que impone una estrategia de modernización a través de una nueva distribución de responsabilidades incorporando comunidades y grupos sociales, logrando la aceptación y reconocimiento de lo que a cada quién corresponde aportar para el aseguramiento de los bienes públicos fundamentales como la seguridad pública, el medio ambiente, la moderación de los extremos de desigualdad social y la estabilidad económica y social, colocando el interés general por encima de los intereses particulares para conseguir una redistribución del ingreso.

---

<sup>66</sup> Uvalle Berrones, Ricardo Las transformaciones del Estado... op. cit., p. 68

La reforma económica incluye una metodología del cambio, la cual define el camino a seguir manifestando la necesidad de modificar la interrelación de las instituciones estatales con los grupos y sectores de la sociedad por medio de pactos, que permitan la aplicación de políticas económicas por consenso, y a su vez la implementación de nuevos mecanismos para el cumplimiento de compromisos; se debe negociar la participación nacional en la nueva configuración mundial, crear una nueva cultura en donde el Estado que regule mejor, que no posea, pero que conduzca; que nos sustituya, pero que oriente.

La necesidad de evaluar prioridades del Estado es el equivalente a una eficaz reordenación económica del manejo de recursos administrativos con más efecto y rendimiento, aprovechando las capacidades y recursos privados, fortaleciendo las responsabilidades del Estado, tales como aportar adecuadamente la infraestructura social y económica y una política de apoyo en un medio normativo.

Por su parte, algunas prioridades de la reforma del Estado incluyen la liberación económica, en donde expone a un Estado a favor del mercado, tratando de crear nuevas relaciones de eficiencia y competitividad, para promover un nuevo modelo de desarrollo nacional que este basado en políticas eficaces de estabilidad y crecimiento económico.

### **Políticas de estabilización**

El Estado mexicano reorganiza sus estructuras, para combinar su intervención y planeación, en poderes, recursos y en campos de acción económica y socialmente eficiente, bajo este modelo implementa políticas de estabilización económica tales como las siguientes:

1. Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas, mediante la reducción del déficit presupuestal, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento de la estructura administrativa.
2. Control de la inflación, con la tasa de cambio estable, como ancla de las otras variables macroeconómicas.

3. Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales.
4. Renegociación de la deuda, cuya acreditación, así como la obtención de nuevos préstamos para superar la crisis de liquidez, bajo las condiciones de los organismos financieros internacionales (como el FMI), exigiendo planes de ajuste estructural.
5. Reforma fiscal, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta(impuesto al valor agregado)
6. La liberación de la economía hacia fuera y hacia adentro mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y financiero.
7. Adelgazamiento del Estado, en su aparato, en su personal y recursos, en sus orientaciones, sus objetivos y modos de operar; se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social las funciones rectoras y promotoras.
8. La privatización de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuyen al repliegue del gobierno central y del sector público.

Así inicia una etapa de reestructuración, de rediseño y de ajuste y búsqueda de estabilidad y reforma, comienza un proceso en el cual los componentes del ajuste estructural son la reducción del tamaño del Estado, incluida la privatización de empresas públicas, la apertura comercial, la eliminación de regulaciones y reglamentos a las actividades privadas, la desaparición de subsidios gubernamentales y controles de precios, la apertura a la inversión extranjera, eliminando límites de participación en las empresas nacionales.

Por otra parte, en lo que se refiere a la política social se implementan programas tales como: el Programa Nacional de Solidaridad<sup>67</sup> (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación(PROGRESA). La operación del "PRONASOL", implicó avances significativos en la construcción de infraestructura física y en el apoyo de proyectos

---

<sup>67</sup> En diciembre de 1986 se creó el PRONASOL como principal instrumento de política social salinista. La clientela que se propuso atender fue la población que se hallaba en una situación de extrema pobreza, es decir, campesinos, indígenas y colonos de las zonas populares. Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa Nacional de Solidaridad. México, 1986

productivos, pero no logró la integridad en la política para superar la pobreza extrema, ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad y efectividad. Tampoco fue posible consolidar plenamente la vertiente productiva para tener efectos más directos en el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de la población.

Derivado de lo anterior, puede decirse que los resultados de la política social no han sido satisfactorios y, más aún, los costos sociales de las políticas de estabilización y ajuste económico de la última década conforman una deuda social muy superior a la deuda externa del país, sin embargo no debemos atribuir exclusivamente los resultados a las deficiencias de los programas, sino más bien, obedece a la subordinación de tales programas y acciones a un esquema global, de un nuevo Estado inmerso en una economía de mercado, en donde la reforma estatal tiene efectos inmediatos en los ciertos sectores de la población.

#### **Estado promotor y economía de mercado.**

Parte importante de la reforma estatal se orienta a la descarga de las demandas sociales y transfiere al mercado la regulación de ellas como vía para derivar a la sociedad la responsabilidad en torno al Estado de bienestar.

Sin embargo el funcionamiento de una economía del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, propicia también monopolios que generan relaciones desiguales de trabajo y equidad distributiva; derivado de lo anterior la liberación de la economía mexicana no ha ofrecido una respuesta favorable para satisfacer las demandas sociales, especialmente de aquellos de precarias condiciones económicas, los cuales no se adaptan no pueden hacerlo tan pronto, al nuevo entorno de la economía abierta, por lo tanto, quedan excluidos de los beneficios del mercado.

Si bien las condiciones actuales tienden a favorecer la expansión de las relaciones de mercado, esto no debe implicar por necesidad el retiro del Estado de múltiples responsabilidades y cometidos sociales, ni propiciar una sociedad individualista, que limite el desarrollo de la comunidad y de la sociedad política, sino por el contrario, “ El nuevo perfil del Estado mexicano es el de un Estado promotor, Es decir, un Estado mexicano que promueve, estimula, alienta, coordina y fomenta lo que la iniciativa de los particulares y de las organizaciones sociales necesitan.”<sup>68</sup>

En este sentido, Estado y mercado no son antagónicos, sino complementarios, el fortalecimiento de una economía de mercado, no implica debilitar al Estado, sino hacerlo más capaz y que sus esfuerzos se orienten a las actividades más prioritarias: tales como: el restablecimiento de la balanza de pagos, la estabilización de los gastos públicos, la reorientación de las inversiones públicas, política de precios<sup>69</sup>, etc. De tal manera, para que se genere un funcionamiento adecuado del mercado, se requiere de la intervención estatal apropiada y en las áreas correctas.

Además, se requiere de un sector privado moderno y capaz, emprendedor y consciente de su nueva responsabilidad histórica; de una inversión extranjera debidamente regulada y canalizada las áreas de mayor impacto económico y social; de una ciudadanía participativa, organizada y solidaria; de un Estado con voluntad política, abierto a las decisiones e iniciativas sociales, con capacidad negociadora, eficaz y eficiente en su desempeño, para afrontar y superar los desafíos que plantea la economía de mercado.

El mercado puede contribuir de una mejor manera que el Estado, a la satisfacción más plena de una serie de necesidades sociales. Si bien es pertinente tener presente que la empresa privada en mercados competitivos es frecuentemente eficiente, sin competencia sus resultados son inconvenientes, desde el punto de vista económico y social.

<sup>68</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “La actividad económica del Estado mexicano” México, 1998 p. 97

<sup>69</sup> Piam, Sylvestre. “El Estado y la competitividad de la economía” en Bernardo Kliksberg (compilador), *El rediseño del...* op. cit., p. 89



## CONCLUSION

El Estado es la institución más importante para la modernización y el desarrollo de las sociedades contemporáneas. A lo largo de la historia ha tenido una participación activa y determinante, al grado que el desarrollo alcanzado por nuestra sociedad no se coincide sin su intervención. Para cumplir con sus funciones económicas en cuestión de producción de bienes y servicios para satisfacer el bienestar social, se ha auxiliado en organismos y empresas públicas, para facilitar el otorgamiento de estos bienes y servicios hacia la sociedad.

En México, la transformación reciente del Estado fue propuesta a causa del agotamiento del modelo económico y político prevaleciente a fines de la década de los setenta, iniciada por Miguel de la Madrid y continuada por los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, bajo políticas de liberación económica y el proceso denominado cambio estructural; el relativo equilibrio de las finanzas públicas, la privatización de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas, la reorientación del gasto social, la reestructuración del sistema bancario, el papel de la iniciativa privada como motor de desarrollo, la renegociación de la deuda externa, la economía abierta y la incorporación de nuestro país al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, entre otros importantes aspectos.

Esas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para enfrentar al capital financiero especulativo como se manifestó claramente durante la crisis económica de diciembre de 1994, y tampoco han fortalecido la capacidad del Estado para enfrentar a las grandes corporaciones extranjeras.

El paso obligado de una economía cerrada y protegida a una economía abierta de libre comercio sustentada en las fuerzas del mercado y sometida a un impresionante proceso de globalización tecnológica y comercial, produjo reacomodos que transformaron los

cimientos del sistema político-económico que por varias décadas garantizó estabilidad, desarrollo y gobernabilidad.

Ante la compleja realidad mexicana, el Estado se transforma para promover el acceso a niveles mínimos de bienestar social a los sectores que no pueden acceder por sus propias circunstancias económicas y sociales, al tiempo que garantice a todos las libertades y los derechos políticos fundamentales. No se trata de volver al Estado intervencionista, ineficaz, irracional, antidemocrático y hasta corrupto que el país vivió durante décadas. Se trata de lograr un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad, mediante mecanismos de control y transparencia, que permitan una orientación pública de la economía.

Los acontecimientos han demostrado la incapacidad del Estado para convertirse por sí solo, en un eje articulador del desarrollo económico, pero también se ha visto derrumbado el dogma de la asignación óptima y automática de los recursos productivos a partir del libre juego de las fuerzas del mercado.

La disyuntiva entre más Estado o más mercado, es falsa. Una vez que el Estado sea la expresión de los intereses en conjunto de la sociedad, ésta tendrá la capacidad para discernir cuanto, donde y para qué será la intervención estatal. En el capítulo económico de la Constitución (Arts. 25°, 26°, 27° y 28°.) se encuentra plasmado el régimen de economía mixta, como un elemento para constituir un Estado Nación, hoy tendrá que ser un pilar del pacto social democrático que el país necesita para que la participación de los sectores privado, público y social exprese el grado de acuerdo y responsabilidad de cada uno tiene para el desarrollo nacional.

La reorientación de la participación estatal en la economía, la mayor presencia social, así como un competitivo sector privado, son necesarios en un programa económico para que genere un desarrollo económico y social equilibrado, suficiente y justo.

En el marco general de la reestructuración económica y de las transformaciones políticas y sociales, la privatización en México forma parte del proceso de reforma del Estado. Durante las últimas dos décadas, la privatización se convirtió en un medio para superar la crisis de los ochenta, catalogada como crisis del Estado benefactor.

La privatización es un tipo de gestión pública que aplica el Estado, para convencer al sector social de que debe buscar otras opciones para satisfacer determinados bienes y servicios, disuadiendo a los posibles demandantes que lo colectivo, no es exclusivo del sector público.

Con la política de privatización, el gobierno expone los esfuerzos desarrollados anteriormente como fallas del sector público para impulsar la reforma y liberación del sistema asistencial y regulador establecido durante varias décadas por el Estado benefactor.

De ahí, que el Estado mexicano implementa una política de búsqueda de nuevas vías para encarar privadamente lo que habían sido las funciones del Estado de bienestar (luchar contra la pobreza, asegurar el bienestar y pretender la igualdad). No obstante en muchos casos, la privatización vino precedida por una recapitalización de fondos públicos, manteniéndose un fuerte apoyo indirecto del Estado a las empresas y sectores con el fin de hacerlas rentables al sector privado.

La privatización contribuye a que el Estado mejore la satisfacción de una serie de necesidades sociales y económicas, la empresa privada por naturaleza se desarrolla dentro de mercados competitivos y es frecuentemente eficiente; la empresa pública por su esencia del dominio público, sus tareas son más heterogéneas y complejas.

La privatización de la gestión de determinados servicios no implica el abandono de la responsabilidad pública, si se mantiene el compromiso en el financiamiento para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios y la supervisión estatal.

Estado y mercado deben considerarse como mecanismos complementarios para el bienestar social, cuya interrelación redefina los ámbitos y relaciones recíprocas, se trata de estudiar nuevas combinaciones concretas en las que el intercambio del mercado, la asignación pública de los recursos y la respuesta efectiva al sector social, para que permitan al Estado seguirse desarrollando en el plano económico y social.

El Estado debe continuar interviniendo de modo estratégico para proporcionar bienestar social, la gestión pública democrática no se contrapone con el hecho de que algunas ocasiones su producción pueda ser privada, por razones de eficiencia técnica y de satisfacción adecuada a la demanda social.

En suma, la privatización implica intensificar con mayor eficiencia la intervención estatal mediante la administración pública, para promover la coparticipación de los sectores público, social y privado, logrando maximizar su racionalidad y participación económica.

## **EPÍLOGO**

Con objeto de explicitar los impactos sociales y políticos de la privatización, a continuación se destacan los elementos más significativos que en razón de la presente investigación, permiten visualizar que en el caso de México, hay costos que no pueden soslayarse.

De este modo, el impacto social de la privatización comprende los elementos siguientes:

1.- La concentración de la propiedad privada es un proceso que se incrementa con la existencia de un mayor espacio para los exponentes de la iniciativa privada en detrimento de la propiedad pública y social.

2.- Se favorece más la ideología del mercado y se inicia un proceso que tiene por objeto influir para que los Estados no distribuyan más beneficios sociales a través de su actividad económica.

3.- Aumentan las desigualdades entre las personas, los grupos y las organizaciones sociales, pues los dueños del capital, son quienes tienen mayor oportunidad para llevar a cabo la compra de activos, patrimonio y propiedad pública.

4.- Se replantea el papel del Estado en la economía y de ese modo su función distributiva es motivo de limitaciones fiscales, financieras y presupuestales, que afectan a los grupos que no han sido favorecidos con las políticas del bienestar social.

5.- Los recursos de la privatización no consiguen mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados que los han recibido(vía Pronasol y Progresá), pues éstos no han remontado sus condiciones adversas de vida, tal y como se demuestra en Valle de Chalco Estado de México y en la Huasteca Hidalguense y Potosina.

En cuanto a los efectos políticos de la privatización, destacan los siguientes:

- 1.- El Estado mexicano queda más expuesto a las presiones de los nuevos exponentes de la propiedad pública, pues al poder económico, unen ahora, la posición inmejorable de influir en el destino de las decisiones y en la distribución política de los recursos públicos.
- 2.- En términos de la correlación de fuerzas, la disminución de los recursos fiscales en la atención de las necesidades sociales favorece la postura de que el bienestar sea asunto de las personas en lo individual, no de las personas en lo colectivo. Se favorece con ello las prácticas del individualismo egoísta y se le confiere al Estado un papel menos activo en la búsqueda del bienestar social.
- 3.- La concentración de la propiedad y de la riqueza provoca la formación de nuevos grupos de poder que ganan terreno en los arreglos políticos, el ejercicio del poder y en la obtención de ventajas que fortalecen la vigencia de sus intereses corporativos; por ejemplo, los banqueros con las secuelas del FOBAPROA, las cuales son financiadas con el presupuesto de la Nación.
- 4.- Los nuevos exponentes (capital privado) de la propiedad pública, ejercen presiones directas sobre las decisiones del Estado para seguir impulsando proyectos a favor de la libre empresa y los valores que exaltan las ventajas del interés público. De este modo, el Estado reduce su espacio de maniobra para proclamar con mayor autonomía la salvaguarda de los valores nacionales.
- 5.- Proclamar un Estado menos interventor y menos comprometido con el bienestar social, es uno de los saldos que de acuerdo con la lógica del poder, han conseguido los partidarios de la privatización. En este sentido, se disminuyen las zonas del poder estatal relacionadas con la reivindicación de la propiedad pública y con ello se afecta el ejercicio pleno y eficaz de la soberanía nacional.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Alonso, Jorge; Aziz, Alberto; Tamayo Jorge (coordinadores). El nuevo Estado Mexicano, México, Nueva Imagen, 1992.
- Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, límites de Estado. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización, México, Plaza y Valdés, 1992.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta, México, Porrúa, 1985.
- Kliksberg, Bernardo. El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, México, Instituto Nacional de Administración Pública- Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Kliksberg, Bernardo. Pobreza, un tema impostergable, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Martínez Escamilla, Ramón. Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?, México, Ediciones el Caballito, 1996.
- Meza Hermosillo, Miguel. El declive del Estado de bienestar en México, México, Tesis de Licenciatura de Administración Pública, FCPyS., 1995
- Rebolledo, Juan. La reforma del Estado en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Roett, Riordan. La liberación económica y política de México, México, Siglo XXI, 1993.
- Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- Urquidi, Víctor. México en la globalización, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Uvalle Berrones, Ricardo. La teoría de la razón del Estado, México, Plaza y Valdés Editores, 1992.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo. La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal, México, Plaza y Valdés, 1998.
- Vernon, Raymond. La promesa de la privatización. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

## HEMEROGRAFÍA

- Cabrero Mendoza, Enrique, “Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano”, en Revista de Administración Pública No. 73, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Abril 1989.
- Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del sector paraestatal, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Marúm Espinosa, Elia. “Privatización de la administración paraestatal en México”, en El Cotidiano No. 50, México, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre, 1992.
- Tello Macías, Carlos. “La participación del Estado y la empresa pública en la economía mexicana” en Cervantes Delgado, Alejandro(coord.), La empresa pública en la modernización económica de México, México, Diana, 1989.
- Uvalle Berrones, Ricardo.” La calidad de la administración pública moderna”, en la revista Estudios políticos, México, FCPS-UNAM, Cuarta época, No. 2 Enero-Marzo, 1994.



- Uvalle Berrones, Ricardo. “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en la Revista Estudios políticos. México, UNAM-FCPyS, No. 3, 1994.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Nueva racionalidad del Estado mexicano”, en Revista Teoría y Praxis administrativa, México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Vol. II y IV núms. 11, 12 y 13, julio 1989 - marzo 1990.

## **DOCUMENTOS**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
- Presidencia de la República, Quinto y Sexto Informes de Gobierno de Miguel de la Madrid, México, 1987-1988.
- Presidencia de la República, Primer-Sexto Informes de Gobierno de Carlos Salinas, México, 1989-1994.
- Presidencia de la República, Primer y Segundo Informes de Gobierno de Ernesto Zedillo, México, 1995-1996.
- Secretaría de la Contraloría de la Federación, Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, México, 1990-1994.