

00468

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO 2

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACION SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO 1982-2000
DE LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS A LA
PRIVATIZACION DE LA GESTION PUBLICA
LA AGENDA PENDIENTE

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y
ASUNTOS PUBLICOS

PRESENTA :
RODRIGO JIMENEZ ALVARADO

ASESOR:
DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ

MEXICO 2003

1



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

POR SU CARIÑO, APOYO Y COMPRENSIÓN:

A mis amados padres

A mis queridos hermanos

A mis adorados sobrinos

POR FORJARME COMO PROFESIONISTA:

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

A mis Profesores de Maestría y Sinodales



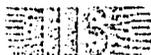
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
INSTITUCIONES ACADÉMICAS PARTICIPANTES**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



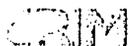
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



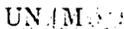
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE



CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS



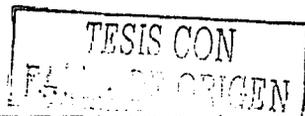
POSGRADO UNAM

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

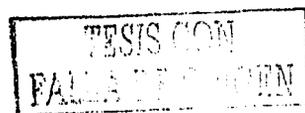
ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. LA REFORMA DEL ESTADO	11
1.1. Concepto de Estado	11
1.2. Concepto de gobierno.....	13
1.2.1. Elementos del gobierno	13
1.2.1.1. Leyes	13
1.2.1.2. Ingresos fiscales	13
1.2.1.3. Empleados públicos.....	13
1.2.1.4. Organizaciones públicas	13
1.2.1.5. Programas públicos	14
1.3. Concepto de administración pública	14
1.4. El Estado Benefactor	15
1.4.2. Causas que dieron origen al Estado de bienestar	16
1.4.2.1. La Primera Guerra Mundial	16
1.4.2.2. La crisis de 1929	17
1.4.3. El Keynesianismo. Instrumento para enfrentar la crisis	17
1.4.4. El Estado benefactor contemporáneo	20
1.4.5. Formas que adoptó el intervencionismo estatal	21
1.4.5.1. El Estado empresario	21
1.4.5.2. El Estado desarrollista.....	22
1.4.5.3. El dirigismo	23
1.4.6. Crisis del Estado Benefactor	23
1.5. Liberalismo	26
1.6. Neoliberalismo	27
1.6.1. Otras corrientes de pensamiento neoliberal	29
1.7. Las decisiones políticas fundamentales.....	30
1.8. Concepto de revolución y de reforma.....	31
1.8.1. Revolución	31
1.8.1.1. Supuestos de la revolución	32
1.8.2. Reforma.....	33
1.9. Reforma del Estado	33
1.9.1. Conceptualización.....	34
1.9.2. Reforma del Estado en el ámbito económico	34
1.9.3. Reforma del Estado en el ámbito político	36
1.9.4. Reforma del Estado en el ámbito social.....	37
1.10. La reforma del Estado y el nuevo espacio público-privado.....	38
1.11. Reformas de primera y segunda generación.....	39
CAPÍTULO II. PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	41
2.1. Concepto de empresa pública	41
2.1.1. Características de la empresa pública.....	41
2.1.2. Justificantes para la creación de empresas públicas.....	43
2.2. Concepto de privatización.....	44

2.2.1. Impulsores de la privatización	45
2.2.2. Diferentes procesos privatizadores	46
2.2.3. Posturas en torno a la privatización	47
2.3. Privatización de la administración pública	49
2.4. Críticas a la administración pública	50
2.5. Importancia de la burocracia	51
2.6. Propuestas añejas de gerencialismo	52
2.7. Concepto de nueva gestión pública	52
2.8. La reinención del gobierno	54
2.9. El paradigma posburocrático	55
2.10. Características de la nueva gestión pública	56
2.11. La OCDE y su propuesta gerencial	58
2.12. Globalización y nueva gestión pública	60
2.13. Objeciones a la nueva gestión pública	62
2.13.1. La crítica fatalista	65
2.13.2. La crítica individualista	66
2.13.3. La crítica jerárquica	66
2.13.4. La crítica igualitaria	66
2.14. La nueva gestión pública como macroproceso	66
CAPÍTULO III. LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: 1982-2000	68
3.1. Evolución del Estado posrevolucionario	68
3.2. 1982: El punto de partida de la reforma en México	69
3.3. El redimensionamiento del Estado	69
3.4. El arribo de una nueva clase política	70
3.5. La reforma económica. El inicio del neoliberalismo en México	71
3.5.1. La Primera Carta de Intención y el Programa Inmediato de Reordenación Económica	71
3.5.2. El Plan de Aliento y Crecimiento	73
3.5.3. El Pacto de Solidaridad Económica	73
3.6. La reforma política	74
3.7. La reforma social	76
3.8. La Consolidación de la Reforma. El sexenio salinista	77
3.8.1. La modernización	77
3.8.2. La legitimidad cuestionada	80
3.9. La reforma económica	80
3.10. La reforma política	81
3.11. La reforma social	82
3.11.1. El Programa Nacional de Solidaridad	83
3.12. El liberalismo social. Nuevo nombre, mismo contenido	85
3.13. 1994-2000: El sexenio de Ernesto Zedillo	87
3.14. La crisis de 1994	87
3.15. La reforma económica	88
3.16. La reforma política	90
3.17. La reforma social	91
3.17.1. El Programa para la Educación, Salud y Alimentación	92
CAPÍTULO IV. LA PRIVATIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA DEL ESTADO	94
4.1. Antecedentes históricos de la empresa pública en México	94
4.2. Evolución de la empresa pública	95

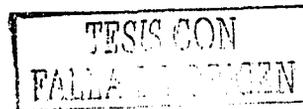


4.2.1. Primera etapa: crecimiento coyuntural	96
4.2.2. Segunda etapa: establecimiento de mecanismos de control	96
4.2.3. Tercera etapa: creación de sistemas para la planeación y el control	97
4.3. Régimen jurídico de las entidades paraestatales	100
4.4. Tipología de las empresas paraestatales	100
4.5. La privatización de empresas públicas	101
4.5.1. La privatización como instrumento para la reforma	101
4.6. La privatización en el sexenio de Miguel de la Madrid	102
4.6.1. Liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta	102
4.6.2. Etapas de la privatización en el periodo 1983-1988	102
4.7. La privatización en el sexenio de Carlos Salinas	104
4.7.1. Procedimiento para la privatización de empresas públicas	104
4.7.2. Aspectos básicos de la privatización en el sexenio 1988-1994	105
4.8. La privatización en el sexenio de Ernesto Zedillo	107
4.9. La privatización de la administración pública	108
4.9.1. El Programa para la Modernización de la Administración Pública	110
4.9.2. La reingeniería de la administración. El caso de Guanajuato	112
4.9.3. El modelo de innovación gubernamental	113
CAPÍTULO V. LA AGENDA PENDIENTE DE LA REFORMA DEL ESTADO	116
5.1. Un nuevo contexto. Perspectivas generales para el sexenio 2000-2006	116
5.2. Retos de la Reforma del Estado	119
5.3. Evaluar la política económica neoliberal	120
5.4. Analizar la viabilidad de la privatización	122
5.5. Optimizar los programas de privatización	125
5.6. Abatir los problemas que enfrenta la empresa pública	126
5.7. En el aspecto administrativo	127
5.7.1. Establecimiento del servicio profesional de carrera	127
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	135
INTERNET	142



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1. Diferencias entre revolución y reforma	33
Cuadro 1.2. Reformas de primera y segunda generación	40
Cuadro 2.1. Escuelas de pensamiento económico y empresa pública	42
Cuadro 2.2. Impulsores de la privatización y objetivos	44
Cuadro 2.3. Causas y efectos de los nuevos paradigmas en torno a la administración	50
Cuadro 2.4. Comparativo entre los paradigmas burocrático y posburocrático	55
Cuadro 2.5. Comparativo entre administración pública y modelo gerencial	63
Cuadro 3.1. Entidades federativas por grado de marginación	92
Cuadro 3.2. Esquemas de combate a la pobreza	93
Cuadro 4.1. Evolución de las empresas públicas en México	99
Cuadro 4.2. Crecimiento del sector paraestatal de 1920 a 1982	99
Cuadro 4.3. Reducción del sector paraestatal de 1982 a 1988	103
Cuadro 4.4. Reducción del sector paraestatal de 1982-1988, detallado por categoría	103
Cuadro 4.5. Reducción del sector paraestatal de 1989 a 1994	107
Cuadro 4.6. Fases, descripción y plazos del modelo de innovación gubernamental	115





INTRODUCCIÓN

Los cambios mundiales que se han registrado en los últimos 20 años, entre los que destacan la caída del socialismo, el predominio de la democracia como sistema político hegemónico, las transformaciones económicas que pugnan por el predominio del libre mercado, la globalización sobre todo en su faceta económica y un importante avance en el campo de la comunicación y la tecnología, han causado una transformación profunda en el Estado contemporáneo.

En la actualidad, las ideologías políticas y económicas dominantes plantean como premisa fundamental que el Estado ya no participe tan activamente en la economía, tal y como lo venía realizando hasta hace alrededor de veinte años, bajo el modelo conocido como Estado benefactor. En función de tales planteamientos, se postula al mercado para que sea la institución fundamental que rija el desempeño económico. Consecuentemente, se impulsa una retracción del Estado en las áreas de la economía en las que participaba, para dar paso al sector privado en la provisión de bienes y servicios.

El Estado benefactor tenía como aspecto más sobresaliente su participación en la economía; era la época de las economías mixtas, que se caracterizaron por ser un mecanismo para disminuir los efectos negativos de las crisis económicas registradas en todo el mundo como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y de la Gran Depresión de 1929. En México, el crecimiento de la empresa pública da inicio a partir del periodo posrevolucionario y concluye en los primeros años de la década de 1980. La expansión que se refleja en este periodo es constante y refleja las políticas impulsadas en esos tiempos como la llamada sustitución de importaciones y la búsqueda del pleno empleo. Este aumento de empresas fue desmesurado y anárquico, hecho que generó su anquilosamiento e ineficiencia.

Para revertir las crisis financieras que se hicieron patentes en los últimos años de la década de 1970 en todo el mundo, surgieron propuestas enarboladas por organismos financieros para abandonar el modelo del Estado benefactor y sustituirlo por el modelo liberalista. No se debe dejar de lado un importante fenómeno que impulsó en buena medida el cambio de paradigmas, se trata de un nuevo entorno internacional dominado por una globalización económica, financiera y comercial que obliga a los países a buscar una inserción más eficiente en el fenómeno globalizador y en las fuertes inercias que este genera.

En México este cambio de paradigmas comienza a tomar forma en la administración de Miguel de la Madrid, cuando se da inicio a un achicamiento o redimensionamiento del Estado y a una mayor liberalización de la economía nacional a través de la privatización o venta de empresas públicas. Posteriormente, el cambio se consolida con la introducción del concepto de *Reforma del Estado*, pues se da continuidad al fortalecimiento del mercado y de manera tangencial se introducen reformas políticas y sociales.





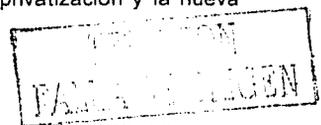
El abandono del Estado benefactor, con la estrategia privatizadora como punta de lanza, aparte de reducir el tamaño del Estado y de redefinir su desempeño en la economía, es causal de nuevas formas que tiene que adoptar la gestión gubernamental, acordes con los postulados liberalistas. Justo es señalar que la administración pública requiere una profunda transformación para estar en posibilidad de alcanzar un desempeño con mayores rangos de eficiencia y calidad, tomando en cuenta una nueva conformación de los grupos de presión o actores sociales que influyen incrementalmente en las decisiones de gobierno y en una redefinición del espacio público; gobernar considerando las peculiaridades de un mundo globalizado y propiciar la democratización como sistema de vida. Sin embargo, la factibilidad de alcanzar objetivos tan complicados mediante técnicas empresariales es escasa, pues la esencia de sus propuestas tiende a considerar únicamente los aspectos mercantiles, dejando de lado los aspectos políticos y sociales, lo anterior aunado a una carencia de fundamentación teórica.

Por lo tanto, es urgente que se analice la viabilidad de implementación de los nuevos enfoques administrativos proclives a privilegiar los postulados de la administración privada, en el entorno de la administración pública, cuyo objetivo esencial debe ser el de procurar el bien común tomando en cuenta factores diversos y no únicamente preocuparse por un racionalismo económico a ultranza.

Los modelos de administración privada o empresarial que pretenden implementarse en la administración pública tienen que ser adaptados e incluso rediseñados para que puedan ser aplicados por el sector público nacional. En los países que se han realizado cambios en sus administraciones públicas introduciendo técnicas gerenciales, se observan características económicas y políticas y sociales hasta cierto punto estables como, por ejemplo, democracias consolidadas, periodos de estabilidad económica y burocracias altamente institucionalizadas. Por tales razones, la introducción de los nuevos esquemas administrativos en nuestro país es un tema que reclama la participación y análisis de todos los actores que estén involucrados en el campo administrativo, con la finalidad de que se propongan nuevas formas de actuación del gobierno que permitan mejorar su capacidad de respuesta a los reclamos de la sociedad.

La hipótesis que se ha planteado y que guía el rumbo de la presente investigación, sostiene que: La Reforma del Estado en México es producto del agotamiento y crisis del paradigma del Estado benefactor y del resurgimiento de las ideas liberales, que en el siglo XX se han denominado neoliberalismo; sin embargo, esta reforma instrumentada a través de la privatización de empresas públicas y la introducción de técnicas gerenciales al interior de la administración pública, no ha contribuido con el cumplimiento del objetivo fundamental del Estado que consiste en lograr el bien común.

Con la finalidad de comprobar o refutar la hipótesis planteada, en esta investigación se abordan tres variables que se hacen palpables en el fenómeno conocido como Reforma del Estado. La variable independiente es la propia reforma del Estado y las variables dependientes son la privatización y la nueva





gestión pública, fenómenos que en conjunto obligan a profundizar en su análisis debido a las implicaciones que tiene para el Estado y por consecuencia para la administración pública.

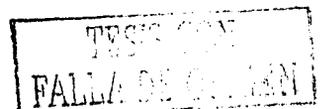
Para abordar el objeto de estudio se han estructurado cinco capítulos. En el primero se establece el marco teórico en función del cual se desarrollarán los siguientes capítulos. De esta manera se conceptualiza al Estado, se explican las causas que dieron origen al Estado benefactor, así como sus características en virtud de ser este el modelo que se va a reformar; se exponen además las corrientes ideológicas que sustentan e impulsan este cambio y finalmente se plantea el significado de la reforma del Estado, detallando sus alcances políticos económicos y sociales.

En el segundo capítulo la variable que se aborda es la concerniente a los aspectos teórico-conceptuales, que explican la privatización de las empresas públicas, todo ello con el propósito de tener los elementos de análisis suficientes para explicar y valorar la privatización que se ha instrumentado en México. Asimismo, se abordan las características más importantes de la llamada nueva gestión pública, que es considerada una forma muy peculiar de privatización y por lo mismo consecuencia directa del neoliberalismo, que con sus propuestas y desde una posición dominante, es la ideología que ha sido uno de los factores que más han incidido en la reforma del Estado mexicano. La supuestamente nueva concepción administrativa, propone permear la acción de la burocracia con instrumentos gerenciales y criterios apegados al mercado, por lo que analizar esta postura empresarial-administrativa es de suma importancia, pues permitirá contar con elementos de juicio para valorar su adopción como nueva forma de administrar los asuntos públicos.

En el tercer capítulo, con la finalidad de obtener una prueba empírica de las características de la reforma del Estado, se describen los hechos más sobresalientes del inicio de la reforma bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, y de su consolidación en el régimen de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo. Se detallan en este capítulo los aspectos más destacados de las reformas que se efectuaron en el ámbito económico, en el político y en el social.

En el capítulo cuatro se detalla el crecimiento de las empresas públicas, abordando también su origen y la evolución de la empresa pública mexicana y su desincorporación mediante los procesos de privatización; también se analizan tres propuestas que se han implementado para introducir los esquemas empresariales en la administración pública nacional.

Finalmente, en el capítulo cinco se plantean algunos de los aspectos que se consideran fundamentales para que se logre una reforma del Estado más coherente con las necesidades del país, que signifique un cambio positivo y que revierta los saldos hasta ahora desfavorables, mismos que son producto de una reforma parcial y sesgada, pues el acento se ha puesto en la materia económica. De esta manera se proponen los puntos que debe cubrir la agenda pendiente.





CAPÍTULO I LA REFORMA DEL ESTADO

El Estado es una institución de suma importancia para que se desarrollen por buen cauce, con armonía y respeto las relaciones entre los individuos. La vida en sociedad, con las características que se presenta en la actualidad, requiere necesariamente la presencia del Estado.

A su vez, la dinámica de la sociedad plasmada en los ámbitos políticos, económicos y sociales, aunada a contextos cada vez más diversos y complejos, como el que supone la globalización, condicionan el accionar del propio Estado. Es por estas razones por las que el Estado se adapta y se transforma. Algunos de los cambios que el Estado realiza para atender las más variadas exigencias a las que es sujeto, son apenas perceptibles, en cambio existen otros cambios que sacuden fuertemente sus estructuras, objetivos y su accionar.

En este capítulo se desarrollan los elementos teóricos que explican el fenómeno conocido como reforma del Estado, así como sus principales implicaciones, las que en virtud de su trascendencia son objeto de análisis en capítulos posteriores.

1.1. Concepto de Estado

Para profundizar y abordar cabalmente el tema concerniente a la reforma del Estado, es pertinente e incluso obligatorio que se tenga como punto de partida la conceptualización del término *Estado*, para saber que es lo que va a transformarse o va a cambiar y como impactará en sus elementos constitutivos.

A través del tiempo, desde su introducción al incipiente campo de la ciencia política en la época de Maquiavelo, han sido múltiples las connotaciones que se le han dado a este término.

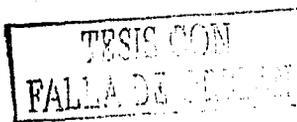
Retomando un profundo análisis en torno al Estado realizado por Arnaiz, es aconsejable retomar algunas de las conceptualizaciones que se han hecho de este término por parte de varios pensadores considerados como clásicos.

Para Bodino el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón.

Kant, por su parte, lo define como una muchedumbre unida por las leyes jurídicas.

A su vez Marx indica que el Estado es el medio de dominación de la clase minoritaria fuerte sobre la mayoría débil; es el aparato de coerción que sustenta la voluntad de la clase dominante.

Max Weber afirma que el Estado es una comunidad humana que reclama para sí el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado. Es





evidente que sólo al Estado debe corresponder el monopolio del uso de la fuerza y de la administración de la justicia, específicamente de la justicia distributiva porque regula la sociedad de desiguales.¹

De manera similar a la concepción del sociólogo alemán y en una época más reciente, el Banco Mundial asienta que el término Estado, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población a la que se denomina sociedad.²

Según Deutsch, un Estado es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno.³

Como se puede apreciar las definiciones del término Estado son muy variadas. A efecto de sistematizar su estudio, es posible encuadrarlas en tres diferentes corrientes o teorías. En primer lugar están las teorías organicistas que conciben al Estado como unidad integral e indivisible, el todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo.⁴

Existen también las teorías sociológicas que ven al Estado como una asociación en la que un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.⁵ Finalmente, están las teorías jurídicas que entienden al Estado como autoridad que obliga al hombre a determinados comportamientos en un tiempo y en un espacio determinado, de aquí se pueden inferir los elementos constitutivos del Estado, a saber: población, territorio y orden legal.

Cualquiera que sea la definición o la corriente conceptual que aglutine el concepto de Estado, se hace patente su importancia para la vida en sociedad. Una definición que sintetice estos elementos y que además resalte el fin esencial o deber ser de todo Estado, que es el propiciar las condiciones para el bienestar de la sociedad, es la siguiente: *agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común*.⁶ En virtud de que esta concepción integra los elementos constitutivos del Estado y establece el bien común como esencia inmanente del Estado, es la que se emplea a lo largo de esta investigación.

¹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 13-14

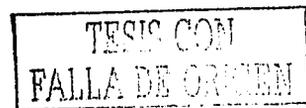
² Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Ed. Banco Mundial, 1997, p. 22

³ Deutsch, Karl W, *Política y Gobierno*, México, Ed. FCE, 1998, p.120

⁴ Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Ed. INAP, 1998, p 28

⁵ *Ibidem*

⁶ Arnaiz Amigo, Aurora, *op. cit.*, 1993, p. 12





1.2. Concepto de gobierno

El gobierno es un conjunto de instituciones y de organizaciones formales establecidas por la Constitución o leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos o designados, cuyo financiamiento proviene principalmente por la vía impositiva y que instrumenta un conjunto de programas que generan bienes o servicios, que requiere la población.⁷

1.2.1. Elementos del gobierno

Analizar los elementos que conforman y dan vida a la acción gubernamental, ayuda a comprender los alcances de la reforma del Estado de manera integral, o sea, más allá del mero redimensionamiento del sector público. En ese tenor, se identifican cinco elementos constitutivos del gobierno: leyes, ingresos fiscales, empleados públicos, organizaciones públicas y programas públicos, cuyas características principales es importante destacar.

1.2.1.1. Leyes

Son competencia exclusiva del gobierno, obligan a los particulares a determinado comportamiento; pero también acotan las actuaciones de políticos y de burócratas. Las leyes reflejan los valores que rigen a determinada sociedad en una época determinada, por eso su elaboración se ve influida y condicionada por diversos factores como la política, presiones técnicas e instituciones.

1.2.1.2. Ingresos fiscales

El Estado moderno tiene en la recaudación de impuestos uno de sus elementos esenciales puesto que el gasto público como se realiza en la actualidad requiere grandes sumas de dinero; entonces los ingresos y los egresos del gobierno son dos factores complementarios.

1.2.1.3. Empleados públicos

Son los encargados de la administración de las organizaciones que conforman al gobierno. Se estructuran conforme órdenes jerárquicos, materiales y formales. El empleado público es un ejecutor de las decisiones de los funcionarios, lo que implica una vinculación jerárquica interna de la administración pública.

1.2.1.4. Organizaciones públicas

El gobierno tiene funcionalidad por ser un conjunto de organizaciones; algunas están constitucionalmente establecidas como los tribunales, el poder ejecutivo y el legislativo. Para el gobierno las organizaciones son fundamentales ya que dan estructura y continuidad a las actividades encomendadas a las instituciones.

⁷ Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Ed. FCE, 1998, p. 375



Asimismo dan cuerpo a la legitimidad o apoyo de los políticos manifestada en las elecciones.

1.2.1.5. Programas públicos

Son concebidos como esfuerzos concretos, legales y burocráticos para convertir los postulados de la política general en acciones de gobierno específicas con resultados concretos.

Todo cambio o reforma que se lleve a cabo en el Estado, independientemente de la posición ideológica que lo sustente, tendrá, en mayor o menor medida, efectos en cada uno de los elementos constitutivos del gobierno, pues en los programas de gobierno se actúa bajo un ordenamiento legal, confluyen los recursos del gobierno, y el personal público actúa para la consecución de objetivos políticos que son establecidos por las instituciones públicas que materializan el poder a través de sus organizaciones.

1.3. Concepto de administración pública

El concepto de administración pública es multívoco en razón de sus diversas acepciones. Se observa que a través del tiempo la administración pública ha sido considerada como arte, filosofía, profesión y como ciencia.

El conocimiento artesanal, presenta un punto intermedio entre la teoría y la práctica, pues es menos general y explícito que el conocimiento teórico, pero no tan peculiar y específico como la mera intuición.⁸

Como postura filosófica sostiene como principio esencial servir al hombre. La filosofía es una combinación de creencias y de prácticas destinadas a lograr una mejor ejecución e integración de los actores participantes en los eventos administrativos.⁹

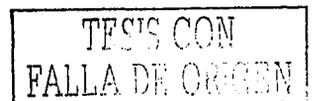
Se considera como profesión porque descansa sobre la base de un conjunto probado de conocimiento y se utiliza para el bien de los otros, más que para los fines propios.

También encontramos la postura que sostiene que la administración pública es una ciencia aplicada en continuo desarrollo y evolución que pertenece al campo de las ciencias sociales.¹⁰ Se puede agregar que la concepción científica de la administración pública, se basa en la noción de principios de validez generalizable, emanada de la aplicación de la ciencia.

⁸ Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1997, p. 82

⁹ Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Ed. IAPEM-Plaza y Valdés, 2001, p. 130

¹⁰ *Idem*, pp. 132-136





Como instrumento para el ejercicio del poder la administración pública se relaciona indisolublemente a la política, más allá de los aspectos técnicos, racionales, y jerárquicos que hay al interior de ella, su accionar se condiciona por el sistema político. Si agregamos la variable política, se puede definir a la administración pública como el subsistema instrumental del subsistema político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político.¹¹

1.4. El Estado Benefactor

Se conoce como Estado benefactor o Estado de bienestar a la forma que adoptó el Estado como consecuencia de la crisis del capitalismo de las primeras décadas del siglo XX. El sistema se va constituyendo y desplegando como aseguramiento, bajo control directo o indirecto del Estado, de los riesgos, adversidades y deficiencias que afectan a los asalariados y a sus dependientes, en términos de pérdida de ingreso por imposibilidad de trabajar, por enfermedad, accidente, incapacidad, pérdida de empleo, vejez y muerte.¹²

El objetivo en el ámbito económico del Estado benefactor era el de potenciar un Estado fuerte capaz de intervenir en la economía tanto en su esfera reguladora como en la productiva, es decir, con mayor participación económica.¹³

El Estado de bienestar genera una economía mixta en la que los medios de producción son tanto de propiedad privada como de propiedad pública, por eso la asignación de recursos y los objetivos fijados se determinan por decisiones públicas y privadas; por tal razón El Estado benefactor puede considerarse como el resultado del choque entre capitalismo y comunismo, entre libre mercado y economía planificada.¹⁴

1.4.1. El Estado Benefactor en México

En México al igual que en otros países de América Latina, el Estado benefactor es matizado y da lugar a lo que se ha catalogado como régimen populista, donde el beneficiario de un proyecto de desarrollo lo constituyen las clases populares, pero teniendo un líder, encarnado en la figura presidencial, no exento de demagogia.¹⁵

El Estado de bienestar procura proporcionar a las capas más desprotegidas una serie de satisfactores de índole social como servicios médicos, por ejemplo. En nuestro país de acuerdo con los postulados de la Revolución de 1910, plasmados en la Constitución de 1917, el Estado benefactor debería regular la práctica

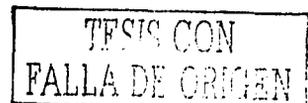
¹¹ Presidencia de la República. *Glosario de términos administrativos*, México, Ed. Presidencia de la República, 1982, p. 4

¹² Kaplan, Marcos, "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en: Kaplan, Marcos (coordinador), *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, Ed. UNAM-PEMEX, 1994, p. 85

¹³ Alcántara Saez, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Ed. FCE, 1995, p. 162

¹⁴ Cardiel Reyes, Raúl, *Pasado y Presente*, México, Ed. UNAM, 1997, p. 21

¹⁵ Cabello, Alejandra, *Globalización y liberación financieras y la bolsa mexicana de valores. Del auge a la crisis*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1999, p. 55





capitalista del *laissez faire*, esto es, moderar la ganancia individual por la del interés de la colectividad. Pero, en la realidad en el México posrevolucionario la política social ha sido híbrida y es símbolo inequívoco de que el Estado asistencial nunca se instituyó en nuestro país como lo fue el Estado de bienestar clásico, en todo caso el modelo mexicano fue una versión subdesarrollada de aquel.¹⁶

El proyecto revolucionario nace basado en un importante papel del Estado, que durante la posguerra fue el eje para el desarrollo, papel que se abandona una vez que ayudó a consolidar una clase hegemónica fuerte y que provocó desequilibrios en el crecimiento económico.¹⁷

A pesar de que las características propias del Estado benefactor no se desarrollaron ni instrumentaron cabalmente en México, a favor del modelo se puede decir que el patrón de industrialización y crecimiento económico posrevolucionario trajo mejoras en la calidad de vida de la población y sobre todo creó el sentido de una nación de oportunidades y en desarrollo, aunque los principios e instituciones de bienestar no alcanzaron la consolidación del modelo.¹⁸

1.4.2. Causas que dieron origen al Estado de bienestar

Revisando la historia se pueden detectar los acontecimientos que sustentaron el surgimiento del Estado benefactor. Se trata de fenómenos que impulsaron una nueva concepción del Estado, modificando su visión en los aspectos políticos económicos y sociales, así como su relación con la sociedad. En primer lugar está la Primera Guerra Mundial y en segundo lugar la gran crisis económica de 1929.

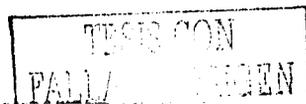
1.4.2.1. La Primera Guerra Mundial

Con la Primera Guerra Mundial, el sistema imperante a nivel mundial se ve seriamente afectado. Las consecuencias de la Gran Guerra dejan sentir sus devastadores efectos: se acumulan pérdidas humanas, económicas, gastos de guerra y crisis financieras. En perspectiva más amplia, sacude al capitalismo, lo corroe y lo vuelve más vulnerable, debilita el prestigio y el consenso gozados, marca el fin de un periodo de su historia y el comienzo de otro nuevo. Se interrumpe el desarrollo del capitalismo mundial que hasta 1914 parece ilimitado;

¹⁶ *Idem*, pp. 54-61

¹⁷ En un análisis del desarrollo del Estado benefactor mexicano, es factible ubicar claramente tres periodos que lo caracterizan y que permiten concluir que en nuestro país no se alcanzó efectivamente a establecer integralmente el modelo benefactor. El primer periodo abarca de 1936 a 1976 en el que se da el desarrollo de un Estado asistencial o social; el segundo periodo comprende de 1976 a 1982 cuando la crisis del Estado benefactor se presenta a escala mundial, y finalmente el periodo de 1982 a 2000 en el que se abandona el Estado asistencial para dar paso a un Estado selectivo en cuanto a los programas sociales, en los que de acuerdo al discurso oficial se pone fin a un Estado paternalista y clientelista. *Idem*, p. 61

¹⁸ Ruiz Velázquez, Norma, *La política social en México hacia fin de siglo*, México, Ed. INAP, 2000





riqueza y poder se transfieren en su seno, con la ruina o el debilitamiento de grandes grupos.¹⁹

1.4.2.2. La crisis de 1929

El modo de producción capitalista sufre un colapso en 1929. La crisis que se presenta no tiene precedentes comparables, por la duración; por la profundidad; por los daños; por la extensión a todos los países, clases y grupos, instituciones, tanto de los centros como de las periferias.

El sistema económico parece inmovilizado por su propia capacidad productiva y por la coexistencia de pobreza en medio de abundancia. Se acelera la revisión de viejos supuestos. Se desploman las convicciones ortodoxas sobre la capacidad autorreguladora del capitalismo y los beneficios del *laissez faire*.²⁰

La crisis de 1929 también conocida como la Gran Depresión propició el crecimiento de la pobreza²¹ y dejó en claro las etapas cíclicas del capitalismo. La libertad económica total fue una de las principales causas del colapso de las economías puras de mercado. La intervención del Estado en la economía se presenta, en este contexto, de manera coyuntural y esencialmente supletoria ante las fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado.

1.4.3. El Keynesianismo. Instrumento para enfrentar la crisis

El modelo económico que dio origen al Estado benefactor tiene sus bases en las ideas planteadas por el inglés John Maynard Keynes,²² quien sostuvo que la intervención del Estado en la economía era necesaria, pues esta institución tenía los medios para hacer crecer esta actividad, al crear fuentes de trabajo que generan más consumo y estas a su vez más producción. Según Keynes, el capitalismo de mercado podía estabilizarse mediante la gestión de la demanda y la creación de una economía mixta.²³

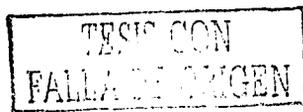
¹⁹ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 74

²⁰ *Idem*, p. 77

²¹ La pobreza es un fenómeno que no se restringe a la insuficiencia de ingresos. En sentido amplio se traduce en un desarrollo insuficiente. Se considera que una persona es pobre cuando se ubica en una situación precaria en la que carece de oportunidades y capacidades de desarrollo, lo que se manifiesta en situaciones de escasos ingresos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y al medio ambiente, y todo ello incide de manera negativa en sus oportunidades de mejorar su calidad de vida. Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Ed. UNAM, 1999, p. 609

²² Su obra *The General Theory of Employment, Interest, and money* (1936) tiene inmediata y prolongada repercusión, indica que se requiere una mayor intervención de los gobiernos, con una definición cuidadosa de las reglas de un involucramiento benéfico. Ello incluye el control de las tasas de interés como regulador gubernamental de la inversión de capitales; la capacidad para ajustar el volumen de imposición y de gasto estatal; el déficit presupuestario; la aceleración de obras públicas y programas de inversión para tiempos de estancamiento. *Idem*, p. 78

²³ Giddens, Anthony, *La Tercera Vía. La renovación de la social democracia*, México, Ed. Taurus, 2000, p. 20





El Keynesianismo demostró que las fuerzas del mercado no necesariamente generan pleno empleo, se requería la intervención del Estado. De acuerdo a Ayala Espino, en la etapa de la posguerra las políticas fiscales y monetarias Keynesianas fueron exitosas y se pensó que el capitalismo cíclico había desaparecido. El comportamiento de la economía parecía dar la razón a los economistas y las decisiones de política daban poca importancia a la incertidumbre y la especulación.²⁴

Las ideas propuestas surgieron como respuesta a las limitaciones del mercado para autoregularse. Proponían una mayor intervención del Estado con el fin de aliviar las tendencias cíclicas del mercado, (por ejemplo mayor gasto público para sobreponer periodos recesivos o menor gasto para evitar el sobrecalentamiento de la economía); una mayor planeación económica; y la institucionalización de ciertos mecanismos sociales para resolver los problemas ocasionados por el desempleo, la salud, etc. Esto dio lugar al Estado benefactor que en cada país tuvo una aplicación propia, derivada de sus necesidades sociales.²⁵

Los planteamientos de Keynes²⁶ apoyaron teóricamente la participación activa del Estado en la economía. Este intervencionismo adoptó diferentes calificativos según el país o continente donde se implementó. En Estados Unidos se le denominó *New Deal*, que traducido al español significa Nuevo Trato ya que suponía una nueva relación entre el Estado y la sociedad. La esencia de la economía mixta estriba en que se confiere al Estado un papel económico central, al participar activamente en la economía y por regular el accionar del mercado.

Sin embargo, el *new deal* no llevó a la práctica más que ciertos elementos limitados de la ecuación keynesiana, esencialmente la dimensión de la intervención económica e industrial del Estado. No obstante, sentó las bases de un conjunto de medidas de bienestar social en Estados Unidos y permitió un crecimiento sostenido en su economía.²⁷

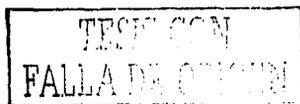
En América Latina, incluyendo a México desde luego, la intervención en la economía por parte del Estado aunada a la provisión de ciertos servicios sociales destinado a la masa trabajadora, se denominó populismo o corporativismo populista, cuyas características básicas son las siguientes: La tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el ejecutivo federal, que funge como árbitro

²⁴ Ayala Espino, José. *Limites del mercado, límites del Estado*. México, Ed. INAP, 1992, p. 67

²⁵ Ortiz, Edgar. *Finanzas e ingeniería de los productos derivados. Contratos adelantados, futuros, opciones, swaps*. versión mimeografiada, p. 8

²⁶ Keynes emprendió un gran esfuerzo de educación y persuasión. Además de producir continuamente, artículos, programas de radio y cartas para la prensa, sostuvo numerosas reuniones con funcionarios, políticos, académicos, estudiantes y sindicatos. Como resultado de ello agregó algunas providencias a su plan original de ahorro obligatorio, tales como subsidios familiares para proteger a quienes ganaban poco y tenían familias grandes, estabilización de precios de los bienes de consumo básicos y un impuesto al capital después de la guerra para pagar el ahorro obligatorio y redistribuir la riqueza. Majone, Giandomenico, *op. cit.*, p. 135

²⁷ Sanchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*, Tesis de Maestría, 1993, p. 23





en una situación de compromiso, lo que otorga una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo sitúa encima de la sociedad; y la aparición de formas de representación corporativa, que se juntaron con los modelos de representación ciudadana.²⁸

Ante la amplitud y profundidad sin precedentes de la crisis, el Estado aparece como el único actor capaz de proveer, con una intervención generalizada, los correctivos y soluciones eficaces para situaciones que ningún otro actor social domina. Por el contrario, los empresarios exigen al Estado una acción global de reequilibrio económico y de recuperación del crecimiento, mientras que por su parte asalariados y desempleados exigen de los poderes públicos una política social contra las peores miserias de la crisis.²⁹

Otra corriente de pensamiento que influyó en gran medida en la participación estatal en la economía, se desprende de las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta corriente, conocida como estructuralismo, se basa en las ideas de Raúl Prebisch, quien propuso la sustitución de importaciones, primordialmente la industrialización sustitutiva, como una estrategia para romper con los patrones injustos de la división internacional del trabajo, nacidos del colonialismo, y promover así un rápido desarrollo económico. Aunque los logros de esta estrategia fueron importantes el modelo se comenzó a agotar a finales de la década de 1970.³⁰

Así, se observa que en el siglo XX la participación del Estado mexicano en la economía ha sido permanente. Su participación se consolidó a raíz del movimiento revolucionario de 1910 y del surgimiento del keynesianismo. En México, sostiene Cabello, la intervención estatal se concretó en una simbiosis entre el Estado revolucionario y el Estado interventor. Esta simbiosis se completó con la adopción del pensamiento estructuralista latinoamericano que propuso la sustitución de importaciones y el desarrollo hacia adentro.³¹

Políticamente, este modelo significó una ampliación de la legitimidad, pues generó un importante consenso socio-político, expresado en tres direcciones: el compromiso público con el pleno empleo estable, por medio de políticas económicas expansivas; la reproducción masiva de la población ocupada, a través de sistemas públicos de sanidad, enseñanza, transporte, y vivienda; y el mantenimiento de los segmentos excluidos del mercado de trabajo, por medio de mecanismos públicos de seguridad social.³²

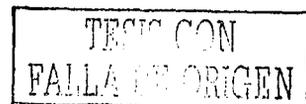
²⁸ *Idem*, p. 25

²⁹ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 77

³⁰ Ortiz, Edgar, *op. cit.*, p. 8

³¹ Cabello, Alejandra, *op. cit.*, p. 70

³² Brugué Q, Amorós M. y Goma R., "La administración pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?", en: Revista gestión y análisis de políticas públicas, número 1, Septiembre-Diciembre, 1994, p. 34





1.4.4. El Estado benefactor contemporáneo

En Europa el Estado de bienestar se nutrió con la ideologías impulsadas por la socialdemocracia. En el viejo continente se distinguen cuatro tipos de Estado benefactor que tienen objetivos y estructuras comunes y lo que es más importante, continúan vigentes hoy en día; los aspectos esenciales de estos tipos son descritos por Giddens. En primer lugar esta el sistema del Reino Unido, que hace hincapié en los servicios sociales y en la salud, pero que tiende también a tener prestaciones según el nivel de ingresos.

Por otra parte están los sistemas escandinavos, que se caracterizan por tener una base tributaria muy alta, universalista en orientación, que proporciona prestaciones generosas y servicios estatales consolidados, incluida la asistencia sanitaria.

El tercer tipo es el relativo a los sistemas centro europeos, que tienen un compromiso relativamente bajo con los servicios sociales, pero importantes prestaciones en otros aspectos, financiadas principalmente por el empleo y basados en contribuciones a la seguridad social.

Finalmente, están los sistemas meridionales que son similares en forma a los centro europeos, pero menos completos y financiando menores niveles de protección.³³

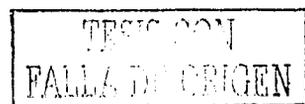
Solventar la crisis económica y proveer servicios sociales, que de antaño presentaban las instituciones de beneficencia o la iglesia, posibilitaron que el Estado benefactor se fortaleciera ya que generó amplias tasas de crecimiento económico, propició un clima de estabilidad social como efecto de la ampliación de las clases medias y extendió un sistema de servicios sociales ajeno a la competencia del mercado. Se reconoció de manera explícita, formal y legal a los sindicatos como grupos de presión que debían tomarse en cuenta no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes gubernamentales. El corporativismo se hizo presente, generando una relación simbiótica entre el Estado y corporaciones.

Estos factores resultaron favorables en materia política, pues le significaron a los gobiernos un amplio consenso que redundó en estabilidad. Ante esta situación, los servicios de índole social se han arraigado de tal manera que pensar en que sean eliminados como competencia estatal, resulta punto menos que imposible.

Este modelo basó su éxito y fortaleza en la amplia aceptación de las nuevas instituciones establecidas para atender la salud, la educación, la seguridad social y de las reformas sociales que propiciaron un incremento de la demanda, del mercado interno y de la inversión tanto pública como privada.

Estabilidad económica, política, y social son los puntales en los que se basó el Estado benefactor, cuya posición permitió hacer arreglos sociales, políticos e

³³ Giddens, Anthony. *op cit.*, p 17





institucionales que han marcado un hito en el capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad.³⁴

Las funciones estatales derivadas de los servicios de índole social, fueron cubiertas con mayor gasto público, con ello se revirtieron las tendencias depresivas de la economía. Sin embargo, este modelo requería un pacto con la clase trabajadora para que esta aceptara que los salarios reales no crecieran y con ello estimular la inversión y elevar la productividad. Como medida compensatoria, el Estado se comprometía a garantizar servicios básicos a la población.

Bajo la premisa de un sistema de economía mixta, el Estado asumió obligación política y jurídica de apoyar y dar asistencias a los afectados por el mal funcionamiento del mercado que, a su vez, es impulsado por el propio Estado.

Los recursos económicos para solventar las medidas de bienestar se obtuvieron básicamente por la vía de los impuestos, el Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y/o creación de empresas públicas a la producción.³⁵ No obstante, hay que agregar el endeudamiento como otra fuente de ingresos de suma importancia para el sector público.

1.4.5. Formas que adoptó el intervencionismo estatal

El Estado benefactor, como ha quedado asentado, implica que el Estado intervenga activamente en la economía nacional, este intervencionismo asumió, otras formas conocidas como: Estado empresario, Estado desarrollista, y dirigismo. Bajo estas modalidades el Estado produce para el mercado y para la colectividad, acepta empresas estatales y privadas y sus consumidores son consumidores reales y sectores marginados.

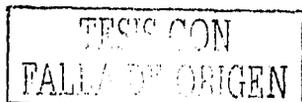
1.4.5.1. El Estado empresario

El objetivo primordial del Estado empresario consistió en erigir un sector público fuerte capaz de intervenir en las decisiones de inversión, en la asignación de recursos y la promoción de desarrollo económico, el medio idóneo para tal fin fue a través de las nacionalizaciones de ciertas empresas, sobre todo del ramo energético y transportista.

El fundamento teórico del modelo fue poco desarrollado y respondió principalmente a coyunturas políticas. Se daba por hecho que la participación del Estado en la economía era necesaria, con esto se explica la planificación estatal en esta materia. Se pensaba que a través de las empresas públicas se

³⁴ Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 106

³⁵ *Idem.*, p. 107





controlarían los monopolios privados y se sustituirían por monopolios estatales que actuarían a favor del interés público.

Bajo la visión del Estado empresario se aceptaba la existencia del mercado; pero en la lógica de economía mixta, este modelo atribula a la intervención estatal mayor capacidad para que a través de la planeación y programación de las inversiones y las políticas de fijación de precios administrados la economía funcionara mejor que dejada al libre mercado.³⁶

Este modelo enfrentó fuertes resistencias, su implementación no fue sencilla ni tampoco automática; para superar esta situación hubo necesidad de alcanzar una coalición social que le permitiera enfrentar políticamente a los antiguos propietarios de las empresas nacionalizadas.

En síntesis, el Estado empresario buscaba la intervención directa en la producción y la ampliación de la propiedad estatal con el propósito de enfrentar la crisis económica, disminuir el peso de los monopolios privados y producir una serie de servicios públicos, destinados sobre todo a ciertos sectores de la población.

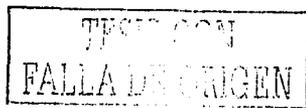
1.4.5.2. El Estado desarrollista

El modelo denominado desarrollista, confería al propio Estado la capacidad e incluso la responsabilidad de intervenir en la economía para que este sector alcanzara cierto desarrollo, que le posibilitara ventajas para enfrentar la competencia del comercio internacional. Así, se pensó que el logro de la industrialización era un factor clave de cualquier política de desarrollo.

La ideología del modelo indicaba que solo los grandes Estados industriales serían realmente los que llegarían a sobresalir en el mundo en recomposición a causa de la posguerra; esta idea fue muy llamativa para las elites y para los gobiernos, los que buscaron la industrialización como mecanismo para alcanzar la modernización. Se pretendía con este modelo lograr las más altas tasas de crecimiento posibles.

Los supuestos sobre los que se basaba la concepción del desarrollismo coincidían que el atraso y rezago económico no se debían a una falta de capital, su origen se debía a una falta de incentivos para la inversión, el Estado entonces podía asumir un papel de primer orden creando incentivos y eliminando trabas que impidieran la posibilidad de invertir; la planeación y la programación de las inversiones, dirigidas desde el sector público, se convirtió en una estrategia privilegiada. De esta manera, el modelo fincado en el desarrollo industrial, logró convencer de las bondades contenidas en la idea política de desarrollar a los Estados como potencias industriales. Esta idea ganó legitimidad y consenso en los años

³⁶ *Idem*, p. 111





cincuenta y sesenta. El Estado desarrollista permitió inducir nuevas pautas de inversión y ahorro entre los agentes económicos.³⁷

1.4.5.3. El dirigismo

Por lo que respecta al dirigismo, se observa que se presenta una injerencia estatal más sistemática, su misión es la de orientar no solo a la economía, sino a la sociedad en su conjunto en un sentido determinado. Es un mecanismo de tipo coyuntural, se conforma mediante un conjunto de acciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares. Se inspira en ideas y procedimientos generales, busca superar dificultades más estructurales y globales, y se coordina en políticas económicas más orgánicas y deliberadas. El dirigismo pretende atenuar las crisis del capitalismo desarrollado, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo, a veces de modo bastante drástico, los principios de libre empresa y de competencia y propiedad privada irrestrictas.

Teóricamente, el Estado interventor en cualquiera de sus modelos descritos, puede analizarse desde la visión económica o desde la visión social mediante la teoría marxista y la teoría funcionalista respectivamente.

La conceptualización marxista, incluye invariablemente la intervención económica como ámbito en el que hay que investigar las causas del Estado de bienestar (exigencias del desarrollo capitalista), aunque se registran diferencias según la relevancia que se conceda al aspecto social.

Respecto a la cuestión social, la teorización funcionalista indica que es en el ámbito de la intervención social en el que deben buscarse las causas generales del Estado interventor de nuestro tiempo, considerándose que la intervención económica es instrumental y complementaria respecto de aquél objetivo social.³⁸

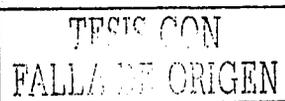
1.4.6. Crisis del Estado Benefactor

El Estado benefactor cumplió con su objetivo primordial de enfrentar con resultados positivos una crisis económica mundial y como consecuencia se creó un ambiente de estabilidad política y de aceptación de la sociedad en función de los servicios de corte social proporcionados vía estatal. Sin embargo, el Estado de bienestar fue generando grandes presiones y grandes demandas sobre sí mismo que al conjugarse con la recesión, la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron prácticamente imposible que el Estado pudiera seguir cumpliendo con sus funciones.

Otra de las críticas de las que es blanco el Estado interventor, consiste en que su crecimiento excesivo tendió a desplazar y a desestimular a la inversión privada y la ampliación de prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.

³⁷ *Idem*, p.115

³⁸ Sánchez González, José Juan, *La privatización...op. cit.*, p. 12





La mayor intervención del Estado en los servicios sociales, la falta de inversión y un desequilibrio en la balanza de pagos comenzaron a generar un creciente déficit presupuestario, y como consecuencia se recurrió al endeudamiento. Comenzó entonces la crisis de este modelo, que se vio agravada por el estancamiento de la economía conjugado con inflación (estanflación), por el fin del pleno empleo y el inicio de desempleo a gran escala y por la disminución de recursos destinados a los servicios sociales. Aunado a estos factores, la preocupación sobre el futuro del Estado de bienestar se hizo generalizada cuando se desencadenó la crisis energética de 1973.³⁹

La naturaleza, supuestamente improductiva, de los servicios sociales impulsados por el Estado benefactor, se convirtió en punto vulnerable para la crítica ya que las erogaciones para ese fin no generaban ninguna ganancia.

Drucker señalaba en 1970 una serie de objeciones al modelo benefactor, objeciones que se concretaban en el gobierno: el gobierno es más bien grande que fuerte; es gordo y fofo más bien que poderoso, cuesta muchísimo pero no realiza mucho. Existen también más y más pruebas de que los ciudadanos cada vez creen menos en el gobierno y cada vez se muestran más desilusionados de él. La más grande decepción, la mayor humillación, es el fracaso del Estado de bienestar social o benefactor, prometió muchísimo más que la simple prestación de servicios sociales. Prometió crear una sociedad nueva y feliz, lo más que podemos obtener del gobierno en el Estado benefactor es una mediocridad competente.⁴⁰

Según algunos autores, el Estado benefactor procuró, hasta cierto punto de manera fácil, servicios sociales a la población con lo que se frenó el empuje, la creatividad y de la capacidad de la sociedad en detrimento de su propio desarrollo. Su semejanza en este sentido, con la monarquía ilustrada, la describe Bobbio, ambas instituciones tenían como tarea fundamental proteger a sus súbditos. Súbditos débiles, frágiles, presas de la miseria, de las calamidades naturales: el monarca como padre.⁴¹

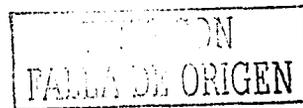
Con ello, la dinámica social se vio menguada, pues el ciudadano se vuelve apático y dependiente, se crea así un individuo protegido, hecho que genera una anomalía pues el individuo protegido lo espera todo del Estado y pierde empuje, iniciativa, interés en hacer cosas por sí sólo.

Sin embargo, los aspectos sociales del Estado de bienestar no pueden ser eliminados tan fácilmente porque cualquier gobierno que decidiera que esos

³⁹ Alcántara Saez, Manuel, *op. cit.*, p. 109

⁴⁰ Drucker, Peter, *La gran ruptura*, México, Ed. Roble, 1970, pp. 230-237

⁴¹ Bobbio, Norberto. "La crisis del Estado de bienestar y el reto neoliberal: Una entrevista con Norberto Bobbio", en: *Estudios Políticos*, número 3-4, Vol. 5, Jul-Dic 1986, FCPy S-UNAM, p. 54. En un sentido similar al planteado por Bobbio, el súbdito de un Estado, sostiene Brugué, asume la distancia de la representatividad, se somete al ejercicio del poder político y desarrolla actitudes eminentemente pasivas y victimistas. Véase Brugué Q. Amorós M. y Goma R., *op. cit.*, p. 43





servicios ya no serán prestados por el Estado pagaría un costo político muy alto, que sin duda se reflejaría en las urnas; además esas prestaciones constituyen luchas histórico-sociales y no una generosa concesión de parte de un Estado magnánimo.

El énfasis de las críticas que recibió el modelo intervencionista, se circunscribió a los aspectos de índole económica. Ayala Espino describe las críticas que se le hacían al Estado y que impulsaban por lo tanto su reforma: el Estado se había sobrecargado de funciones y objetivos, la intervención estatal se había extendido más allá de lo razonable; la administración pública estaba excedida de personal; las empresas públicas eran subsidiadas; la presencia de un sector de empresas públicas creciente desplazaba y desestimulaba la inversión privada; los administradores públicos no atendían a las señales del mercado y se guiaban por criterios políticos, las empresas públicas tienden a desviarse rápidamente de los objetivos de desarrollo y eficiencia económica que se les atribuyen originalmente.⁴²

No se puede soslayar la influencia que los organismos financieros internacionales tuvieron para radicalizar las críticas al intervencionismo estatal en la economía y derivado de ello impulsar un viraje en las economías de todo el orbe. Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI), como el Banco Mundial (BM), han sido artífices de este cambio, sin embargo sus propuestas no han sido las más idóneas para el combate de las crisis financieras.

El FMI ha sido un mecanismo sesgado e insuficiente para resolver los problemas internacionales de pagos entre los países. Sus recomendaciones, dada su constitución y atribuciones, se limitan al corto plazo y se tratan los problemas de país en país, sin un contexto global, cargando los costos del ajuste a los países deudores, y en general deficitarios en su balanza de pagos, excepto Estados Unidos. Por otro lado la condicionalidad que impone no toma en cuenta las condiciones reales de cada país. El Banco Mundial es también partícipe de la crisis, pues su despliegue de recursos fue siempre insuficiente, por lo que los países en desarrollo tuvieron que recurrir al endeudamiento externo privado para consolidar sus planes de desarrollo.⁴³

La crisis del Estado benefactor ha generado su propia transformación, el Estado como ente dinámico debe adaptarse a las nuevas condiciones del mundo contemporáneo, en el que el avance tecnológico, el predominio de las democracias liberales y el repunte de la economía liberal son común denominador. Esta crisis se hace patente a principios de 1970, el crecimiento económico

⁴² Ayala Espino, José, "La reforma del Estado. Saldos y desafíos", en: Revista de Administración Pública número 89, México, Ed. INAP, 1995, pp. 249-250

⁴³ Ortiz, Edgar, "Modernización y solución política global al endeudamiento externo. La experiencia mexicana", en: Ortiz, Edgar (compilador), Administración pública economía y finanzas. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe, México, Ed. CIDE, 1990, p. 200



impulsado por el Estado había llegado a su fin, a partir de entonces comienzan a surgir nuevos paradigmas que modificarán el accionar estatal.

El intervencionismo generó crisis económica y también incumplimiento de la justicia social, lo que se tradujo en reclamos ciudadanos. La sobrecarga de funciones, demandas y presiones económicas trajo consigo un desajuste de grandes dimensiones para las finanzas públicas. Ante tal situación, desde diversos escenarios se afirmaba que el Estado debía transformarse, tal y como lo había hecho años atrás, sólo que ahora en sentido inverso.

1.5. Liberalismo

Esta corriente filosófica surge en la Europa del siglo XVIII, como una corriente crítica y de franca oposición a las monarquías absolutistas. El liberalismo pretende que no existan restricciones para concurrir en el mercado. La libertad, la propiedad y la paz son columnas que soportan la doctrina liberal.

Ante la agudización de la crisis económica que afectaba al Estado benefactor se retomaron los postulados básicos del liberalismo económico, los que rechazan cualquier tipo de intervención en la economía y proponen que esta se regule por las libres fuerzas del mercado. A su vez el liberalismo, desde el ángulo político, es una doctrina que enarbola la bandera de la libertad personal, misma que es entendida como ausencia de coerción de individuos sobre individuos.

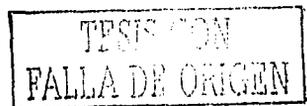
El liberalismo económico otorga el derecho de concurrencia en el mercado para producir bienes y servicios que los consumidores, los usuarios desean. Es la libertad de contrato representada por el establecimiento de precios, salarios e intereses sin restricciones de ninguna naturaleza. Una sociedad organizada según los preceptos del liberalismo presupone la libre contratación entre las partes de cualquiera transacción de interés recíproco.⁴⁴

Las fronteras de los Estados se tornan difusas con el liberalismo porque esta corriente pretende consolidar un gran mercado mundial que rebasa los límites territoriales de los países. Mises explica que el liberalismo contempla todo bajo el prisma universal; rehuye al fraccionalismo; no se interesa por este o aquel grupo, provincia, nación o continente. Es internacionalista; su campo de acción abarca la humanidad y la tierra entera. El liberalismo pugna por una organización política cada vez más amplia hasta llegar a un Estado universal que reúna a todos los países bajo un régimen de mutua igualdad donde la ley nacional quede subordinada a las leyes universales.⁴⁵

El liberalismo político protege las conquistas civiles que la sociedad ha logrado a través de los años y que por lo regular se encuentran plasmadas en las

⁴⁴ Stewart, Donald, "¿Qué es el liberalismo?", en: Reforma del Estado: las razones y los argumentos

⁴⁵ Von Mises, Ludwig, *Liberalismo*, España, Ed. Unión Editorial, 1962, pp. 136, 182





constituciones políticas, es decir, el liberalismo político aboga por la libertad de expresión, de tránsito, de creencia, de reunión, pero además plantea el derecho y la libertad a elegir a las personas que ocuparán ciertos cargos públicos.

Si bien el liberalismo reconoce a la libertad como ideal supremo, este tiene que ser salvaguardado por el Estado ya que de otra manera el hombre retomaría a la época en la que el más fuerte imponía su voluntad. El Estado es concebido por los liberales como el ente capaz de mantener el orden general, función a la que se debe restringir la actuación estatal, por eso se dice que el liberalismo requiere del Estado guardián⁴⁶ para que se ocupe de la administración de la justicia.

1.6. Neoliberalismo

El ascenso del liberalismo en el siglo XX tuvo como telón de fondo la crisis del Estado benefactor. Las ideas y políticas liberales sirvieron para enmarcar el reacomodo ideológico general desencadenado por el cambio mundial. La nueva revolución tecnológica, la reestructuración del sistema capitalista, la internacionalización de la economía y el fortalecimiento de la democracia se apoyaron en los preceptos liberales.

Retomar las ideas liberales del siglo XVIII en el siglo XX conformó la corriente conocida como neoliberalismo. Esta corriente se erige como un nuevo paradigma para superar la crisis económica y al mismo tiempo dismantelar gradualmente al Estado benefactor; afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por lo tanto, el desarrollo social al generar y extender la ineficiencia económica con sus medidas artificiales de intervencionismo, que pretenden mantener el pleno empleo de los factores productivos y a sostener la demanda efectiva en niveles consecuentes con ello.⁴⁷

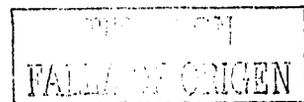
El arribo de los postulados liberales, supuso un cambio radical en la filosofía de la actividad estatal. Ahora, el protagonismo en la vida económica recaerá sobre la burguesía exigiéndose al propio Estado que permita el juego, en muchos casos irracional y sin claras limitaciones, de la libertad económica.⁴⁸

Los aspectos más comunes del neoliberalismo consisten en la reorientación de las políticas económicas nacionales hacia la privatización de las empresas estatales, la adopción de políticas impulsoras del libre mercado, la apertura a la competencia

⁴⁶ Desde la óptica liberal se puede concebir al Estado como aparato de coerción que obliga a la gente a tenerse a las reglas de la vida comunitaria y la misión del Estado es la de salvaguardar la propiedad, la libertad y la convivencia pacífica. Entonces, sostiene Von Mises, el Estado es necesario y conviene asuma importantes tareas: no solo debe preocuparse de la propiedad, sino también por la paz interna y externa, sin la que los beneficios del mercado jamás podrían llegar a aflorar. *Idem*, p. 59

⁴⁷ Stewart, Donald, *op. cit.*, p. 54

⁴⁸ Rodríguez Arana, Jaime, *La privatización de la empresa pública*, España, Ed. Montecorvo, 1991, p. 43





internacional, el desmantelamiento del corporativismo, la creación, pero no redistribución de la riqueza, y reformas a los programas de bienestar social.

La hegemonía ideológica neoliberal, cristaliza en dos grandes campos de la praxis política sustantiva. En el económico, por medio de una combinación de monetarismo, políticas de oferta y desregulaciones laborales, orientadas a la recuperación de las tasas de beneficio como motor de la reactivación global. En el social, a través de la remercantilización de bienes y servicios públicos y la correlativa residualización de los roles redistributivos del Estado.⁴⁹

Giddens sostiene que la oposición al Estado de bienestar es uno de los rasgos neoliberales más distintivos. El Estado de bienestar es visto como origen de todos los males.⁵⁰ De manera similar, Puga encuentra una correlación profunda entre crisis del Estado de bienestar y el ascenso del neoliberalismo como patrón dominante a nivel mundial, cuando escribe que la ideología neoliberal es una postura que, defendida fundamentalmente por los dueños del capital en todo el mundo, pone en tela de juicio los fundamentos y los efectos del llamado Estado benefactor para demandar su transformación en un aparato reducido exclusivamente a las funciones de mantenimiento del orden y organización de la vida ciudadana. La reivindicación del mercado como regulador de la vida social y la redefinición de los límites de acción de Estado han sido los basamentos del neoliberalismo.⁵¹

El neoliberalismo debe su difusión en gran medida, a los pensadores de la llamada Escuela Austríaca entre los que destacan Carl Menger, Ludwig Von Mises y Friedrich A. Hayek. La contribución principal de esta escuela consiste en haber tornado explícito, por primera vez, de forma ordenada y consistente, lo que es el liberalismo; en haber enunciado los fundamentos teóricos.⁵²

En Latinoamérica,⁵³ el término neoliberalismo inicia su propagación a partir de 1980.⁵⁴ La idea es constante, reforzar y promover las políticas tendientes a un menor intervencionismo estatal y favorecer la libre oferta y la demanda. Un factor que no se puede soslayar es el hecho que estas ideologías fueron asumidas e impuestas por organismos multilaterales entre los que destacan el FMI y el BM.

⁴⁹ Brugué Q, Amorós M. y Goma R., *op. cit.*, pp. 34, 35

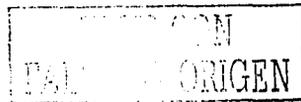
⁵⁰ Giddens, Anthony, *op. cit.*, p. 24

⁵¹ Puga, Cristina, *México empresarios y poder*, México, Ed. UNAM-Miguel A. Porrúa, 1993, p. 50

⁵² Stewart, Donald, *op. cit.*, p. 25

⁵³ El neoliberalismo latinoamericano de los setenta y principios de los ochenta se apoyó básicamente en dictaduras militares como en Chile. Bajo el neoliberalismo se identificaron las políticas económicas privatistas impulsadas por Milton Friedman, fundador de la Escuela de Chicago Dabat, Alejandro, *El Mundo y las Naciones*, México, Ed UNAM, 1993, pp. 65, 66

⁵⁴ En 1988 se lleva a cabo el Encuentro de Institutos Liberales realizado en Rio de Janeiro. Se declaran los principios esenciales de la doctrina liberal a saber: libertad, propiedad, orden justicia, democracia, economía de mercado. Stewart, Donald, *op. cit.*, pp. 38, 39





Las llamadas *cartas de intención*, que imponen esos organismos internacionales a los países en vías de desarrollo, a cambio de préstamos para enfrentar las crisis económicas, pretenden establecer las condiciones para que el mercado se desarrolle plenamente, sin ninguna intervención estatal.

El éxito del neoliberalismo se debe en buena medida a la coyuntura que generó la crisis del Estado benefactor, puesto que todos los países capitalistas que entraron en crisis, adoptaron en alguna medida políticas neoliberales; pero el neoliberalismo debe enfrentar un serio dilema pues pugna porque el Estado no participe de ninguna manera en la economía y no acepta que la existencia del mercado depende de la existencia del Estado. El Estado y el mercado son instituciones interdependientes, se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia el mercado o el Estado no pueden, por sí solos, gobernar al sistema.⁵⁵

El enfoque neoliberal enfatizó la gran carga de funciones y objetivos que había adoptado el Estado y en la escasez de recursos para cumplirlos; en la extensión estatal en áreas que era preferible que estuvieran en manos del sector privado; en que la inflación y el estancamiento económico eran cada vez mayores y en que la participación estatal en un buen número de empresas desplazaba o restringía la inversión privada.

Sin embargo, también hay posturas que no le conceden las virtudes al mercado, como para retirar al Estado de cualquier tipo de intervención. Se piensa que el mercado sin controles no provee de todos los beneficios que sus defensores proclaman. Una de las críticas que se le ha hecho al mercado versa sobre los problemas distributivos inherentes a esta institución; se dice que no es un mecanismo idóneo desde el punto de vista de la política, dado que rige por el principio de "un peso un voto", en contraposición con el principio democrático de "un hombre, un voto." Se reconoce además que la competencia de mercado no puede ser organizada por acuerdo directo entre los actores participantes de la misma, sino que requiere de la autoridad pública para establecer las reglas, velar por su cumplimiento, asegurar el funcionamiento eficaz de mecanismos de solución de controversias y castigar las transgresiones.⁵⁶

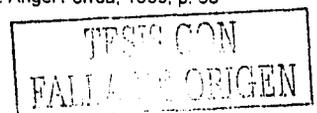
1.6.1. Otras corrientes de pensamiento neoliberal

La ideología neoliberal se ha diversificado y adquiere matices diferentes en cada una de las vertientes en que se ha dividido; no obstante la premisa básica consiste en reducir el accionar del Estado.

Las vertientes adicionales sirven de complemento teórico en los aspectos político, social y jurídico. En lo político el movimiento de estudios de elección pública, más

⁵⁵ Ayala Espino, José. *Límites del mercado... op. cit.*, p. 7

⁵⁶ Boeninger, Edgar. "El papel del Estado en América Latina," en: Luders, Rolf y Rubio, Luis (coordinadores), *Estado y economía en América Latina*, México, Ed. M. Angel Porrúa, 1999, p. 68





conocido como *Public Choice*; en lo social las teorías del capital humano; en lo jurídico el movimiento de los derechos de propiedad.⁵⁷

La escuela de la elección pública aplica los conocimientos económicos para explicar los hechos políticos y para tomar decisiones públicas o colectivas. Nació como un desarrollo particular de la economía neoclásica, rodeada de un conjunto de ideas liberales para construir un orden político, desde una perspectiva que privilegió el papel de los contratos sociales y el orden constitucional. Se trata de un orden "racionalista-individualista" que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos hacia el bien común.⁵⁸

La teoría del capital humano intenta constituir en ella el fundamento de una nueva sociología racional y es la extensión del paradigma neoliberal a esta rama de las ciencias sociales.⁵⁹

Por su parte la teoría de los derechos de propiedad señala que las formas alternativas de propiedad engendran diferentes incentivos económicos y por ende las empresas privadas son pertenencia de individuos que poseen la libertad, en el marco legal, de usar o canjear sus derechos de propiedad privada.⁶⁰

Otras concepciones economicistas sobre la reducción estatal se plasman en el ofertismo, las expectativas racionales y en el monetarismo, cuyos elementos comunes radican en:

- Subrayar la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida intervención estatal. Destacan las bondades del mecanismo de los precios para alcanzar el equilibrio macroeconómico.
- Criticar al Keynesianismo por sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, así como por la débil formalización matemática y econométrica de los modelos.
- Reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, al desarrollo y el empleo y acentuar la importancia de las relativas a la estabilidad macroeconómica.⁶¹

1.7. Las decisiones políticas fundamentales

En la conformación de cualquier Estado intervienen elementos imprescindibles que le dan vida y rigen su accionar, esos elementos definen su esencia y regulan o institucionalizan el poder y su ejercicio. A estos fundamentos algunos autores le denominan decisiones políticas fundamentales.

⁵⁷ Villarreal, Rene, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Ed. Océano, 1983, p. 460

⁵⁸ Ayala Espino, José, *Límites del mercado...op. cit.*, p. 76

⁵⁹ Sánchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de...op. cit.*, p. 51

⁶⁰ *Idem*, p. 52

⁶¹ Ayala Espino, José, *Límites del mercado...op. cit.*, p. 75





Como decisiones políticas fundamentales, pueden entenderse las resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad. Conciernen tanto a asuntos extranjeros como internos, materialmente pueden ser de naturaleza política, socioeconómica y hasta moral.

Loewenstein, afirma que la decisión política fundamental más importante es la que se aboca a la elección del sistema político; pero, en función de su trascendencia para la población existen decisiones políticas de suma importancia entre las que destacan la elección entre el libre cambio y el proteccionismo, la actitud del Estado frente a las cuestiones religiosas; la dirección que se deberá dar a la educación; la alternativa entre un sistema económico con empresa privada libre del control estatal o un sistema de economía dirigida; las relaciones entre empresarios y trabajadores en el proceso de producción; la disposición de las riquezas naturales; la socialización o nacionalización de partes o la totalidad de la economía nacional. En el ámbito de las relaciones exteriores también se instituyen decisiones políticas fundamentales derivadas de la ideología imperante.⁶²

Analizado desde esta perspectiva, el cambio de rol que desempeña el Estado en la economía a raíz de la sustitución de un modelo interventor por otro liberal, corresponde a un cambio en las decisiones políticas fundamentales.

1.8. Concepto de revolución y de reforma

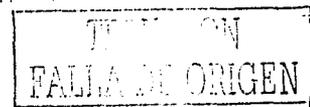
Tanto la revolución como la reforma pueden propiciar una serie de cambios en las decisiones políticas fundamentales que rigen un Estado. Los cambios que se producen en la ideología dominante, pueden presentar aspectos diferentes en cuanto alcance, forma y velocidad. También es importante hacer mención que estos cambios pueden provenir del grupo en el poder o del grupo sobre el cual este se ejerce, según se hable de reforma o de revolución, respectivamente.

1.8.1. Revolución

La revolución es un movimiento político que pretende alcanzar un cambio radical en un sistema de gobierno; implica a menudo la transgresión de un ordenamiento constitucional vigente y el uso de la fuerza. Las revoluciones se llevan a cabo en nombre de las fuerzas populares, contra el despotismo, la corrupción y un orden político y social desgastado y bajo las banderas del progreso, la libertad y la justicia social.

Una revolución, afirma Huntington, es un cambio rápido, fundamental y violento en los valores y mitos dominantes de una sociedad, en sus instituciones políticas, su estructura social, su liderazgo y la actividad y normas de su gobierno. La revolución trae consigo la creación e institucionalización de un nuevo orden político, una revolución plena implica la destrucción violenta y rápida de las instituciones existentes, la movilización de nuevos grupos para su participación en la política y la creación de nuevas instituciones vinculadas con esta última

⁶² Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, España, Ed. Ariel, 1976, pp. 62, 63





actividad. La esencia política de la revolución es la veloz expansión de la conciencia política y la rápida movilización de nuevos grupos para su intervención en política, a una velocidad que imposibilita la existencia de las instituciones que los asimilen.⁶³

La revolución destruye las antiguas bases de diferenciación social y las viejas divisiones sociales. Produce un nuevo sentimiento de comunidad y una identidad común en los nuevos grupos que adquieren conciencia social.⁶⁴

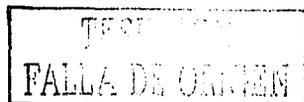
1.8.1.1. Supuestos de la revolución

Existen varios tipos de movimientos políticos que buscan alcanzar el poder a través de movimientos violentos, pero no todos pueden considerarse como movimientos revolucionarios. Para encuadrarlos en esta categoría deben cumplir con una serie de supuestos básicos:

- Un gobierno que cumple con los requisitos de legitimidad y legalidad en cuanto a su origen, que ejerce el poder en un marco constitucional o legal secundario que ya no corresponde a las necesidades reales para las que fue creado, pero cuya vigencia pretenden prolongar los detentadores del poder, quienes se niegan a transformarlo radicalmente, proponiendo modificaciones parciales y/o secundarias que no anulan la distancia que se ha creado entre derecho y realidad; o bien un gobierno ilegítimo o legítimo pero ilegal, cuya pérdida de sustento y aceptación mayoritaria de la sociedad se adiciona a la necesidad de transformación fundamental de las estructuras jurídicas, políticas y económicas del Estado.
- Uno o varios grupos organizados representativos de los sectores mayoritarios de la sociedad que conducen las acciones de estos, o por lo menos cuentan con su consentimiento y apoyo abierto o implícito para llevar a cabo el cambio radical de las estructuras constitucionales, políticas, económicas y sociales del Estado, por la vía que juzguen conveniente para el cumplimiento de sus propósitos, incluida señaladamente la lucha armada.
- El medio indispensable para realizar sus objetivos, que es el derrocamiento de los detentadores del poder y la destrucción del orden constitucional vigente, pero con la finalidad última de crear un nuevo orden jurídico en beneficio de las clases sociales que realizaron o contribuyeron a la revolución.
- La legitimidad del movimiento, que ciertamente no radica en el intento por preservar el derecho vigente, pero sí en el propósito de crear uno nuevo que sustituya al que estaba distante y rezagado de la realidad y de ser el caso, en la lucha simultánea por derrocar a un gobierno ilegítimo o ilegal, originarios y

⁶³ Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades del cambio*, Argentina, Ed. Paidós, 1972, pp. 236-238

⁶⁴ *Idem*, p. 270





sustentados el uno y la otra en la expresión de voluntad soberana de los sectores mayoritarios de la sociedad.⁶⁵

1.8.2. Reforma

Por su parte, la reforma promueve cambios en las decisiones políticas fundamentales de una manera gradual y siempre sustentados en un marco legal. Puede emplearse como mecanismo o procedimiento jurídicamente establecido, para cumplir finalidades particulares de quienes detentan el poder, excediendo incluso los límites constitucionalmente previstos materiales o formales. La reforma siempre se realiza desde el poder, por quienes se hallan en el poder, con base en los procedimientos y con la intervención de los órganos establecidos al efecto. Consecuentemente, quien plantea la modificación, en principio con fundamento en las normas que la regulan, puede buscar el cumplimiento de los objetivos más diversos que se quiera suponer.⁶⁶

Las modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas, son los puntos sobre los que, para Huntington, una reforma pone el acento. El deber ser de la reforma significa un cambio en la dirección, en una mayor igualdad social, económica o política, una ampliación de la participación en la sociedad y en el sistema.⁶⁷

Más allá de su conceptualización política, la palabra reforma tiene múltiples acepciones: como acción de reformar, el término significa volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden, incluso también tiene como significado cercenar o rebajar el número o cantidad.⁶⁸

Cuadro 1.1. Diferencias entre revolución y reforma

REVOLUCIÓN	REFORMA
Trata de acumular divisiones	Diversifica y disocia divisiones
Estimula la rigidez en política	Estimula la fluidez y adaptabilidad
Dicotomiza las fuerzas sociales	Manipula las fuerzas sociales
Emplea el uso de la fuerza	Acude a canales institucionales
Implica un cambio súbito	El cambio se realiza de manera gradual

Fuente: Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades del cambio*

1.9. Reforma del Estado

De acuerdo a los planteamientos que hasta ahora se han realizado, se observa que los cambios que ha sufrido el Estado a finales del siglo XX, corresponden a los preceptos teóricos de una reforma. La sustitución del Estado benefactor impulsada por las ideas neoliberales ha dado lugar a un cambio en la ideología

⁶⁵ Covian Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002, pp. 553, 554

⁶⁶ *Idem*, p. 56

⁶⁷ Huntington, Samuel, *op. cit.*, p. 303

⁶⁸ Gran diccionario enciclopédico universal, Volumen 12, España, Ed. Cultural de ediciones, 1994



que se ha traducido en un nuevo rol del Estado en las esferas económica, política y social. A esta sustitución de paradigmas se le conoce como Reforma del Estado.

La reforma del Estado constituyó una señal de búsqueda de una salida a la crisis económica por parte de los gobiernos capitalistas, lo que dejó como saldo la práctica de la tesis neoliberal; ha sido también el resultado de una búsqueda de adaptación, con plena o subordinada soberanía, a los patrones de globalización económica y financiera.⁶⁹

1.9.1. Conceptualización

El concepto Reforma del Estado es usado para describir y explicar un conjunto de transformaciones que en cada país presenta distintas características y por lo mismo responde a diversas causas, de acuerdo a la situación que en particular guarde cada sistema político-económico. Su campo de acción no se ocupa únicamente del aspecto económico, sino que también aborda aspectos políticos y aspectos sociales; sin embargo, es precisamente la dimensión económica la que ha tenido una posición de ariete para que el cambio se inicie en la economía y de ahí se tenga un efecto multiplicador en las otras dimensiones.

Hoy, el discurso indica que a través de la reforma se pretenden lograr diversos objetivos entre los que destacan por sus implicaciones los siguientes: alcanzar la modernización, elevar la eficiencia y competitividad globales, ampliar la democracia y desde luego garantizar la justicia social. Es claro que cada uno de estos objetivos recibe un tratamiento y una carga axiológica de acuerdo a los principios y necesidades de cada país.

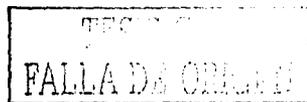
1.9.2. Reforma del Estado en el ámbito económico

En su faceta económica, que sin duda es la más difundida, la reforma significa que el Estado deje de intervenir en la economía como lo hizo en el modelo benefactor. El libre mercado auspicia la contracción estatal y favorece el intercambio entre naciones y por lo tanto impulsa decididamente la globalización económica.⁷⁰

La propuesta para sustituir el modelo económico, que tiene en el Estado a su actor principal, se basa en la convicción de que el crecimiento económico depende de la capacidad competitiva de cada economía nacional para situarse en el intercambio mundial sin recurrir a medidas proteccionistas. Por ello, es indispensable cambiar la modalidad del desarrollo mediante una reforma de la intervención económica

⁶⁹ Cabello, Alejandra, *op cit.*, p 70

⁷⁰ En el rubro de la economía, la globalización implica la universalización del mito del mercado auspiciado por países desarrollados y organismos multilaterales. El complejo financiero global impone a los gobiernos nacionales de los países subdesarrollados, en consonancia con la "recuperación del mercado", el control de la inflación, los déficits y la deuda para evitar movimientos desestabilizadores del capital y fijan así las nuevas reglas del juego sustraídas a la voluntad de los gobiernos nacionales y jamás plasmadas dentro de un marco institucional consensado. Véase Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo (coordinadores), *Breviario Político de la Globalización*, México, Ed. Fontamara-UNAM, 1997





del Estado orientada a la construcción de mecanismos gubernamentales y sociales para el funcionamiento eficiente de los mercados.

La reforma de la intervención del Estado se inicia reduciendo el peso del gasto y la administración pública sobre la actividad económica. Así como se considera que la intervención es necesaria para ciertos ámbitos (específicamente en proporcionar bienes públicos cuyo costo supera la posibilidad o interés de cualquier actor para producirlos), igualmente se sostiene que su sentido es el de incentivar la actividad privada creando las condiciones para ello.⁷¹

Las ideas neoliberales muestran así su profunda influencia y también una paradoja: pretenden la retracción estatal al máximo, pero al mismo tiempo reclaman su presencia para que proteja al mercado.

La estrategia para la reforma económica consiste en disminuir el peso y acortar las funciones del Estado y como contrapartida, aumentar significativamente los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.⁷²

En el marco de la reforma, el mercado es la institución que guía los arreglos sociales e institucionales y la integración de países en bloques o regiones económicas, de esta manera los países que no participen en las reglas de la competencia ni se vinculen con los centros económicos son considerados con poca posibilidad para acceder a los mercados, a los capitales y a las nuevas tecnologías.

Con la reforma económica se impulsan mecanismos como la desregulación, venta de empresas estatales, reformas jurídicas, privatización de algunos servicios con la finalidad de lograr una disminución de déficit público, apertura comercial, crecimiento y estabilidad económica, basados en mecanismos de concertación sectorial y liberalización económica.⁷³

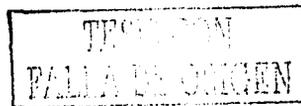
En nuestro país el término que se utilizó, prácticamente como sinónimo de reforma en el rubro de la economía, fue el de redimensionamiento. A medida que el Estado privatizara las empresas públicas y se abstuviera de participar directamente en la economía, más pronto se rebasaría el modelo que se consideraba obsoleto y perjudicial para el desarrollo.

En opinión de José Luis Méndez, las estrategias más usuales que se han llevado a cabo al interior de algunos países latinoamericanos, para propiciar la reforma del Estado, se han concretado en: a) cambios de las políticas públicas, especialmente las macroeconómicas y b) cambios estructurales, como pueden ser los siguientes:

⁷¹ Valdés Ugalde, Francisco, "Concepto y estrategia de la reforma del Estado", en: Revista Mexicana de Sociología, año LV, número 2, Abril-Junio, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1993, p. 317

⁷² Ayala Espino, José, Limites del mercado... op. cit., p. 145

⁷³ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge, La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales, México, Ed. Diana, 1996, p. 60





1) Tamaño del Estado. Se ha buscado reducir el tamaño de la administración pública, especialmente en términos de empresas públicas y administración federal. 2) Organización inter-ministerial o coordinación horizontal. Varios países han realizado en este sentido reorganizaciones ministeriales para tener una mejor división del trabajo y coordinación horizontales. 3) Relaciones inter-gubernamentales o coordinación vertical. Ha surgido una mayor conciencia de la necesidad de la descentralización, ya que el centralismo provoca ineficiencias, cuando menos en la provisión de ciertos servicios, que pueden ser mejor provistos por los niveles regionales o locales. 4) Simplificación administrativa y desregulación. Se ha intentado en este sentido reducir el número de trámites y la presencia del Estado en la actividad económica y social. 5) Modernización tecnológica y gerencial de la administración pública.⁷⁴

El éxito de las reformas que se lleven a cabo en el renglón de la economía queda supeditado a que la magnitud de la estabilidad y el crecimiento que se logren alcanzar, garanticen el cumplimiento de la justicia social, pues, como ya se ha afirmado, este es el objetivo primario del Estado.

1.9.3. Reforma del Estado en el ámbito político

En cuanto a la reforma del Estado en materia política es posible distinguir de nueva cuenta la influencia del liberalismo, se argumenta que la libertad política sólo puede ser encauzada en un régimen democrático. Como forma de gobierno la democracia está caracterizada por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para formar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Como parte del sistema político su legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres por sufragio universal.⁷⁵

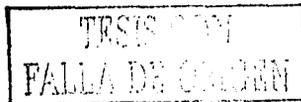
En la actualidad la democracia es un valor reconocido, aceptado y buscado por una sociedad heterogénea, puesto que es el medio más adecuado para expresar sus deseos ante quien detente el poder; la forma de organización por la que se establece una relación mutuamente condicionante entre Estado y sociedad, y además es el medio que permite legitimar al gobierno.

La reforma política tiene como objetivo crear un nuevo pacto con la sociedad al hacerla más participativa. En ese sentido la reforma se debe materializar en el ámbito electoral. El Estado se obliga a sí mismo a hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes.⁷⁶

⁷⁴ Méndez, José Luis, "¿Regresando al futuro?. Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en: *Revista del CLAD*, número 6, Julio, 1996

⁷⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, Ed. FCE, 2000, pp. 24, 77

⁷⁶ Sánchez González, José Juan, *Administración Pública ...op. cit.*, p. 48





1.9.4. Reforma del Estado en el ámbito social

Forzosamente, la reforma del Estado en materia económica y política ha tenido profundas implicaciones en la cuestión social. El mercado y el Estado comienzan una nueva relación con la sociedad. Difícilmente, se puede lograr la justicia social si no se propicia la participación política y se evita la concentración del ingreso. Los servicios sociales que proporcionó el llamado Estado benefactor no pueden ser eliminados fácilmente, aún con el Estado reformado se espera y es necesaria la intervención estatal directa en lo relativo al bienestar social.

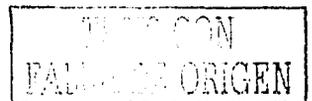
La reforma, supuestamente, promueve mayor accionar de la sociedad civil, misma que podemos definir como el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapropuesta del Estado, son las clases sociales o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones, que las representan o que declaran sus representantes.⁷⁷

En el marco de la reducción estatal y del auge de las libertades individuales se observan diez tendencias que describen el cambio de la sociedad contemporánea: 1) existe una tendencia notoria hacia la organización social en grupos diferenciados como asociaciones, organizaciones y partidos políticos, entre otros; 2) incremento de la complejidad social, implica interdependencias crecientes entre los actores; 3) los intereses sociales diversos pueden inducir una mayor intervención política en los sectores más diversos de la sociedad; 4) mayor capacidad política de los actores sociales; 5) diferentes requerimientos sociales de los grupos de diferentes sectores sociales y niveles de gobierno; 6) existen formas de cooperación de la sociedad más diversa; 7) las capacidades de acción de grupos no estatales van en aumento; 8) se delegan por parte del Estado funciones a organizaciones autónomas; 9) la globalización genera una pérdida de autonomía por lo que el Estado debe fortalecer la capacidad de coordinación social; 10) la interacción de todas las tendencias descritas generan lo que se llama una sociedad activa.⁷⁸

Las formas de organización social se ven impulsadas por la reforma para ocupar nuevos espacios, lo que conlleva inevitablemente a incrementar su campo de acción; los movimientos sociales retoman las atribuciones que son abandonadas por el Estado; sin embargo, esta institución sigue siendo fundamental para encauzar los diversos tipos de coordinación que existen en una sociedad.

⁷⁷ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 1999, p. 43

⁷⁸ Messner, Dirk, "Del Estado Céntrico a las Sociedades de Redes. Nuevas exigencias a la Coordinación Social", en: Lechner, Norbert et al., *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México, Ed. UNAM-Plaza y Valdes, 1999, pp. 79-81





1.10. La reforma del Estado y el nuevo espacio público-privado

Uno de los puntos más interesantes de la reforma del Estado en el aspecto social, que como se ha dicho es similar a una caja de resonancia de las reformas económicas y de las reformas políticas, es el que se refiere al espacio público y al espacio privado. El espacio público ha dejado de ser monopolio del Estado para pasar a ser la arena en la que se congregan los intereses privados de los más diversos grupos sociales.

El redimensionamiento del Estado conlleva ineludiblemente, en opinión de Aguilar, a la producción de nuevas instituciones, a pesar de los conflictos y la anarquía inicial que provoca la desaparición de los viejos patrones de relación civil y política, entre la sociedad el gobierno y el Estado.⁷⁹

La línea que separa lo público y lo privado se ha redefinido: la administración de la magnitud de la intervención estatal, ha provocado un recorte de la esfera pública y la expansión de la esfera privada.⁸⁰ A medida que el Estado se contrae en alguna de sus competencias, la sociedad o mejor dicho ciertos grupos organizados, ocupa esos espacios.

Sin embargo, aún existen polémicas sobre las esferas de competencia del Estado y de la sociedad, sobre todo al interior de la parte instrumental del gobierno o sea la administración pública. Algunos han revalorizado la naturaleza pública de la administración pública, debido principalmente a la democratización y a las formas nuevas de creciente participación ciudadana en la gestión de sus asuntos generales, otros han defendido y reivindicado la naturaleza estatal de la administración pública, regresando a la vieja ecuación entre lo público y lo estatal.⁸¹

Las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado.⁸²

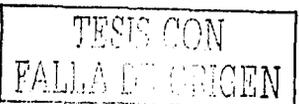
Más allá de una reforma económica cobijada por los argumentos de la reforma del Estado, no se debe perder de vista la importancia que tendrán las funciones y

⁷⁹ Aguilar Villanueva, Luis, "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en: Memoria del seminario internacional: Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, Ed. INAP, 1989, p. 199

⁸⁰ Aguilar Villanueva, Luis, "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado en México", en: Huerta Mauricio (coordinador), México, CNCP y AP, 1992, p. 141

⁸¹ Aguilar Villanueva, Luis, "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", en: Revista de Administración Pública, número 91, México, Ed. INAP, 1995, pp. 22, 23

⁸² Osziak, Oscar, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en: Kliksberg Bernardo (compilador), El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, México, Ed. INAP-FCE, 1994, p. 47





competencias derivadas de la nueva relación entre el Estado y la sociedad. Se dice que ahora hay una línea difusa entre el espacio público y el espacio privado.

Parte esencial de la reforma estatal se traduce en una redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en diversos ámbitos, sobre todo en el económico y el social.

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.⁸³

1.11. Reformas de primera y segunda generación

A más de dos décadas de que se iniciaron las reformas de corte económico para dar inicio a la reforma del Estado, se tienen algunos resultados que señalan claramente que las reformas hasta ahora implementadas no han cumplido con el propósito de incrementar los índices de desarrollo al interior de los países que han desarrollado, en mayor o menor medida, los postulados de dicha reforma.

La primera ola de reformas económicas o de primera generación incluía la estabilización macroeconómica y la liberalización económica, estaban orientadas a la estabilización y apertura económicas como respuesta al fracaso del modelo de desarrollo económico centrado sobre el Estado y políticas de industrialización por sustitución de importaciones. Estas reformas fueron adoptadas e implementadas a finales de los años de 1980 o principios de los años 1990 por la mayoría de los países latinoamericanos.

Un balance de las primeras reformas muestra que el ajuste estructural, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos, en particular en las áreas sociales, los niveles de pobreza, injusticia social y desigualdades en el reparto de las riquezas siguen siendo inaceptablemente altos.⁸⁴

Ahora se plantea la necesidad de llevar a cabo otra serie de reformas, con la idea de continuar bajo los mismos supuestos esenciales, es decir, retracción estatal y libre mercado. A este tipo de reformas algunos autores le denominan como reformas de segunda generación.

La necesidad de consolidar el ajuste estructural y las reformas económicas ortodoxas iniciadas según el modelo del Consenso de Washington se ha convertido en imperativo que guía a los reformistas latinoamericanos. El déficit social de las reformas de primera generación debe ser compensado en una

⁸³ *Idem*, p. 57

⁸⁴ Santiso, Carlos. *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*, en: <http://www.iigov.org>



segunda etapa de reformas, si no se desea perder el impulso de la primera fase y alimentar riesgos para la estabilidad política.

Cuadro 1.2. Reformas de primera y segunda generación

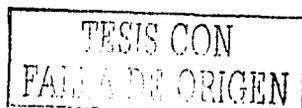
Variables	Primera Generación	Segunda Generación
Objetivos Principales	Administración de crisis reduciendo la inflación, el desequilibrio interno y externo y restaurando el crecimiento.	Mejoramiento de las condiciones sociales manteniendo la estabilidad macroeconómica.
Instrumentos	Cortes drásticos del presupuesto, reformas impositivas, liberalización de precios, del comercio y de las inversiones, desregulación, fondos sociales, agencias autónomas para contratos y privatización con propósitos fiscales.	Reforma del servicio civil, reforma laboral, reestructuración de los ministerios sociales, reforma judicial, modernización legislativa, mejoramiento de la capacidad regulatoria, mejoramiento de la recolección fiscal, privatización estratégica de servicios y empresas estatales, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y el local (descentralización).
Actores	Presidencia, gabinete económico, banco central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversores en valores extranjeros.	Presidencia, gabinete, legisladores, servicio civil, judicial, sindicatos, partidos políticos, prensa, gobiernos estatales y locales, sector privado, instituciones financieras multilaterales.
Desafíos Principales	Administración macroeconómica dirigida por una aislada elite tecnocrática, y cómo ganarse al electorado y a los que tienen interés.	Desarrollo institucional altamente dependiente y de administradores de nivel medio en el sector público y la participación de personas interesadas.

Fuente: Santiso, Carlos. *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*

El objetivo de las reformas de segunda generación consiste en profundizar, completar y corregir las insuficiencias de las reformas de mercado de las primeras reformas. No intentan dismantelar lo que se logró en la década anterior, sino más bien fortalecer y arraigar esos logros. No constituyen una alternativa a lo que le ha precedido, sino su continuación y su legitimación política y social.

Una de las características de las reformas económicas de primera generación ha consistido en la manera en que fueron definidas y llevadas a cabo. Las reformas económicas de primera generación fueron adoptadas por el poder ejecutivo en forma relativamente aislada del resto del sistema político, usando de las prerrogativas del poder ejecutivo.

El requerimiento que existe para que las reformas consolidadoras o de segunda generación tengan resultados positivos en su encomienda, es que se fortalezcan las instituciones democráticas de los países que instrumentaron reformas de primera generación.





CAPÍTULO II

PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La empresa pública se considera como un factor de suma importancia en las economías nacionales, debido a los múltiples efectos que genera. Una de sus características más importantes consiste en que no sólo participa en el ciclo económico, sino que también ejerce influencia en el campo social y en el campo de la política. Mediante las empresas públicas se pueden cubrir las dos dimensiones: la empresarial o de mercado y la pública o social ya que los grandes monopolios públicos pueden obtener importantes ingresos y además ayudan a lograr los objetivos sociales que tiene el propio Estado. A pesar de la importancia que tienen las empresas públicas, con el arribo al escenario de la ideología neoliberal, el Estado se deshace de estos organismos a través de la privatización, ponderando sobre todo el enfoque económico.

2.1. Concepto de empresa pública

Una empresa pública puede definirse de manera similar a la empresa privada, es decir, como la unidad económica de producción de bienes o prestación de servicios; pero la diferencia se encuentra en su finalidad, pues el objetivo de la empresa privada es la obtención de un beneficio o ganancia económica, mientras que en la empresa pública el beneficio económico puede ocupar un segundo término. Así, la empresa pública, también denominada empresa paraestatal será una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.⁸⁵

En cuanto a los aspectos jurídicos básicos que explican a la empresa pública se tiene la siguiente definición: se entiende por empresa pública una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creada o reconocida por medio de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.⁸⁶

2.1.1. Características de la empresa pública

La empresa pública se desarrolla en un sistema de economía mixta, conformada por sectores públicos y privados, con el propósito de combatir los defectos del sistema de libre mercado el Estado interviene de manera directa en la economía a través de instrumentos como la política monetaria, fiscal o de comercio exterior, para forzar el sistema económico hacia alguno de los fines fijados por el Estado.

⁸⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México*, México, Ed. INAP, 1980, p. 30

⁸⁶ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. *op. cit.*, p. 27



La creación y desarrollo de la empresa pública, para que intervenga en la economía nacional, se concreta generalmente en alguna de las siguientes causas:

- Provisión de bienes o servicios públicos que el sector privado no ofrece porque sería socialmente indeseable o económicamente inviable.
- Regulación de la economía por medio de "monopolios" estatales para favorecer al bienestar social.
- Promoción de la economía en áreas en las que el sector privado de un país es débil y carente de tecnología.
- Preservación de la soberanía, evitando que empresas extranjeras se establezcan, controlen el mercado y afecten a la empresa privada nacional.

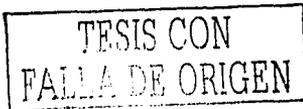
Existen diversas corrientes de pensamiento económico, que explican cuales son los puntos relevantes acerca de las empresas públicas, en función de posturas ideológicas y en concordancia con determinadas etapas del desarrollo y épocas de la humanidad.⁸⁷

Cuadro 2.1. Escuelas de pensamiento económico y empresa pública

ESCUELA ECONÓMICA	FUNCIÓN CONFERIDA A LA EMPRESA PÚBLICA
1 Clásica	Es considerada como una entidad destinada a realizar obras y proporcionar servicios públicos que no interesan como negocio a individuos ni a grupos empresariales. La empresa pública no debe competir con el capital privado ni interferir en los mercados.
2 Neoclásica	Analiza la empresa pública a partir de dos perspectivas: 1) razones de su funcionamiento dentro de una economía de mercado; 2) de la acción de gobierno para determinar precios y tarifas, niveles de producción y magnitud de la inversión del sector de empresa pública.
3 Marxista	La empresa pública es concebida como un instrumento del Estado para dinamizar el proceso de acumulación y en el plano social coadyuva a legitimar a la clase dominante. En la construcción del socialismo la empresa pública es fundamental para la formación del sector socializado de la economía nacional.
4 Neomarxista	Se plantea la intervención del Estado a través de la empresa pública para fortalecer los procesos de acumulación, legitimación y de dominación del sector monopólico, el cual se expande mientras más crece el gasto público.
5 Keynesiana	La empresa pública se justifica para dar mayor fuerza a la eficacia marginal del capital y a la propensión marginal de consumir a fin de favorecer el pleno empleo.
6 Estructuralista	La empresa pública es considerada como un elemento clave para la formación de capital, transferencia de tecnología y desarrollo de la industria de bienes de capital.
7 Neoestructuralista	Instrumento clave para los proyectos de modernización de los países en desarrollo y un elemento de la política de transformación productiva con equidad. Centra su atención en las empresas estratégicas.

Fuente: Inostroza Fernández, Luis. *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*

⁸⁷ Inostroza Fernández, Luis. *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*, México, UAM-Azcapotzalco, 1997, pp. 119, 120





2.1.2. Justificantes para la creación de empresas públicas

En lo económico, la participación estatal se justifica porque se interviene directamente en actividades necesarias para la expansión del país, ahí donde el capital de lucro se inhibe por ser el riesgo considerable, cuantioso el monto de la inversión y/o prolongado el plazo de gestión de los proyectos.⁸⁸

Kaplan, ofrece una relación más detallada de las causas de justificación para la creación de empresas públicas.⁸⁹

- Nacionalización y estatización de empresas privadas, como operación de salvamento de sus dificultades o como alternativa a su quiebra y consecuencias negativas o conflictivas en la misma, por ejemplo el desempleo.
- Uso por el Estado de los instrumentos y mecanismos de política económica, para influir en la estructura, la organización, el funcionamiento y la orientación de la economía, en la coyuntura económica y en el crecimiento y la modernización.
- Estimulo del desarrollo de regiones menos desarrolladas y búsqueda de un mayor y mejor equilibrio entre regiones nacionales.
- Respuesta a las demandas y presiones de movimientos sindicales, sociales y políticos hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados y favorables al predominio de los intereses públicos y a su representación gestión y defensa del Estado.

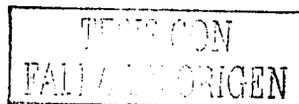
La empresa pública contemporánea, aun en el contexto actual impregnado de liberalismo económico, constituye todavía un elemento clave como instrumento de intervención directa en la economía y por lo tanto como mecanismo para regular y controlar los efectos y desequilibrios que se derivan de una economía dejada al control de la mano invisible del mercado.

La participación del Estado en cualquiera de las fases del proceso económico, a través de las empresas públicas, ha obedecido a necesidades y circunstancias diversas. Entre los principales criterios que han influido en la decisión gubernamental de participar en determinadas áreas se encuentran los siguientes:

- Fomentar la estabilidad y el desarrollo económico.
- Defender y explotar ciertos recursos básicos estratégicos.
- Prestar determinados servicios públicos.
- Promover ciertos insumos y servicios necesarios para el desarrollo.
- Promover la integración de la planta productiva.

⁸⁸ Tello Macías, Carlos, "La participación del Estado y la empresa pública en la economía mexicana", en: Tello Macías Carlos et. al., La empresa pública en la modernización económica de México, México, Ed. INAP, 1989, p. 29

⁸⁹ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 183





- Garantizar el abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento.
- Desarrollar determinados sectores cuyo monto de inversiones o el periodo de maduración de las mismas no resultan atractivos para el sector privado.
- Preservar fuentes de trabajo que estarían en peligro de cerrar, al presentarse situaciones de quiebra u otros problemas en las empresas privadas.
- Promover el bienestar y equidad sociales.
- Fortalecer la soberanía nacional y la rectoría económica del Estado.

Con relación al caso mexicano, las actividades económicas en las que ha participado el Estado, a través de la creación, expropiación o asunción de empresas públicas se explican ante todo por la necesidad de solventar ausencias o insuficiencias que nunca se hubieran cubierto de manera automática dentro del marco del liberalismo económico.⁹⁰

2.2. Concepto de privatización

La privatización, para Savas, es el acto de reducir el papel del gobierno o aumentar la función del sector privado en una actividad o en la promoción de los bienes y obedece a varias posturas ideológicas, las que desde luego plantean objetivos diferentes entre si.

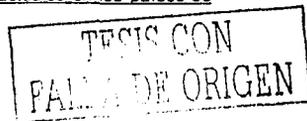
Cuadro 2.2. Impulsores de la privatización y objetivos

FUERZA	OBJETIVO
PRAGMÁTICA	Alcanzar un mejor gobierno, bajo la premisa de una mayor eficiencia
IDEOLÓGICA	Disminuir el campo de actuación del gobierno y que comparativamente con el sector privado desempeñe una función menor
COMERCIAL	Aumentar las transacciones comerciales mediante el gasto gubernamental dirigido hacia los propios comerciantes
POPULISTA	Lograr una mejor sociedad, otorgándole más poder al pueblo para la satisfacción de sus necesidades comunes

Fuente: Savas, E. S. *Privatización. La clave para un gobierno mejor*

Las consecuencias de la privatización son amplias puesto que implica la reducción de la propiedad, el control y la gestión de empresas públicas, la disminución de su número y alcance, y por lo tanto la creación o el refuerzo del dominio y control privados en la toma y ejecución de las decisiones sobre la inversión, la producción, la distribución y el consumo en las respectivas economías nacionales.

⁹⁰ Ortiz, Edgar y Méndez, Sofía, "Crisis económica y papel estratégico de la empresa pública mexicana", en: Ortiz, Edgar (Compilador), *Empresa pública. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe*, México, Ed. CIDE, 1990, p. 157





Se alega la necesidad y la conveniencia de impulsar "el movimiento de las fronteras" entre Estado y sector público y economía y sector privado, disociando lo más posible al Estado de la gestión económica y favoreciendo correlativamente la expansión de la libre empresa y de la competencia en el mercado libre.⁹¹

La privatización se complementa con una serie de estrategias que se pueden denominar "privatizadoras parciales", y tienen como finalidad eliminar al máximo cualquier viso de injerencia estatal en la economía:

- El gobierno debe alentar el mercado y las organizaciones de voluntarios para que suministre los bienes y los servicios que él provee en el presente. Esto es un traspaso de cargas, el retiro parcial o completo del gobierno de una actividad. Esta propuesta es también producto de la ideología neoliberal, se promueve una especie de grupos asistenciales que denominan el tercer sector.
- Cuando la injerencia del gobierno resulte necesaria debe reducirse su papel mediante una devolución, es decir, mediante un uso mayor del sector privado a través de bonos, franquicias y contratos.
- Deben cobrarse recargos al usuario siempre que sea posible para hacer más evidente el verdadero costo de los servicios gubernamentales y estimular, de esta manera, el interés por sistemas alternativos.
- Debe introducirse y promoverse la competencia siempre que sea posible y hay que disolver monopolios gubernamentales. La anulación de reglamentos constituye un útil instrumento para lograrlo.⁹² Inclusive, se promueve la idea de crear mecanismos de competencia al interior de las instituciones de la administración pública, sin conceder que muchas de sus tareas no generan valor.

2.2.1. Impulsores de la privatización

El hecho de que la privatización aparezca hasta la fecha en la agenda de los países en desarrollo, se explica por las presiones externas de los países superindustrializados y por las recomendaciones de los grandes bancos y demás organismos financieros internacionales. El Banco Mundial ha señalado cómo las crecientes deudas de muchas empresas públicas devoran un gasto público, que en otras circunstancias iría destinado a otros sectores del Estado.⁹³

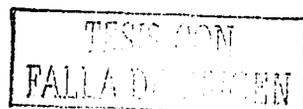
Las imposiciones hechas por los acreedores y los organismos financieros internacionales para renegociar la deuda externa, a través de las cartas de intención y otros sistemas de actuación obligada, significaron que en los primeros años de la crisis económica mexicana el gobierno tomara medidas para privatizar una parte importante de empresas públicas y con ello garantizar el pago de la deuda externa.⁹⁴

⁹¹ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 185

⁹² Savas, E. S. *Privatización. La clave para un gobierno mejor*, México, Ed. Gemika, 1989, p. 344

⁹³ Rodríguez Arana, Jaime, *op. cit.*, p. 119

⁹⁴ Inostroza Fernández, Luis, *op. cit.*, p. 268





Una de las estrategias más importantes para enfrentar los efectos de la crisis⁹⁵ mexicana de finales del siglo XX, consistió en reestructurar y ajustar el tamaño del sector de las empresas públicas. Su diseño provino de los organismos financieros internacionales, quienes han incidido fuertemente en la adopción de este enfoque por parte de los países deudores, que ahora aceptan, como indica Cabrero, la idea de un Estado sano como aquel que ha desmantelado una parte de su sector de empresas públicas.⁹⁶

En el mundo contemporáneo, una visión sobre los orígenes de la privatización se ubica en tiempo a finales de 1970, cuando surge como una iniciativa generada por los conservadores cuando estos ascienden al gobierno de Gran Bretaña en 1979, encabezados por Margaret Thatcher. Un año más tarde, en 1980, esta línea de política fue adoptada y propiciada por el gobierno del presidente norteamericano Ronald Reagan, como un elemento clave para la liberalización económica.⁹⁷

2.2.2. Diferentes procesos privatizadores

Se puede catalogar a la privatización como un conjunto de decisiones que comprenden, en general, cuatro tipos de actividades. Primera, la desregulación o liberalización de determinados sectores económicos. Segunda, la transferencia de propiedad de activos, ya sea a través de acciones, bienes, etc. Tercera, promoción de la prestación y gestión privada de servicios públicos. Cuarta, introducción de mecanismos y procesos de gestión privada en el marco de las empresas y demás entidades públicas,⁹⁸ este último punto se materializa con las propuestas del denominado *new public management*, concepto que se abordará más adelante.

La privatización ha asumido diferentes formas y ritmos en función de las principales características políticas, económicas y sociales que se presentan en cada país. Esos rasgos distintivos son las que han dado lugar a diversas estrategias y programas de privatización. Para ahondar en el análisis de los tipos de privatización, Ortiz plantea cuatro grupos de las alternativas privatizadoras:

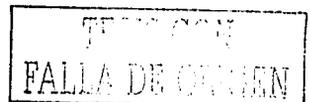
1) Privatización estricta. Se presenta abiertamente la posibilidad de vender empresas públicas; es un proceso de transferencia de propiedad y de control de los activos estatales a los inversionistas privados. A esta alternativa es a la que se le identifica con la doctrina neoliberal.

⁹⁵ Profundizando en los efectos de la crisis de inicios de los años 80, que tuvo alcances mundiales, se tiene un gran desequilibrio en la balanza comercial; un déficit creciente en las finanzas públicas; un deterioro general de la planta productiva, una severa reducción de los niveles salariales; fuga creciente de capitales; alto índice de inflación y fuertes presiones de la banca internacional por nuestra deuda externa. Compean Flores, Guadalupe "¿Empresa Pública o Empresa Privada? Un falso dilema", en: *Revista de Administración Pública*, número 77, México, Ed. INAP, 1990, p. 106

⁹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. "Análisis de la Estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano", en: *Revista de Administración Pública*, número 73, México, Ed. INAP, 1989, p. 85

⁹⁷ Inostroza Fernández, Luis, *op. cit.*, p. 239

⁹⁸ Rodríguez Arana, Jaime, *op. cit.*, p. 76





- 2) Desregulación y eliminación de la discriminación en el mercado. Esta alternativa se basa en establecer mecanismos propicios para la eliminación de los monopolios públicos, asimismo, esta medida se considera necesaria para que la venta de activos de las empresas públicas no se convierta en una simple transferencia de utilidades del sector público al sector privado.
- 3) Privatización silenciosa. En esta modalidad privatizadora el objetivo se encamina a incentivar la provisión privada de bienes y servicios; tiene como rasgo distintivo que no existe necesariamente la enajenación de activos, por ejemplo la venta de acciones sin derecho a voto.
- 4) Privatización de la gestión. Se argumenta que este es el proceso idóneo para que las empresas públicas incrementen su eficiencia; básicamente consiste en la adopción de un marco jurídico que establezca criterios precisos de evaluación, así como sistemas de control implementados en la empresa privada.⁹⁹

En todo caso, las diferentes modalidades y alcances de la privatización se identifican con un desplazamiento de los derechos de propiedad y posesión, y por lo tanto de poder, de gobernantes y administradores públicos, a propietarios y empresarios nacionales y extranjeros.

2.2.3. Posturas en torno a la privatización

Derivado de diversas concepciones ideológicas, es posible encontrar argumentos que ven en la privatización un remedio a varios de los problemas estructurales que enfrenta el Estado contemporáneo. Los argumentos de más peso que defienden la privatización de empresas públicas tienen que ver invariablemente con 4 temas de gran importancia en la vida de cualquier nación, a saber: 1) macroeconómicos, 2) microeconómicos, 3) laborales y 4) políticos.

En el aspecto macroeconómico se sostiene que el crecimiento desmesurado del sector público, debido sobre todo a las empresas públicas, es el principal detonador del déficit de este sector y de los problemas que esta situación genera, como puede ser el endeudamiento externo. Ese crecimiento desordenado de las finanzas públicas ha dado lugar a un encarecimiento de los recursos nacionales; aparte de un desplazamiento del sector privado de la actividad económica. Entonces la privatización es conceptualizada como una medida tendiente superar esa problemática, eliminando el gasto público y eliminando todas las empresas que no estén en la posibilidad de actuar bajo la disciplina del mercado.

Con relación a las razones microeconómicas favorecedoras de la privatización, se señala que la empresa pública no es un mecanismo eficiente que permita asignar recursos debido a la demasia de trabajadores, sostenidos en la plantilla laboral sobre todo por aspectos políticos; a la inestabilidad y falta de capacitación de sus

⁹⁹ Ortiz, Edgar, et. al., "La privatización en los países en vías de desarrollo", en: Ortiz, Edgar (compilador). Administración pública economía y finanzas Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe. México, Ed. CIDE, 1990, p. 245,246





administradores; al bajo control de costos y de sus procesos productivos; a la baja e inoportuna penetración en los mercados y por último al mal servicio que estos organismos ofrecen a los usuarios.

En lo referente al aspecto laboral, se dice que a través de la privatización de empresas públicas existe una magnífica oportunidad de elaborar políticas laborales congruentes con las posibilidades reales de crecimiento económico del país. Esto es, se pretende sustituir las relaciones de clientelismo o corporativismo del Estado con los sindicatos, menguar la influencia de gremios demasiado grandes y poderosos, y erradicar políticas salariales y laborales irreales que impiden el desarrollo de políticas sanas en cuanto a fijación de precios, inversión, desarrollo de productos y servicio a usuarios.

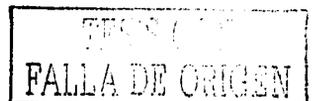
Los argumentos políticos en pro de la privatización están apoyados en una ideología de corte liberal, sostienen que la empresa pública no es sino la manifestación de un movimiento proclive al socialismo y al autoritarismo del Estado. Para revertir tal situación es menester privatizar la economía para que el consumidor recupere su soberanía.¹⁰⁰

Contrariamente a los planteamientos que defienden la privatización de las empresas públicas, hay una serie de propuestas que están en contra de ella. En primer lugar se sostiene que existen empresas públicas que contribuyen en buena medida al erario nacional. Se ha indicado además que las posiciones deficitarias de muchas empresas públicas se han debido a los incentivos otorgados a la iniciativa privada en forma de insumos baratos; luego entonces los beneficiarios de los subsidios a las empresas públicas han sido las empresas privadas, por lo tanto son estas últimas las que deben promover mejoras en su productividad y control de costos.

Otra postura en contra de la privatización afirma que la venta de empresas públicas no genera de manera automática una mejoría en sus niveles de eficiencia. Si bien muchas empresas estatales han sido ineficientes, su desempeño puede corregirse mediante la implementación de mecanismos adecuados de control y evaluación. Asimismo, muchas de las empresas públicas fueron creadas para cubrir objetivos de índole social, por lo que su desempeño no puede calificarse en términos de eficiencia financiera sino que debe medirse en términos de eficacia social.

También se ha señalado que la privatización propicia una mayor concentración de la riqueza y profundiza la desigualdad social; esto se corrobora con el hecho de que las acciones de las empresas públicas vendidas no son adquiridas por los ciudadanos comunes, sino que son acaparadas por un número reducido de inversionistas.

¹⁰⁰ *Idem*, pp. 246, 247





Otra evidencia contra la venta de activos estatales a los particulares es la que muestra que gran parte de las adquisiciones de los títulos de las empresas públicas vendidas han sido dedicados a la especulación, con ello son los grandes grupos empresariales, nacionales y extranjeros, los beneficiarios finales de la privatización. Igualmente, se señala que las experiencias de privatización van aunadas con procesos de desnacionalización de la planta productiva y consiguiente pérdida de soberanía en la rectoría económica.¹⁰¹

Para el caso mexicano, las evidencias emanadas de los procesos privatizadores de empresas públicas encuadran en su mayoría con los argumentos que critican la privatización por sus efectos nocivos, que han originado una concentración de la riqueza y una agudización de las desigualdades sociales.

2.3. Privatización de la administración pública

La ideología dominante de la actualidad ha logrado modificar el accionar de los Estados nacionales al impulsar dos premisas inversamente proporcionales. Por un lado trata de disminuir las tareas y la presencia estatal, por otro lado busca ampliar la presencia del mercado en esas tareas que el Estado abandona, es decir, se propone que a menos Estado más mercado. Los defensores de la retracción estatal argumentan que el Estado no debe encargarse de las actividades que le corresponde desarrollar a los particulares, es decir, al sector privado.

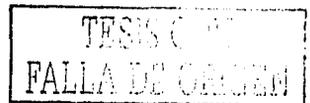
La venta de empresas públicas y la adopción de sistemas de administración privada al interior de la gestión de los asuntos públicos son conceptualizadas por Guerrero como formas de privatización. La primera consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, y se le conoce como *exoprivatización*. La segunda consiste en el remplazo de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado y se denomina *endoprivatización*.¹⁰²

La creación de valor en los procesos administrativos, que se efectúan para atender los asuntos públicos, es la pretensión del pensamiento neoliberal. La transformación de la administración pública se sustenta en la adopción de principios gerenciales, en los que el gobierno se considera una gran empresa, que debe buscar rentabilidad económica.

En el esquema que se muestra enseguida, se puede apreciar cómo la administración pública se ve presionada por la ideología neoliberal y por la globalización, para que reformule sus planteamientos y adopte las técnicas y los principios de la administración privada.

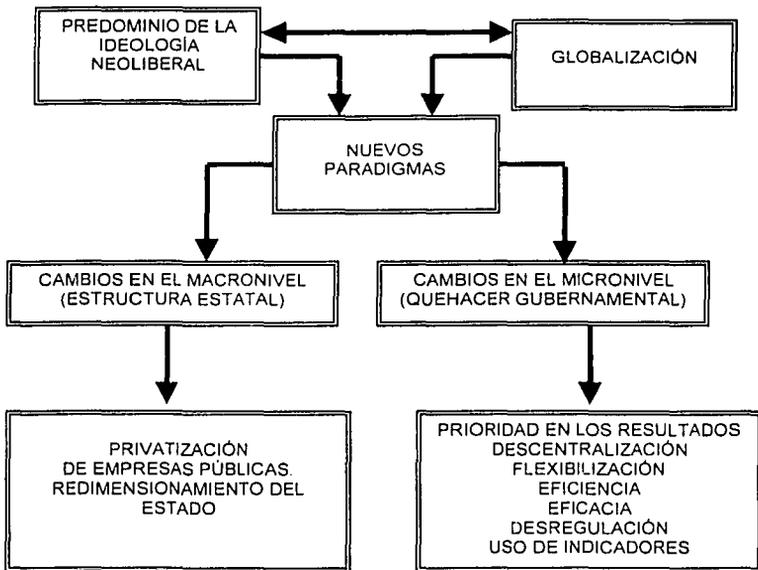
¹⁰¹ *Idem*, pp. 248

¹⁰² Guerrero, Omar, *Modelos de Implementación en Gerencia Pública*, México, mimeo, p. 9





Cuadro 2.3. Causas y efectos de los nuevos paradigmas en torno a la administración



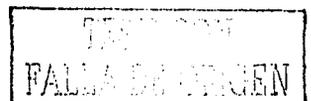
Fuente: elaboración propia

Es sobre los cambios en el micronivel o endoprivatización sobre la cual se desarrollan los siguientes incisos, puesto que sus implicaciones, aunque no son tan visibles como lo son en la exprivatización (venta de empresas públicas), si revisten especial importancia al interior de las instituciones gubernamentales y en las relaciones de estas con los ciudadanos.

2.4. Críticas a la administración pública

Una vertiente de las críticas que se le hacen a la administración pública pone el acento en los saldos económicos negativos que genera, porque sus procesos y los bienes y servicios que proporciona no producen ganancia. Esta crítica se ha fortalecido de manera considerable debido al ascenso de la ideología neoliberal como paradigma dominante en el mundo contemporáneo.

Otras posturas ofrecen un diagnóstico del aparato público cuando denota deficiencias estructurales, tal y como se presenta en muchas de las burocracias latinoamericanas, Kliksberg sostiene que esta administración se caracteriza entre otros aspectos, por una profunda desarticulación, alta rigidez, hipercentralización,





orientación a la rutina, deficiencias significativas en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas y desconexión con el ciudadano.¹⁰³

Un rasgo distintivo que no se debe perder de vista consiste en que la organización burocrática fue empujada hacia un estilo personal de gobernar, hecho que se reprodujo en los diversos niveles de gobierno, y se dejó de lado un gobierno de leyes y se sustituyó por uno de arreglos y lealtades personales. Los funcionarios públicos se preocuparon más por contribuir al engrandecimiento de su grupo político que por desempeñar adecuadamente su trabajo.

Desde la concepción contraria a la presencia del Estado, más allá de su función de guardia y seguridad, Mises opina que la actividad burocrática, ya sea controlada por normas legales, por comisiones interventoras o por superior autoridad individual, peca siempre de pesadez, de incapacidad para adoptar rápidas decisiones ante siempre cambiantes situaciones.¹⁰⁴ Esta concepción es una de las más influyentes para sustituir la administración pública tradicional por otra sustentada en los valores del mercado.

Ante la importancia que tiene la burocracia para el crecimiento y desarrollo del Estado, una de las tareas fundamentales de la reforma del Estado se refiere al fortalecimiento del Estado para llevar a cabo una intervención efectiva en las labores que tenga encomendadas y en crear los lineamientos para establecer incentivos para que los burócratas actúen de acuerdo al interés público y dejen de ver en la administración de los asuntos públicos una forma de beneficio personal y patrimonialista.

2.5. Importancia de la burocracia

El desarrollo del Estado contemporáneo se debe en buena medida a la acción de su aparato, a través del cual se ejerce legítima y legalmente el poder, o sea la burocracia, que se puede definir como la capa social encargada de la administración de los asuntos públicos; como un tipo de organización, un cuerpo especializado de funciones, un personal, un aparato y un patrimonio, un sistema institucionalizado de poder, saber y técnica.¹⁰⁵

Con la aparición del Estado que se hace cargo del desarrollo nacional, el conjunto de las organizaciones que integran la administración pública crece, se torna más complejo, se especializa y se vuelve imprescindible.¹⁰⁶

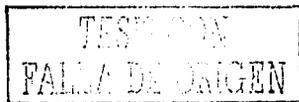
La administración pública no sólo produce determinados bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos y de unos planteamientos

¹⁰³ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, México, Ed. FCE, 1989, p. 36

¹⁰⁴ Von Mises, Ludwig, *op. cit.*, p. 131

¹⁰⁵ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 128

¹⁰⁶ Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio introductorio", en: Majone Giandomenico, *op. cit.*, p. 17





político-ideológicos específicos. Marginar estos elementos puede generar importantes lagunas, en detrimento del beneficio social.¹⁰⁷

2.6. Propuestas añejas de gerencialismo

El enfoque empresarial no es nuevo. Henri Fayol en 1918 cuestionaba el funcionamiento de los servicios públicos, al externar que el mal funcionamiento de estos servicios preocupa tanto a los dirigentes como a los dirigidos. Todo el mundo se queja de la sinrazón y lentitud burocrática.¹⁰⁸

Desde entonces se ha propuesto la reforma administrativa, la cual Fayol en su tiempo y en su contexto creía se podía lograr mediante la adopción de los principios generales de la administración privada. En una conferencia, Fayol sostiene que los métodos de la administración de la industria pueden ser adoptados por el Estado, es por eso que se habla de una *industrialización* del Estado.

El justificante para tal determinación lo expone al decir que en la sociedad anónima hay accionistas, directorio, gerencia general y gerentes, lo que corresponde a los electores, al parlamento, al gobierno y a los funcionarios del Estado.¹⁰⁹

Algo similar encontramos cinco décadas más tarde, cuando Peter Drucker, uno de los escritores más influyentes en el ámbito de la administración, sostiene que existen buenas razones para que soldados, empleados públicos y administradores de hospitales acudan a la administración de empresas mercantiles en busca de ideas, principios y procedimientos.¹¹⁰

2.7. Concepto de nueva gestión pública

Con la sustitución de los principales paradigmas de la administración pública por otros retomados de la administración privada, surgidos en el contexto de los países anglosajones y auspiciados por organismos internacionales del ámbito económico como el FMI, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sale a la luz una nueva forma de administración pública, denominada en su idioma natal *New Public Management* y traducida en los países de habla hispana como Nueva Gestión Pública (NGP)

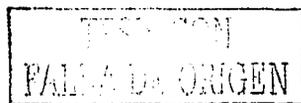
La definición del concepto de gestión pública tiene su origen en los Estados Unidos cuando se empieza, en la década de los setenta, a emplear por varios autores el término de *public management* que implica el uso de técnicas de la

¹⁰⁷ Brugué Q. Amorós M. y Goma R., *op. cit.*, p. 33

¹⁰⁸ Fayol, Henri, "Conferencia publicada en la Revue Pratique du Cicle Commercial e Industriel de France, Enero de 1918", en: *Administración industrial y general*, Argentina, Ed. El Ateneo, 1956, p. 151

¹⁰⁹ Fayol, Henri, "Conferencia en el distrito parisiense de la sociedad de la industria mineral, Octubre de 1918", en: *Idem*, p. 159

¹¹⁰ Drucker, Peter, *op. cit.*, p. 253





administración privada por el sector público, en función de la postura que confiere mayor eficacia y eficiencia en la administración del sector privado.

En algunos países como Francia se le tradujo como *gerencia pública* y en otros como España se le identificó bajo el nombre de gestión pública. Sin embargo, si existen diferencias marcadas porque la gestión pública se refiere de manera integral al proceso administrativo público, en tanto que la gerencia pública se desarrolla en los niveles directivos y de toma de decisión.

La gestión pública es producto de la evolución institucional más que desarrollo teórico e intelectual. Como campo de estudio parece surgir hacia fines de la década de los setenta y principio de los ochenta en dos tipos de instituciones: las escuelas de políticas públicas y las escuelas comerciales.

Bozeman,¹¹¹ se da a la tarea de analizar cómo fue el surgimiento de esas dos influyentes concepciones, que actualmente tienen una amplia aplicación en todo el mundo, describe los puntos fuertes de cada una y plantea una posible síntesis de ambos enfoques.

Las Escuelas de políticas públicas¹¹² se fundan como rechazo al viejo paradigma de la administración pública. Su orientación es hacia el análisis formal cuantitativo aplicado a la economía, porque detectan una aguda limitación de éste en el sector público, así como una gran demanda de gestión. Los elementos fuertes de esta escuela consisten en:

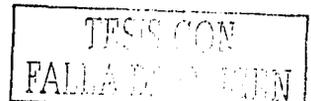
- Se reconoce la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública.
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes.
- Preocupación por elaborar lecciones y su transmisión de manera comprensible.
- Fomento del diálogo entre administradores y estudiosos de la gestión pública.

Las escuelas comerciales, a su vez, recurren a conceptos de disciplinas comerciales; se inclinan por desarrollar teoría empírica y ha identificado y explicado diferencias entre organizaciones públicas y privadas en este rubro; se orienta a los procesos, y recurre a técnicas cuantitativas para el análisis de datos acumulados. Sus puntos fuertes son los siguientes:

- Mayor orientación hacia la teoría y la investigación.
- Adaptación y difusión de métodos, técnicas y teorías de diversas disciplinas.

¹¹¹ Bozeman, Barry, "Estudio Introductorio", en: Bozeman, Barry (coordinador), La gestión pública. Su situación actual, México, Ed CNCPyAP- FCE, 1998

¹¹² La respuesta del Estado a las demandas, presiones y conflictos de actores y fuerzas sociales se da en términos de políticas públicas, cuyos contenidos y resultados vuelven a la economía y a la sociedad. Aquéllas se formulan y realizan a través de una variedad de motivaciones y objetivos, de formas jurídicas e institucionales, de instrumentos y mecanismos, y con una variedad también de efectos previstos o logrados. Kaplan, Marcos (coordinador), *op. cit.*, p. 112





- Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas.
- Orientación hacia la gestión estratégica.
- Preocupación por cuestiones de proceso.
- Mayor concentración en el administrador público de carrera.

Es posible apreciar que existen elementos en común entre ambos enfoques, aunque lo mejor sería lograr una síntesis que tomara lo mejor de cada posición para obtener un modelo sólido y viable en cuanto su aplicación al interior de la función pública, para dotarla de los instrumentos necesarios que enfrenten adecuadamente las exigencias de la sociedad.

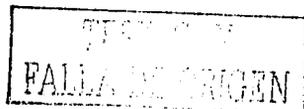
2.8. La reinención del gobierno

Una de las corrientes de pensamiento contemporáneo más influyentes en torno a la gestión de los asuntos públicos es la que se conoce como *reinención del gobierno*. Este enfoque con sus planteamientos se plasma en las ideas promovidas por diversos autores, entre los que destacan los estadounidenses, quienes han tenido una influencia muy fuerte para la promoción y adopción de esta corriente a nivel mundial y sin duda han marcado la pauta para introducir nuevas visiones en la administración pública de todo el mundo.

El término *empresarial*, en el contexto del gobierno, es usado por Osborne y Gaebler para describir el nuevo modelo administrativo estadounidense. Cuando hablamos del modelo *empresarial*, sostienen estos autores, nos referimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta forma: siempre utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia.¹¹³

La idea denominada *reinventar al gobierno*, es acuñada por estos autores para describir las nuevas directrices que habrán de regir la función pública y su accionar. Esta concepción, que se basa en estudios de caso sin sustento teórico, se concreta en los diez postulados siguientes: 1) La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios. 2) Delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. 3) Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose no en los insumos sino en los resultados. 4) Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no las normas y los reglamentos. 5) Redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. 6) Previenen los problemas antes de que surjan en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. 7) Se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo. 8) Descentralizan la autoridad, adoptando la administración participativa. 9) Prefieren los mecanismos de mercado a los

¹¹³ Osborne, David y Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Ed. Gernica, 1994, p. 19





burocráticos y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores público, privado y voluntario en sus acciones que resuelvan los problemas de su comunidad.¹¹⁴

2.9. El paradigma posburocrático

De manera similar a la propuesta de *reinventar al gobierno*, Barzelay, otro autor norteamericano, aboga por la implementación de lo que él denomina paradigma posburocrático. Según este autor, el paradigma burocrático tiene su origen en los inicios del siglo pasado. En ese entonces, los valores de eficiencia y la administración impersonal, aunados a la orden de ponerlos en práctica en el gobierno constituyeron un sistema de creencias apremiantes. A este sistema se le puede llamar visión de la reforma burocrática.¹¹⁵ Sus características básicas se explican en torno a sociedades transicionales del ámbito rural al ámbito industrial. A su vez, los postulados de las ideas posburocráticas defienden el predominio del mercado como institución reguladora de las relaciones entre gobierno y gobernados. Los ciudadanos ahora adoptan la categoría de cliente.

Cuadro 2.4 Comparativo entre los paradigmas burocrático y posburocrático

PARADIGMA BUROCRÁTICO	PARADIGMA POSBUROCRÁTICO
-Se enfoca a sus propias necesidades y perspectivas	-Se enfoca a las necesidades y perspectivas del cliente
-Se enfoca a las funciones y las responsabilidades de sus partes	-Se enfoca a que toda la organización funcione como equipo
-Se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña	-Se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes
-Controla los costos	-Crea un valor neto de costo
-Se aferra a la rutina	-Modifica sus operaciones
-Lucha por ganar terreno	-Compite por obtener más negocio
-Insiste en seguir los procedimientos normales	-Introduce la opción en sus sistemas operativos
-Anuncia políticas y planes	-Emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos
-Separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer	-Otorga la autoridad a los empleados operativos

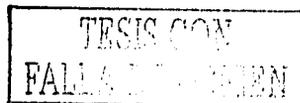
Fuente Barzelay, Michel, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*

El aporte del nuevo modelo consiste, según el autor, en que a medida que se formule adecuadamente y sea bien recibida, esta alternativa puede constituir el marco de referencia para la mayor parte de los esfuerzos encaminados a diagnosticar los problemas operativos del sector público y encontrarles solución.¹¹⁶

¹¹⁴ *Idem*, p. 47

¹¹⁵ Barzelay, Michel, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, CNCPyAP-FCE, p. 41

¹¹⁶ *Idem*, p. 48





2.10. Características de la nueva gestión pública

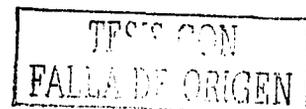
Con la NGP se da automáticamente prioridad a los resultados sin importar el proceso, en función de esta característica podemos observar los aspectos sobre los que se pondrá énfasis en esta propuesta administrativa:

- **Fragmentación:** puede verse a nivel de realización de política, con la separación de la decisión política de la ejecución. Un pequeño grupo de hacedores de política de la administración central deberían ser servidos por un anfitrión de agencias traspasadas y autónomas.
- **Regulación:** la meta del sector público no es la provisión sino la regulación.
- **Competitividad:** este aspecto se caracteriza por una completa privatización, desregulación, o con el sector público por la comercialización, basado en mercados internos.
- **Gestión directa:** gozando de una mayor visibilidad y responsabilidad.
- **Precisión:** la NGP es gestión por objetivos o precisos planes corporativos, definidos por contratos, y basado en metas, medidas o indicadores de actuación explícitos.
- **Orientación de los rendimientos:** el énfasis se desplaza de los procesos a los resultados, con recompensas, incluyendo pagas, asociadas a la actuación. La evaluación se convierte en un elemento clave de la NGP.
- **Privatización:** comprende la gerencia del personal, estilos y procedimientos. La ética tradicional del servicio público debe ser reemplazada por una basada en la calidad.
- **Parsimonia:** en la distribución de recursos, con una mayor sensibilidad para el corte de costes y la disciplina financiera.
- **Cientelización:** la tarea del sector público no es gestionar al conjunto de ciudadanos, sino servir a los clientes.¹¹⁷

Otros de los elementos básicos de la reforma que promueve la NGP, y que son defendidos por autores y por organismos financieros con una nítida postura a favor del mercado, consisten en lo siguiente:

- **Modificaciones presupuestarias** destinadas a mejorar la transparencia contable y a relacionar los costes no con los recursos utilizados sino con los resultados obtenidos.
- **Observar las organizaciones** como una cadena de relaciones de baja confianza entre un actor principal y unos agentes secundarios.

¹¹⁷ Wright, Vincent, "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para La Administración Pública", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 7-8, España, 1997, p. 35





- Desagregar las tareas de la administración pública a través de fórmulas semi-contractuales o semi-mercantiles.
- Fomentar la competencia entre entes públicos, empresas privadas y organizaciones no lucrativas.
- Descentralizar la provisión de bienes y servicios estatales, hasta el tamaño más reducido posible.¹¹⁸

Existen otras dos características de la nueva gestión pública: primero, la excesiva preocupación por establecer enfoques gerenciales en las tareas de gobierno; segundo, la carencia de sustentación teórica en sus planteamientos por la sencilla razón de que toma como modelos a generalizar casos que responden a situaciones muy particulares que difícilmente se pueden repetir. Bozeman dice que los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de ser producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual.¹¹⁹

El nuevo modelo obvia los procedimientos y se basa en los resultados. Una de sus propuestas esenciales consiste en la adopción de técnicas de la administración o gestión privada para abatir la ineficacia del sector público. El cambio de modelos administrativos es resumido en seis aspectos:

1. Desagregación de las organizaciones en unidades separadas y autónomas.
2. Énfasis en la competencia formal, es decir, en modelos de mercado.
3. Adopción de prácticas del sector privado en el sector público.
4. Énfasis en la gestión directa, en su publicidad y en el control.
5. Establecer estándares en cuanto alcance, nivel y contenido de los servicios.
6. Énfasis en el control de las organizaciones públicas.

La divisa en el mundo de la NGP es abandonar el paradigma jerárquico-burocrático y pasar al conocido como *postfordista*, basado en la descentralización, la flexibilidad y la multiespecialización. La llamada NGP tiene como base principios claramente establecidos: 1) descentralización en lugar de jerarquización (separación de formulación y ejecución, y mayor autonomía gerencial); 2) desregulación y habilitación en lugar de provisión directa; 3) "empresarialización" en lugar de simple cumplimiento de las reglas (mayor disponibilidad a la innovación y el riesgo); 4) "publicación" en lugar de secretismo (mayor transparencia y sentido de misión pública); 5) conformación de equipos en lugar de jerarquías; 6) "mercantilización" en lugar de provisión directa (privatización, subcontratación, cupones, promoción de la competencia, atención al cliente); 7) eficacia y evaluación (resultados por encima de procesos); 8) autosuficiencia

¹¹⁸ Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher, "De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países subdesarrollados", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 7-8, España. p. 105

¹¹⁹ Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 37





financiera (introducción de cuotas, tarifas); 9) prevención más que solución.¹²⁰ Otras técnicas nuevas, provenientes del sector privado, son la calidad total y la reingeniería de procesos, que desde luego, también son aceptadas como parte de la sustitución de paradigmas al interior de la administración pública.

La tecnología neoliberal para limitar al Estado incluye, de acuerdo a Przeworsky, los siguientes puntos básicos: 1) la reducción del tamaño de la administración pública, 2) la reducción del tamaño del sector público, 3) el aislamiento del Estado de presiones privadas, 4) descansar sobre reglas, más que permitir decisiones discrecionales, y 5) delegar las decisiones sujetas a inconsistencias dinámicas a cuerpos independientes que carecen de incentivos para obtener beneficios de presiones políticas. La administración pública debería reducirse debido a que el Estado está "hinchado" y se alega que la productividad de los servicios públicos es menor a la del sector privado. El sector público debería privatizarse porque se supone que los gobiernos son más sensibles a presiones políticas del público que de las empresas privadas.¹²¹

2.11. La OCDE y su propuesta gerencial

La tendencia a catalogar a la administración pública como una gran empresa en la que los ciudadanos adquieren la categoría de cliente y los principios y objetivos deben ser conforme a los dictados de la administración privada, cuentan con el impulso de una de las organizaciones de mayor influencia: la OCDE.

En función del auge del mercado que se vive en la actualidad, la OCDE tiene entre sus principales políticas las siguientes: fomentar la expansión de la economía, contribuir a una sana expansión económica y contribuir a la expansión del comercio mundial. En concordancia con la posición liberal, no es de sorprender que se externen argumentos como aquel que dice que la administración pública no es sino un servicio y el público su clientela.¹²² Lo anterior indica que se busca una sustitución del ciudadano, con todo lo que este concepto implica, por el de cliente que se refiere únicamente a aspectos comerciales ajenos a cualquier tipo de tratamiento político y social.

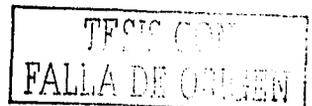
La forma tradicional de administración es ajena a dar el tratamiento de cliente a los ciudadanos; para superar esta condición se necesita implementar una nueva forma de gestión que la OCDE denomina como administración receptiva cuya característica esencial es que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tiene derecho a esperar de la administración.

En este contexto, la administración catalogada como receptiva, obliga a mirar hacia los clientes en el marco de actuación legalmente establecido, es decir, esta

¹²⁰ Méndez, José Luis, *op. cit.*

¹²¹ Przeworski, Adam, "Sobre el diseño de Estado. Un enfoque agencia-principal", en: El economista mexicano, volumen 1, número 3, México, Julio de 1997, p. 117

¹²² OCDE, *La administración al servicio del público*, Madrid, 1991, p. 9





receptividad debe entenderse como la inteligibilidad y la accesibilidad de la administración, su capacidad para responder a las necesidades de los clientes dentro de los límites que definen los poderes públicos y las posibilidades que ofrecen a sus clientes para que participen en las actividades administrativas.¹²³

En un texto de esta Organización¹²⁴ se le confiere a la acción de gobierno el enfoque de la administración privada al emplear como sinónimos de ciudadano y administrador los conceptos de cliente y gerente respectivamente, asimismo, por la premisa que sostiene que el sector público resulta más eficaz en sus actividades cuando los mercados de sus productos son competitivos o disputables y por el hecho concreto de que un mayor uso de las reglas del mercado ha sido un elemento clave en la mayor parte de sus países miembros, los que pretenden alcanzar mayores niveles de crecimiento sostenible y de empleo, que contribuyan al bienestar económico y social.

En el documento de la OCDE se le otorga preponderancia a la implementación de una cultura orientada hacia los resultados, la que se puede lograr mediante una mayor autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos. Entonces, para este organismo resulta indispensable que la administración se oriente más hacia el cliente si se pretende que se base más en resultados. Desde esta perspectiva, la adopción de formas mercantiles y la privatización son promovidos por este organismo para que sustituyan a los esquemas burocráticos.

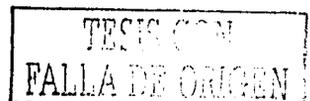
Haciendo un ejercicio de prospectiva, la OCDE, expone los objetivos que presentará el sector público eficiente en los próximos años: restringir su participación en la prestación directa de servicios, aplicar un marco flexible en el que pueda desarrollarse la actividad económica, regular mejor, evaluar la eficacia de las políticas, reforzar su capacidad de gestión previsoras y de dirección y dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa.

Para hacer más eficiente al sector público la OCDE sostiene la importancia de un gobierno que adopte estrategias que permitan mejorar su acción, como las siguientes: adaptabilidad a las circunstancias cambiantes; descentralización de sus organizaciones; mejorar la relación costo-eficacia, desregular para propiciar una mayor competitividad, y pugnar por el logro de los objetivos y responsabilidades de los Estados democráticos. En caso de no seguir tales preceptos el sector público resultaría muy caro y se traduciría en una disminución de la competitividad internacional y en un estancamiento del bienestar¹²⁵

¹²³ *Idem*, p. 63

¹²⁴ OCDE, *Las transformaciones de la gestión pública: Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las administraciones públicas, 1997, pp. 35-46

¹²⁵ *Idem*, p. 44





2.12. Globalización y nueva gestión pública

Un orden globalizado promueve la uniformidad y la estandarización de las prácticas administrativas que desempeñan los gobiernos. La globalización trae como consecuencia que la administración pública se aleje de las cuestiones políticas y se ocupa básicamente de los aspectos mercantiles, que son el aspecto medular de la globalización.

La globalización es preponderantemente producto del mercado, que en su constante búsqueda de más espacios incursiona en otras latitudes, luego entonces el liberalismo económico está detrás de este fenómeno contemporáneo. La globalización significa la expansión del capital monopolístico, sobre todo de las grandes empresas transnacionales de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

La globalización económica entendida como un proceso que comprende la internacionalización e integración económicas, se traduce en un mayor volumen de actividad económica en todo el mundo, pero al mismo tiempo implica una mayor interdependencia económica y política entre todas las naciones, aunque con diferentes intensidades en cada una de ellas. Esto tiene consecuencias macroeconómicas, microeconómicas, político-administrativas y sociales.

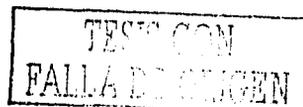
Lo macroeconómico se refiere a la internacionalización del comercio y las inversiones y al hecho de que hoy día los países tienden a agruparse en bloques. En lo microeconómico el significado es hacia la adopción de estrategias comerciales o mercadotécnicas, administrativas y de financiamiento globales. En lo político y administrativo ha significado la transformación del Estado, de interventor a neoliberal. En lo social ha significado en muchos países la profundización de la pobreza y la desigualdad.¹²⁶

Para vertebrar las relaciones entre los Estados en un contexto globalizado existen, como ya se ha mencionado, organismos hegemónicos supranacionales que dirigen el concierto de la economía, pero también hay países que llevan la batuta y países que simplemente siguen las instrucciones de aquellos. En otras palabras se aprecia la existencia del *Estado globalizador*, que impone las reglas a los organismos económicos internacionales. Consiste en un Estado transnacional que induce su modo de vida y sus intereses, que son los de sus corporaciones transnacionales, sobre otras naciones. El tipo de Estado *globalizador* es personificado por países como Estados Unidos, Japón y Alemania.¹²⁷

A su vez, el ente sobre el cual inciden las propuestas para concretar la globalización es el *Estado globalizado*, mismo que se materializa en las naciones subdesarrolladas cuya agenda fundamental es económica y financiera y que

¹²⁶ Cabello, Alejandra, *op. cit.*, p 102

¹²⁷ Guerrero, Omar, "El Management de la Interdependencia Global", en: *Revista del IAPUG*, número 2, año 1, Guanajuato, Ed. Instituto de Administración Pública de Guanajuato, 2000, p.19





descarta u omite los asuntos de soberanía, de poder militar, de relaciones exteriores, de seguridad interior, de democracia, de partidos y de parlamentos.¹²⁸

Sobre la vulnerabilidad de los Estados periféricos respecto a la globalización, Cabello afirma que el efecto inmediato y más claro de las tendencias de la globalización es el cambio impuesto a los países en vías de desarrollo, que son sujetos a una fuerte revisión de su papel en la economía, de su aparato institucional y de su actividad regulatoria.¹²⁹

Mediante la globalización, se torna legítimo el *management* de la interdependencia global para crear las precondiciones políticas que incrementen el flujo de los capitales y los bienes y servicios transnacionales de acuerdo a los axiomas centrales de la economía liberal.¹³⁰ La meta es uniformar a la administración, para que se faciliten las transacciones comerciales.

Otro aspecto fundamental que se presenta en el nuevo orden económico globalizado tiene que ver con organismos internacionales que adquieren un estatus superior a cualquier país. A esta condición se le denomina supranacionalidad que implica un régimen fundamentado en la adhesión colectiva a las decisiones de una organización internacional. Actualmente, el FMI es el organismo que en materia económica detenta la hegemonía y la supranacionalidad. Por ello, es necesario echar un vistazo a la concepción que tiene este organismo internacional sobre la globalización.

Para el FMI, la globalización ofrece grandes oportunidades de alcanzar un desarrollo verdaderamente mundial, gracias a la globalización, es posible beneficiarse de mercados cada vez más vastos en todo el mundo y tener mayor acceso a los flujos de capital, a la tecnología y beneficiarse de importaciones más baratas y mercados de exportación más amplios.¹³¹

En una perspectiva general se puede afirmar que la globalidad en cuanto sistema de vida, se manifiesta como un conjunto de relaciones integradas simultáneamente a escala nacional e internacional, se presenta como un conjunto de redes de intercambio en donde hay transacciones, actores, agentes y organizaciones. Como red de intercambios la globalidad da cabida a procesos de mercado que se encuentran en todas partes y a los que difícilmente pueden sustraerse la sociedad y los gobiernos.¹³²

El sistema mundial en proceso de integración globalizante presenta cada vez más un perfil de interdependencia asimétrica, con diferencias de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial. De los

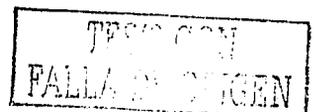
¹²⁸ *Idem*, pp. 16, 19

¹²⁹ Cabello, Alejandra, *op. cit.*, p. 123

¹³⁰ Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo, *op. cit.*, p. 193

¹³¹ Véase la siguiente dirección de internet: www.inf.orga/ixternal/np/tx.htm

¹³² Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, Ed. IAPEM, 1997, p. 57





países desarrollados-centrales-dominantes, que tienen o pueden adquirir un estatus de potencia, por una parte, y países en desarrollo o de desarrollo insuficiente-periféricos-subordinados, con baja probabilidad de progreso autónomo y rápido y de ascenso en la jerarquía.¹³³

La relación de subordinación hacia las potencias constituye, para casi todos los países, el marco de referencia fundamental; condiciona o determina sus estructuras internas y sus conductas domésticas y externas; les impone una situación y una dinámica de sometimiento y de conformación a los patrones homogeneizantes y totalizantes que provienen de los centros desarrollados. Cuando más débil y pequeña es una nación, más está su política exterior determinada por factores externos.¹³⁴

2.13. Objeciones a la nueva gestión pública

Al igual que los defensores de la implementación de técnicas gerenciales en el sector público de inicios del siglo XX, como Fayol por ejemplo, también ha habido quien se opone a esas tendencias. Oliver Sheldon argumentó desde 1914, cuatro razones por las que la administración estatal no puede aplicar los métodos empresariales. Desde luego hay que considerar que al comparar la situación de aquel tiempo con el que se vive hoy día, se encuentran 2 épocas muy diferentes. No obstante tanto el Estado como el sistema capitalista eran desde entonces dos instituciones plenamente consolidadas, hecho que valida tales aseveraciones.

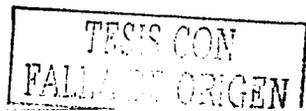
El primer punto se basa en que la administración pública no se lleva para obtener un beneficio y por lo tanto no se le pueden aplicar los criterios comerciales de éxito; el segundo punto reside en que un departamento debe llevar un elaborado sistema de registro y regulaciones de procedimiento; el tercer punto es que el gobierno debe tener más consideración hacia sus empleados que una empresa privada; el cuarto punto reside en que las cabezas de los departamentos gubernamentales no pueden escoger ni despedir a sus subordinados.¹³⁵

Ubicándonos en el momento presente se observa que, así como hay autores y organismos internacionales que auspician la privatización de la administración pública, también se pueden encontrar posturas que argumentan las debilidades teóricas y las dificultades prácticas de la nueva corriente administrativa. Entre la administración pública y el modelo gerencial, existe un conjunto de categorías disímiles, que hacen contradictoria su coexistencia al interior de la burocracia.

¹³³ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 107

¹³⁴ *Idem*, pp. 108, 109

¹³⁵ Sheldon, Oliver, *La Filosofía del Management*, Barcelona, Ed. Orbis, 1986, pp. 115, 116





Cuadro 2.5. Comparativo entre administración pública y modelo gerencial

CATEGORÍA	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	MODELO GERENCIAL
Unidad de Objeto	Estado	Economía
Foco Organizativo	Gobierno	Empresa
Corazón Activo	Servicio Público	Mercado
Vocación	Regulatoria	Desregulatoria
Ámbito legal	Derecho Administrativo	Derecho Mercantil
Valores	Éticos	Eficiencia
Efectos	Bienestar Colectivo	Acumulación en pocas manos
Carácter	Pública Colectiva	Privada Individualista
Sustento teórico	Disciplina de las Ciencias Sociales	Transdisciplina económica

Fuente: Guerrero, Omar, *Modelos de Implementación en Gerencia Pública*

La diferencia entre las dos concepciones administrativas es radical, la causa que puede explicar estas condiciones tan disímiles radica en la ideología que impera en los países hegemónicos del mundo occidental. Hoy el mercado se erige como la institución dominante, aún por encima del Estado.

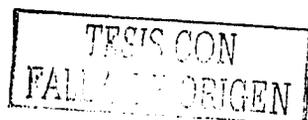
Por esa razón, la tecnología empresarial introducida al mundo tan complejo en el que se desarrolla la administración pública, muchas ocasiones es poco viable. La importancia de los ambientes o escenarios en los que se propone un cambio diametralmente opuesto es vital, las instituciones desarrolladas en un específico ambiente ideológico para cuyo servicio fueron creadas, pierden su identidad funcional cuando son trasplantadas mecánicamente a un sistema político con diferente ideología.¹³⁶

La introducción de las premisas de la administración privada puede afectar la legalidad y justicia del sistema político-administrativo y propiciar el clientelismo. Asimismo, la flexibilización de los sistemas de personal fácilmente puede desmotivar a los servidores públicos o implicar un regreso a los "sistemas de botín". La "empresarialización" puede traer ganancias pero también efectos desastrosos. La desconcentración vía subcontrataciones puede estar desburocratizando ciertas dimensiones pero puede estar reburocratizando otras. La vinculación del salario a la productividad vía indicadores de gestión a veces simplemente ha llevado a los aumentos salariales en el sector público.¹³⁷

La postura axiológica que apoya irrestrictamente la forma de administración privada y crítica a los organismos públicos, da por hecho que la primera es eficiente, ágil, productiva y exenta de vicios, carece en general de una sólida fundamentación. Sin embargo, como acertadamente sostuvo Von Mises, la

¹³⁶ Loewenstein, Karl, *op. cit.*

¹³⁷ Méndez, José Luis, *op. cit.*





administración en la empresa privada es no menos burocrática, pedantesca y formalista que en la empresa pública.¹³⁸

Las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con las que establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público ha de tratarlos como grupos con necesidades colectivas. Los modelos de relación, consecuentemente, son más complejos y requieren de unos instrumentos que no ofrece el marketing político.¹³⁹

Los puntos débiles del nuevo paradigma son diversos. Omar Guerrero detalla en seis puntos una fuerte crítica al modelo gerencial: 1) Las técnicas privadas al implementarse en el sector público se transformarán en situaciones públicas por lo que la división entre público y privado se desvanece; 2) supone un interés egoísta en sustitución del interés colectivo que es el punto fundamental de la administración pública; 3) el modelo favorece la concentración de la riqueza por lo tanto es antidemocrático; 4) el nuevo manejo público pretende eliminar la política del Estado, para convertirlo en no-Estado; 5) es muy cuestionable la sustitución del ciudadano por el cliente; y 6) es palpable debilidad en su formulación teórica. Todos estos aspectos hacen que el modelo sea seriamente cuestionado.¹⁴⁰

La fragilidad de las nuevas propuestas se hace más tangible cuando se aborda su temporalidad y su espacialidad, ya que existen serias dificultades para implementarse en otros ambientes, totalmente diferenciados de los que los vieron nacer. Derlien, sostiene que el pasar por alto las pruebas empíricas de aquellos países de donde son importados los modelos, y esto combinado con la tendencia general a pensar en metas racionales en vez de en una forma de sistema racional que preste atención a posibles consecuencias no previstas, podría traer consigo fracasos y la necesidad de reformar las reformas en un par de años.¹⁴¹

Otro autor que expone críticas hacia la NGP es Laurence Lynn, para quien las propuestas de la nueva gestión pública son endeble por su carácter anecdótico y temporal. Estoy seguro, dice este autor, de que muchos de los cambios que documentan la literatura de la reinención, así como gran parte del lenguaje que utilizamos para describir dichos cambios, resultarán efímeros.¹⁴²

Los reformadores que defienden la adopción de esquemas gerenciales en el sector público asumen que los problemas del sector público son suficientemente similares a los del sector privado para aplicar los principios de gestión de este último, lo que evidentemente no es verdad ya que un modelo se ocupa del bienestar de la sociedad y el otro de la ganancia de una empresa.

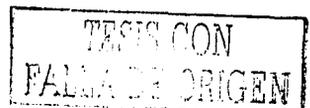
¹³⁸ Vonn Mises, Ludwig, *op. cit.*, p. 247

¹³⁹ Brugué Q, Amorós M y Goma R., *op. cit.*, p. 35

¹⁴⁰ Guerrero, Omar, *Modelos de Implementación...op. cit.*, pp. 30-38

¹⁴¹ Derlien, Hans-Ulrich, "Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 7-8, España, 1997, p. 24

¹⁴² Lynn, Laurence, "Reforma admva desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", en *Gestión y política pública*, 2º semestre de 1996, México, CIDE, p. 304





Si los ciudadanos se transformaran en clientes, también se transformarían lentamente a los funcionarios públicos en productores, motivados por la lógica y por las recompensas del mercado privado. Y en esas circunstancias muchos funcionarios que trabajan duro y están mal pagados, conducidos previamente por un compromiso con el bien público, exigirán una remuneración adecuada: si la reciben, los costes crecerán, si esto no sucede, entonces: no tendrán el incentivo para dar lo mejor de ellos mismos.¹⁴³

Los objetivos y el contexto de desarrollo de la gestión, como ya se ha señalado a lo largo de este capítulo, es muy diferente entre el sector público y el sector privado. Así, las conocidas propuestas de reforma basadas en la confianza en el mercado –como la privatización la contratación externa, la desregulación y la imitación práctica privada en el gobierno– son concebidas en forma demasiado limitada para proporcionar soluciones a los urgentes e importantes problemas de acción colectiva.¹⁴⁴

El orden legal racional presente en la administración pública no puede ser exterminado súbitamente por los postulados y por los intereses de la economía. Una de las mayores exigencias que se le hace hoy día al aparato gubernamental consiste en la rendición de cuentas que debe efectuar para evaluar sus resultados. El redescubrimiento del poder y la importancia de la ley pública para la rendición de cuentas democrática es un movimiento poderoso, resistente y originario. Uno de los problemas más apremiantes de la administración pública moderna es la rendición de cuentas democrática, entonces debemos centrar la atención nuevamente en el papel de la ley pública, pues a través suyo los ciudadanos de los estados democráticos expresan colectivamente sus deseos específicos para el papel que el gobierno está cumpliendo.¹⁴⁵

Aunado a la debilidad del modelo gerencial para implementarse en la administración pública, en el análisis de la NGP encontramos otras cuatro corrientes de crítica que se le han hecho, Dunleavy y Hood las explican:

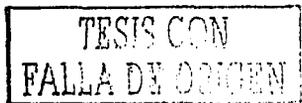
2.13.1. La crítica fatalista

Mantiene que los problemas básicos de la gestión en el sector público –los errores humanos, los fallos del sistema, los programas mal diseñados, el fraude y la corrupción, o las malas intenciones- son omnipresentes. Ningún sistema de gestión, ya sea la NGP, la administración convencional o cualquier otra cosa, puede eliminar estos problemas.

¹⁴³ Wright, Vincent, *op. cit.*, pp. 39-41

¹⁴⁴ Metcalfe, Les. "Gestión Pública: de la imitación a la innovación", en: Brugue Quim y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de las Admones Públicas, 1996, p. 88

¹⁴⁵ Lynn, Laurence, *op. cit.*, pp. 308-313





2.13.2. La crítica individualista

Los individualistas creen en la primacía de la actividad emprendedora que responde a las señales del mercado, a la que considera el mejor método para regular el desarrollo social. La crítica individualista sostiene que la NGP es una mezcla insatisfactoria entre las estructuras tradicionales de la administración pública y un sistema basado en la fuerza de los contratos y de los derechos legales de los individuos. Los individualistas, por lo tanto, son radicalmente críticos con los aspectos gerenciales de los mercados de la NGP.

2.13.3. La crítica jerárquica

Los jerárquicos mantienen que los reformadores de la NGP deben tener mucho cuidado de no dejar los procesos de cambio sin control, lo cual dañaría irreversiblemente la dirección de los servicios públicos. Para los jerárquicos, la desestabilización es la mayor amenaza. Subrayan la necesidad de guiar las reformas con mucho tiento para prevenir el desorden y la anarquía.

2.13.4. La crítica igualitaria

Sostiene que unas reformas de amplio alcance mercantilizador incrementan el riesgo de corrupción en el sector público. En ausencia de presiones contrarias, la NGP puede reflejar los intereses personales de los altos cargos en detrimento de los usuarios del servicio. El riesgo de aumentar la corrupción, la malversación y la parcialidad es constante en las críticas igualitarias a la NGP.

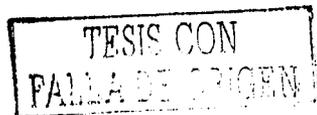
A diferencia de la gestión pública, fundamentada en escuelas de la administración privada, que recomienda que los asuntos de gobierno se traten bajo la óptica empresarial y que poco a poco se va consolidando en todo el mundo, es necesario acentuar la importancia que tiene en el complejo entorno mundial globalizado, el objetivo de mejorar la capacidad de gobernar tomando en cuenta los valores propios de cada sociedad y de manera alejada de la visión empresarial.¹⁴⁶

2.14. La nueva gestión pública como macroproceso

La idea fundamental que debe guiar la nueva gestión pública consiste en propiciar cambios que mejoren los procesos administrativos tanto al interior como al exterior de las organizaciones públicas, pero los esfuerzos se han encaminado a la mejora en los círculos microinstitucionales. La propuesta para que este nuevo enfoque se amplíe y tenga mayores alcances, que el de las organizaciones concebidas de manera individual, consiste en darle un enfoque macroorganizacional.

Bajo esta concepción, Metcalfe refiere que la función innovadora de la gestión pública como un gran proceso consiste en desarrollar aquellas capacidades macroorganizativas, que faciliten un cambio estructural en el ámbito

¹⁴⁶ Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher, *op. cit.*, pp. 107-109





interinstitucional. Las capacidades de macrogestión para dirigir la reorganización es única y no tiene, por tanto, un equivalente organizacional en el campo de la empresa privada.

La gestión pública debe atender problemas complejos y cambiantes que requieren necesariamente un proceso de gestión interinstitucional, en el que las distintas organizaciones e intereses implicados compartan la responsabilidad de orientar el cambio estructural al mismo tiempo que conserven su autonomía.

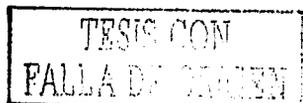
Para emprender, como es debido, el cambio estructural se requiere establecer un proceso participativo en el que las diferentes organizaciones se integren en un proceso conjunto de resolución de problemas y de decisión colectiva para replantear las reglas del juego y redefinir sus funciones y responsabilidades respectivas en torno al interés público.¹⁴⁷

La importancia que la reforma de la administración pública tiene para la consecución de los fines de la reforma del Estado, es enorme; sin embargo si únicamente se propone una actuación de conformidad a los postulados mercantiles esta reforma será parcial en cuanto a sus destinatarios e inviable en cuanto a sus objetivos.

Con independencia de posiciones ideológicas, la idea de propiciar que la administración pública sea más eficiente, que erradique la corrupción, que no se vea como botín político-económico es totalmente aceptada; y más aún, se debe tener presente que su desempeño, como parte instrumental del Estado, habrá de enfocarse a su finalidad esencial, que consiste en propiciar las condiciones necesarias para materializar el bien común.

Por último, es de suma importancia señalar que la NGP no debe encauzar sus esfuerzos únicamente a elevar sus rasgos de eficiencia, eficacia y productividad, sino que debe incluir en un lugar preponderante de su agenda el combate a la corrupción. Es urgente revertir las causas de este problema, por lo tanto se debe fortalecer el control gubernamental, erradicar el nepotismo y la desviación de recursos, el oportunismo de burócratas y políticos y la búsqueda de renta de grupos de interés. Todos estos factores tienen un amplio alcance pues no solamente generan ineficiencia en el gobierno, sino que ponen en riesgo la estabilidad económica y política, el Estado de derecho, desprestigian y debilitan los esfuerzos de democratización, y debilitan el papel del gobierno en la redistribución del ingreso.

¹⁴⁷ Metcalfe, Les, *op. cit.*





CAPÍTULO III LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: 1982-2000

El alcance de las reformas propuestas por la ideología neoliberal para redefinir las funciones del Estado contemporáneo es planetario; los procesos, velocidades y la dinámica de los cambios es lo único que marca la diferencia, pues los objetivos son los mismos. Nuestro país no ha estado exento de esa metamorfosis. A veinte años de iniciada la reforma, es factible hacer una revisión de los eventos que han caracterizado este cambio y analizar los efectos que ha generado; de esta manera se apreciará si los objetivos propuestos se han cumplido.

Para el caso mexicano hay quien señala dos procesos claramente diferenciados que dan lugar a la reforma del Estado: el de reforma económica y el de reforma política. La reforma económica se realiza básicamente a través de políticas de apertura comercial y privatización. La reforma política tiene como objetivo toral guiar material y formalmente el proceso de reforma desde la esfera del poder.¹⁴⁸

Por reforma del Estado, en el contexto mexicano, se puede entender el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico.¹⁴⁹

3.1. Evolución del Estado posrevolucionario.

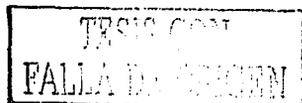
A partir del triunfo de la Revolución mexicana se plasman en la Constitución Política de 1917 una serie de preceptos de índole social que impulsan la creación de instituciones con la intención de dar cumplimiento a los objetivos planteados. El Estado mexicano daba inicio de esta manera a su crecimiento.

Aunado a los principios constitucionales de 1917, la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial fueron hechos decisivos que favorecieron la participación del Estado en la economía nacional. Se adoptaron las medidas necesarias para establecer el Estado benefactor en la modalidad particular del populismo, característico de algunos regimenes políticos latinoamericanos. El Estado buscó en la provisión de bienes y servicios de corte social, en la intervención en la economía y en la industrialización fortalecer su legitimidad.

La idea de legitimar al Estado a través de ese modelo rindió en el corto plazo los frutos esperados, pero los efectos de esa estrategia se dejarían sentir posteriormente. La crisis fiscal y el declive de la economía nacional, pusieron en tela de juicio esa forma de conducción gubernamental. Políticamente, este modelo

¹⁴⁸ Bazdresch, Carlos, "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia", en: Transición a la democracia y reforma del Estado en México, Barros Horcasitas, José Luis, et al. (compiladores), México, Ed. Miguel Angel Porrúa-Flaco, 1991, p. 34

¹⁴⁹ Aziz Nassif, Alberto, "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", en: Transición a la democracia... op. cit. pp. 77, 78





se apoyó en la hegemonía de un partido político que servía como instrumento de un corporativismo, que limitaba la participación y libertades políticas de la ciudadanía.

3.2. 1982: El punto de partida de la reforma en México.

La década de los ochenta en el siglo XX marca el inicio del nuevo rumbo que habría de tomar el Estado mexicano. Inicialmente, la reforma se centraba en la idea de modificar la participación del Estado en la economía, con la finalidad de reducir la crisis económica. A pesar de que los cambios propuestos por Miguel de la Madrid, presidente para el periodo 1982-1988, no eran concebidos como una reforma, si se construyeron los cimientos para la reforma del Estado. Quienes iniciamos ese proceso, afirma el expresidente, no lo conceptualizamos teóricamente de manera integral. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical.¹⁵⁰

Los hechos que mejor definen los resultados de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, producto de los cambios iniciados en 1982 y vigentes hasta la fecha son: la cancelación de la "doctrina social" de la Revolución mexicana y la reforma económica y administrativa del Estado, para dar lugar a la formación de una economía de mercado.¹⁵¹

La crisis económica y el agotamiento del sistema político permitían argumentar con solidez que era necesario replantear las relaciones entre sociedad y Estado, renovar el sistema político, así como revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica del país y posicionamiento de México en un orden internacional en transformación y en consecuencia el ámbito y patrón de la gestión gubernamental y la manera de llevar a cabo la política económica y social.¹⁵²

3.3. El redimensionamiento del Estado

La estrategia que se impulsó desde la cúpula del poder para paliar los efectos de la crisis económica, consistió en modificar el tamaño del Estado mexicano a través de la venta de empresas públicas estatales, con esa política se generarían ingresos y se ahorrarían los gastos que se tenían que ejercer para mantenerlas en operación. A la reducción del tamaño del Estado se le llamó redimensionamiento. Para Aguilar, la situación que se presentaba requería de un cambio profundo, si bien se aprecia que someramente se registra un cambio que rebasa lo económico, el énfasis se pone en esta materia. Este autor argumenta que en la década de los

¹⁵⁰ Madrid Hurtado, Miguel de la, "La reforma del Estado en México", en: *Gestión y política pública*, volumen IV, número 2, segundo semestre de 1995, México, Ed. CIDE, 1995, pp. 322,323

¹⁵¹ Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Ed. UNAM-Siglo XXI, 1997, p. 203

¹⁵² Aguilar Villanueva, Luis, "Presentación", en: Fuentes, Mario Luis y Lumberras, Jorge, *La Reforma del Estado ...op. cit.*, p. XIII



ochenta resultó claro al país que era necesario replantear las relaciones entre sociedad y Estado, así como revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y, en consecuencia, el ámbito y estilo de gestión gubernamental. Más que reordenar la administración pública, era impostergable redimensionar y reformar el Estado. En el fondo, la reforma del Estado, sostiene Aguilar, es la respuesta a la crisis de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban.¹⁵³

La política económica instrumentada en el periodo 1982-1988 tenía dos objetivos principales: ordenar la macroeconomía y efectuar una reforma de mercado, es decir, microeconómica. Al primero corresponden la renegociación de la deuda externa y el ajuste de las cuentas gubernamentales; al segundo la apertura comercial y la privatización de entidades paraestatales.¹⁵⁴

Para el expresidente Miguel de la Madrid, uno de los cambios más importantes instrumentados en la esfera económica fue el relativo al redimensionamiento del Estado, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado que se había dado en años anteriores y había implicado no solo un desbalance financiero importante sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente en las empresas públicas.¹⁵⁵

Es claro que la idea, posteriormente consolidada como reforma del Estado, dio inicio en el aspecto económico, empleando como estrategia la venta de empresas paraestatales, mientras las cuestiones relativas a la política y a los aspectos sociales no se consideraban parte fundamental del cambio de rumbo que requería la nación.

3.4. El arribo de una nueva clase política

La introducción de la ideología neoliberal en México se facilitó debido a la crisis política de la llamada familia revolucionaria, que enarbolaba en el discurso los logros de la Revolución; esta clase política comenzó a ser desplazada por otra que comulgaba con las ideas neoliberales y que en virtud de ello, actuaban para sustituir el modelo de Estado intervencionista.

La racionalización del gasto y la búsqueda de mayor eficiencia que pretendía la reforma impulsó el arribo de una nueva clase en el poder, conocida como la tecnocracia, esta clase comienza a sustituir a la familia revolucionaria, que se mantuvo en el poder desde la consumación de la Revolución hasta los inicios de la reforma.

¹⁵³ Aguilar Villanueva, Luis, "La reforma del Estado mexicano", en: *Revista gestión y análisis de políticas públicas*, Número 1, España, Septiembre-Diciembre, 1994, p. 79

¹⁵⁴ Valdés Ugalde, Francisco, *Concepto y estrategia...op. cit.*, p. 320

¹⁵⁵ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, p. 335





La discontinuidad que se dio en la clase política, representó la emergencia de un grupo formado básicamente en universidades estadounidenses. Las propuestas del cambio permitieron el acceso al poder de una más joven y diferente generación de políticos y las bases para marcar una distancia entre la clase política tradicional y la nueva acción del Estado.¹⁵⁶

3.5 La reforma económica. El inicio del neoliberalismo en México

El desequilibrio en las finanzas públicas¹⁵⁷ que enfrentó Miguel de la Madrid, trajo como consecuencia que la economía se tornara en el punto nodal de la reforma. Los principios a seguir para salir de la crisis económica se enfocaron a un riguroso control fiscal; venta de empresas paraestatales posibilidad de participación privada en algunos servicios, mecanismos de reprivatización de la Banca y apertura comercial.

En términos generales el sexenio 1982-1988 tuvo tres fases que se pueden considerar claves para enfrentar la crisis económica. En primer lugar esta la Carta de Intención que se firmó con el Fondo Monetario Internacional y el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), cuya vigencia fue de 1983 a 1985; enseguida está el *Plan de Aliento y Crecimiento* (PAC), que se implementó en el periodo 1986-1987; el tercer momento clave se conformó por la puesta en marcha en 1988 del *Programa de Solidaridad Económica* (PSE).

3.5.1. La Primera Carta de Intención y el Programa Inmediato de Reordenación Económica

La situación en que asumió la presidencia Miguel de la Madrid era crítica en el aspecto económico. Para Diciembre de 1982 la tasa inflacionaria era de 98.8 por ciento. Se recurrió entonces a préstamos de contingencia provenientes de la banca internacional.

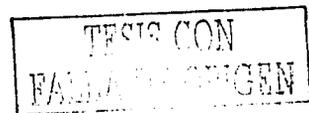
A la carta que el gobierno mexicana redactó para ser puesta a la consideración y firma del FMI, se le llama de "intención", puesto que lleva el propósito, por parte del país signatario, de ajustar su economía basándose en una serie de lineamientos globales de política económica con claras estrategias neoliberales.¹⁵⁸

La carta de intención se dividía en 2 grandes rubros, el primero de ellos contenía un diagnóstico de la economía. El panorama era sombrío: se estimaba un crecimiento nulo. En la segunda parte se detallaban las estrategias para redefinir el rumbo de la economía nacional.

¹⁵⁶ Rebolledo, Juan, *La Reforma del Estado en México*, México, Ed. FCE, 1993, p. 31

¹⁵⁷ Entre el 13 y 15 de Agosto de 1982 la situación financiera del país era crítica, pues las reservas del Banco de México habían llegado a cero como consecuencia de las devaluaciones del peso y la fuga de capitales que se dieron en los primeros meses de 1982. Véase Ortiz Wadgyrmar, Arturo, *El Fracaso Neoliberal en México*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1988, p. 44

¹⁵⁸ Ortiz Wadgyrmar, Arturo. *op. cit.*, pp. 47, 48





De manera resumida, la carta de intención contenía los siguientes lineamientos para ajustar la economía:

1. Mejorar las finanzas públicas del Estado: reducir el déficit público en relación al PIB, de un 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984.

- a) Revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado.
- b) Combatir la evasión fiscal.
- c) Racionalizar el gasto público.
- d) Reducir subsidios.

2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.

3. Flexibilización de la política de precios.

4. Flexibilización del control de cambios.

5. Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo industrial.¹⁵⁹

Por su parte, el PIRE planteó en 10 puntos las líneas de acción a tomar para enfrentar la crisis; en cuanto objetivos propuso los siguientes: 1) aumentar el ahorro interno, 2) estabilizar el mercado cambiario, 3) promover el empleo y la planta productiva y, 4) combatir la inflación. Para lograr el primer punto se proyecta un incremento sustancial de las bases impositivas y combatir la evasión fiscal; para fortalecer el ahorro privado se propone pagar tasas de interés atractivas y fortalecer el mercado de valores.¹⁶⁰

Para estabilizar el mercado cambiario ¹⁶¹ la estrategia consistió en sustituir el control de cambios generalizado por otro que se basaba en un doble mercado, un bajo control estatal y el otro totalmente libre.

El objetivo para la promoción del empleo y la planta productiva no se llevó a cabo y se optó entonces por la apertura del comercio.

El último objetivo del PIRE, se pretendió alcanzar a través del fortalecimiento de la oferta, la reducción del desequilibrio financiero y sobre todo la contención de salarios.

¹⁵⁹ *Idem*, pp. 54, 55

¹⁶⁰ *Idem*, pp. 57

¹⁶¹ Posteriormente, se establece el sistema triple que consiste en agregar el promedio de las cotizaciones diarias en las que la banca nacionalizada participa con la posibilidad de especular; más tarde se establece la posibilidad de abrir cuentas en dólares en la frontera norte, en medio de una creciente especulación, dolarización y una fuga de capitales que sólo en el periodo Enero - Septiembre de 1985 implicó 3400 millones de dólares y una cotización del dólar superior a los 2000 pesos. *Idem*, pp. 58, 59



3.5.2. El Plan de Aliento y Crecimiento

La segunda fase clave en el sexenio de Miguel de la Madrid fue la implementación de otro programa para reordenar la economía, su nombre fue *Plan de Aliento y Crecimiento* (PAC), que se conformó por dos elementos básicos. El primero de ellos fue la aceptación de la propuesta realizada por el secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, consistente en otorgar mayor financiamiento a los países endeudados; a esta estrategia se le llamó *El Plan Baker*. El segundo elemento del PAC fue la firma de otra Carta de Intención con el FMI, que se efectuó el 22 de Junio de 1986.

Las propuestas básicas del PAC eran las siguientes: restaurar el crecimiento económico con estabilidad; necesidad de respaldo externo; sujetar el financiamiento externo a los precios del petróleo; tasas moderadas de crecimiento económico, entre 3 y 4% del PIB; ajustes en los precios de las tarifas del sector público y reducción del gasto público; aumento de los impuestos y combate a la evasión fiscal; proseguir la reprivatización de las empresas paraestatales; contar con 11 mil millones de dólares para el periodo 86-88, como apoyo del programa; política de atracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin trabas de importancia; analizar y revisar los avances y evolución del programa conjuntamente con el FMI al final de 1986 y así delinear las políticas para 1987.¹⁶²

Los resultados del PAC vieron mermados sus alcances por la caída de los precios del petróleo y por la caída de la bolsa de valores, suscitadas en 1986 y 1987, respectivamente. En 1987 se inició un proceso de indexación que implicaba mensualmente que todos los precios se ajustarían al índice inflacionario, la economía creció sólo el 1.4% y no el 4% como preveía el PAC.¹⁶³

3.5.3. El Pacto de Solidaridad Económica

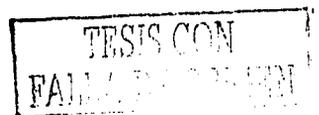
El fracaso del PAC dio pie al tercer momento clave en la política económica de Miguel de la Madrid, el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) que pretendía enfrentar el crack de la bolsa de valores y la inflación galopante que se vivía en el país. La suscripción del pacto involucró a representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial.

El PSE se dio a conocer el día 23 de Diciembre de 1987, la estrategia consistió en contener los salarios para reducir la demanda y consecuentemente detener los precios. El aumento salarial que estipuló el pacto fue del 15% mientras que el alza a las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios fue del 80%; con el pacto como plan de choque y como última alternativa de concertación, el país comenzó su lenta recuperación y se había iniciado un nuevo proyecto económico, que afectaría todos los órdenes de la nación.¹⁶⁴

¹⁶² *Idem*, pp. 86, 87

¹⁶³ Sánchez González, José Juan, *La Administración ...op. cit.*, p. 82

¹⁶⁴ *Idem*, p. 102





Dentro de la reforma económica la estrategia de privatización de empresas públicas cobró especial relevancia, el objetivo era reducir el tamaño del llamado sector público paraestatal para que el Estado tuviera más recursos, en primer lugar por el ingreso derivado de la venta de tales empresas, en segundo lugar para destinar el gasto que requerían para su funcionamiento, pues muchas de ellas trabajaban con saldos negativos.

La liberalización del comercio impulsó el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT por sus siglas en inglés, en el año de 1986, este hecho significó a nivel internacional la apertura comercial al exterior, vinculado a los compromisos contraídos con el FMI. Este era un paso previo para la firma de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte.¹⁶⁵

Los instrumentos de reforma económica que se implementaron durante la presidencia de Miguel de la Madrid sustituyeron el esquema sustentado en la intervención estatal en la economía. Los resultados no cumplieron con las expectativas; contrariamente a lo que se pretendía, la inflación fue muy alta y las devaluaciones del peso fueron constantes. Este fue el común denominador de la reforma económica de aquella administración. Al no registrar crecimiento económico, a este sexenio se le conoce como el sexenio de crecimiento cero.

La reforma estructural propuesta no alcanzó las metas esperadas; con la crisis de 1982 y el grave ajuste que se impone a las finanzas públicas se produce un conjunto de estrategias, que tratan de adecuar el quehacer político a las nuevas condiciones de austeridad financiera. Sin embargo, casi todas estas acciones concluyen en abruptas y simples amputaciones de áreas del sector público y en un mayor control y simplificación de la práctica administrativa estatal.¹⁶⁶

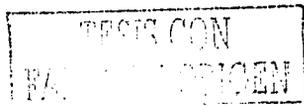
3.6. La reforma política

Las reformas constitucionales que Miguel de la Madrid promovió al inicio de su mandato, tenían la finalidad de sustentar cambios en la economía nacional. Las modificaciones de mayor significación se enfocaron a los artículos 25, 26 y 28, que constituyen el aspecto medular de la fundamentación económica. Si bien estas reformas tienen como ámbito de aplicación la esfera económica, se consideran como cambios políticos en tanto modifican parte de las decisiones políticas fundamentales del país, como lo es la participación del Estado en la economía.

En el artículo 25 se unificaron los principios que rigen la intervención del Estado en la economía, especificando la legalidad de los principios de rectoría económica en el desarrollo integral, en la soberanía nacional y en el fomento del crecimiento

¹⁶⁵ La apertura comercial evidentemente favorece, primero, al comercio con capacidad de importar grandes volúmenes de artículos extranjeros y, en segundo lugar, a la industria que tiene capacidad de exportación y que requiere de un mercado abierto para llegar con sus productos al exterior. Es este el sector que no se asusta con la competencia y que a su vez requiere de mayores facilidades para importar insumos. Puga, Cristina, *op cit.*, p. 197

¹⁶⁶ González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social*, México, Ed. INAP, 1993, p.32





económico, del empleo y de la distribución del ingreso. Se define la economía mixta como concurrencia de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional bajo la dirección del gobierno. El sector público tendría a su cargo las áreas estratégicas, que luego quedarían definidas en el artículo 28.¹⁶⁷

A través de la reforma al artículo 26 de la Constitución, se pensó estructurar un mecanismo de planeación que diera cohesión a los objetivos nacionales, se estableció desde entonces un sistema nacional de planeación democrática bajo el control del Estado. Desde entonces, esta debe darse por medio de un Plan Nacional de Desarrollo al que quedan sujetos todos los programas de la administración pública federal.

La reforma al artículo 28 tiene una relevancia especial porque se especificaron las áreas estratégicas, que tienen como rasgo distintivo su pertenencia exclusiva al Estado, sin que se consideren monopolios. De esta manera, por exclusión dejó a la vista todas aquellas empresas que no correspondían a esta clasificación y como consecuencia eran susceptibles de desincorporarse del sector público.

La reforma política de Miguel de la Madrid se quedó corta para satisfacer los requerimientos democráticos de la nación. Se modifican los artículos 52, 53 y 54 constitucionales a fin de lograr una nueva forma de integrar la Cámara de Diputados. Se mantiene el sistema mixto con dominante mayoritario, pero al aumentar el número de los diputados plurinominales, la relación entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tiende a acercarse, antes eran 300 y 100, después serían 300 y 200, respectivamente.¹⁶⁸

Otra reforma del poder legislativo que se dio en este periodo correspondió a la Cámara de Senadores, misma que seguiría integrándose por dos Senadores por entidad federativa y dos por el Distrito Federal, pero esta Cámara se renovarían por mitad cada tres años; el objetivo era dar continuidad a los trabajos puesto que siempre habría un grupo de Senadores con experiencia y uno de novatos. En este caso la modificación correspondió al artículo 56 de la Constitución.

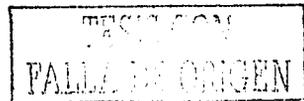
El 10 de Agosto de 1987 se creó La Asamblea de Representantes del D.F. como instrumento para responder a las demandas específicas, propiciar la participación ciudadana y en respuesta al conjunto de problemas que acarrearón los desajustes de la crisis y la estructura administrativa existente.¹⁶⁹

La Asamblea de Representantes era un órgano de elección directa por los ciudadanos del D.F., de renovación total cada tres años, compuesta por 40 miembros de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Estaba facultada para emitir reglamentos, entre otros en materia de tránsito, parques y jardines, mercados y rastros, giros mercantiles, uso del suelo, abasto, comercio

¹⁶⁷ Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios...op. cit.*, p. 210

¹⁶⁸ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge, *op. cit.*, p. 90

¹⁶⁹ Sánchez González, José Juan, *La Administración ...op. cit.*, p. 133





etc. Estos reglamentos, antes de la reforma, eran promovidos por el propio Departamento del Distrito Federal, es decir, por una autoridad administrativa, como corresponde a las finalidades de este tipo de ordenamientos genéricamente conocidos como "reglamentos de policía y buen gobierno". De esta manera la Asamblea era un órgano con apariencia estructural legislativa, pero con funciones propias de una instancia administrativa.¹⁷⁰

La pretensión de acabar con el excesivo centralismo que vivía el país hizo que se reformara el artículo 115 para otorgar al municipio oportunidades para su desarrollo, pues este nivel de gobierno ha acusado un marcado estancamiento.

La reforma del Estado en este régimen quedó muy lejos del ideal democrático que busca elecciones limpias y mayor participación social en los asuntos gubernamentales. Su reforma siguió formando parte de la democracia gradualista, es decir, sólo algunas reformas no sustanciales para seguir favoreciendo al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y continuar detentando el poder.¹⁷¹

3.7. La reforma social

La reforma social tampoco alcanzó logros importantes, en buena medida por los embates de la crisis económica, que fue la constante del sexenio 82-88. El salario real no creció pues la política económica se inclinó por su contención a fin de contraer la demanda interna. La población desocupada alcanzó una tasa del 10.1% en 1983; para 1985 había cerca de seis millones de personas, o sea, más del 20% de la población económicamente activa sin trabajo o con una remuneración ínfimamente remunerada.¹⁷²

El gasto educativo sufrió entre 1982 y 1986 reducciones en términos reales. Otra expresión de la insuficiencia presupuestaria de este sector, en relación con las necesidades educativas de nuestra población, fue la reducción en la producción de libros para maestros de primaria, de los más de 2.5 millones editados en 1981, a partir de 1982 se editan alrededor del 35% de esa cifra por año.¹⁷³

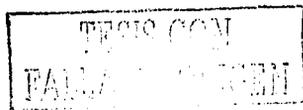
En 1983 se faculta a la Secretaría de Educación Pública para celebrar acuerdos con los gobiernos estatales con el propósito de establecer los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. Posteriormente, el 20 de Marzo de 1984, se emite otro decreto que establece los lineamientos que regirían las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. Estas propuestas no se realizaron y solamente se desconcentraron algunos trámites que estarían a cargo de las delegaciones generales de la Secretaría, con ello se fortaleció la presencia federal en las entidades y se relegó por lo tanto la actuación de las autoridades locales.

¹⁷⁰ Covian Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 455, 457

¹⁷¹ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge, *op. cit.*, p. 90

¹⁷² *Idem*, p. 92

¹⁷³ *Idem*, p. 93





La contracción de la economía generó efectos negativos para el ámbito social, al sufrir la merma de recursos, los programas de corte social se relegan a un segundo plano. El gasto social se contrajo durante el periodo 1982-1988. El saneamiento de las finanzas públicas, el pago del servicio de la deuda y la inflación, afectaron a todos los sectores. En función de las dificultades para financiar obras y proyectos, la cobertura y la calidad de los servicios públicos difícilmente podían ampliarse y el crecimiento demográfico hacia aún más compleja una posible salida.¹⁷⁴

En resumen, se observa que en el sexenio de Miguel de la Madrid la reforma del Estado mostró avances incipientes en el ámbito político; en el aspecto económico se inicia el resquebrajamiento de un modelo de actuación estatal de corte intervencionista para sentar las bases del nuevo modelo, regido por el libre mercado, por la apertura comercial y por el equilibrio de las variables macroeconómicas. El nuevo modelo no cubrió las expectativas que había generado y su impacto en los renglones de índole social fueron claramente perjudiciales para una gran parte de la población. Se inicia la agudización de la desigualdad.

3.8. La Consolidación de la Reforma. El sexenio salinista

El sexenio 1988-1994, presidido por Carlos Salinas de Gortari, da continuidad y consolida la reforma del Estado que en el campo de la economía, había iniciado su antecesor. El mercado se sigue considerando como la institución adecuada para la asignación de bienes y servicios; así, el Estado desempeña una función de subordinación hacia el mercado el cual va siendo cada vez más globalizado.

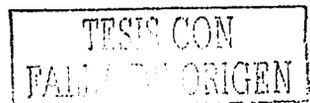
La subordinación de la política al servicio del libre mercado, iniciada por Miguel de la Madrid, es la ruta que sigue el gobierno del país bajo la administración de Carlos Salinas. En sus propuestas se pueden distinguir tres grandes líneas de acción. En primer lugar un recorte drástico del gasto público. Una segunda línea tenía que ver con el proceso de liberalización y reinserción de la economía mexicana con el exterior. La tercera línea de acción se refería al desmantelamiento progresivo, que finalmente termina por volverse prácticamente indiscriminado, del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones fusiones, cierres y venta de las empresas paraestatales.¹⁷⁵

3.8.1. La modernización

Salinas de Gortari empleó el concepto "modernización" como sinónimo del cambio que se promovería en todas las estructuras del país durante su mandato. En sentido estricto esto resultó ser cierto en el campo de la economía. La política económica nacional se apegaba a los dictados que se consideraban vigentes y

¹⁷⁴ *Idem*, p. 72

¹⁷⁵ Alcocer Villanueva, Jorge, "Economía y política en la transición mexicana", en: Transición a la democracia y reforma... op. cit., p. 19





modernos, en los que se aboga de manera radical por el predominio del mercado como institución que se superpone a la esfera política y a la esfera social.

En opinión de Valdés, desde la campaña electoral y durante su gobierno, el presidente aportó la divisa de la modernización¹⁷⁶ de México. Este proyecto de modernización se dirigió principalmente a los aspectos económicos, y abarcó la profundización de la política de las privatizaciones, la de apertura comercial, la renegociación de la deuda externa, la repatriación de capitales y el aumento de la inversión extranjera, la reforma fiscal y la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.¹⁷⁷

En el año de 1990 Carlos Salinas sostenía que los "Acuerdos Nacionales" que propuso para ampliar la vida democrática, recuperar el crecimiento económico sin inflación, y elevar el bienestar de la población, eran los elementos de síntesis de la modernización y por ello demandaban reformar al Estado y modificar sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano. El entonces presidente sostenía: "la reforma del Estado no es una propuesta aislada, es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea política que asume ciertos objetivos generales de la sociedad. El Estado en esta perspectiva debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y en lo interno ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad."¹⁷⁸

En la realidad, la soberanía del país queda en entredicho en el rubro económico y sólo aparece en el discurso; la política económica que se desarrolla sigue los cauces que dictan los países hegemónicos y los organismos financieros internacionales. La idea de soberanía, que implica que no exista un poder superior para autodeterminarse y autoregularse queda supeditada a los designios provenientes del exterior.¹⁷⁹

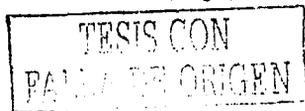
En una visión más integral de los cambios que pacífica, legal y legítimamente supone una reforma, Salinas de Gortari realizó un diagnóstico en el que se consideraba el tamaño y atribuciones del Estado, como el justificante de su propia transformación. En el discurso se atenúa la reforma económica con la introducción de otros aspectos que también serían sujetos de un replanteamiento; sin embargo la parte medular de los cambios continuaban teniendo como destino la economía, que a nivel mundial asume como guía el libre mercado.

¹⁷⁶ La teoría de la modernización asume que la implantación y crecimiento de los sectores empresariales de importancia redundan en una mayor eficiencia de las economías nacionales y contribuye a cambiar las relaciones sociales y culturales tradicionales por otras de carácter "moderno." Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios, la política...op. cit.*, p. 197

¹⁷⁷ *Idem*, p. 22

¹⁷⁸ Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", en: *Revista Nexos*, número 148, México, 1990, p. 27

¹⁷⁹ Para Ortiz, la soberanía de las naciones sufre el embate de la apertura comercial y una mayor inversión extranjera. La primera hace más vulnerable a la economía nacional y la somete a los vaivenes e incertidumbre de los mercados internacionales. Asimismo, la inversión extranjera tiene su propia dinámica, por lo que puede actuar en perjuicio de los intereses nacionales. Ortiz, Edgar, "Modernización y solución...op. cit.", p. 203





La reforma del Estado del presidente Carlos Salinas de Gortari constituye una profundización de los cambios emprendidos por su predecesor, pero radicalizando algunos aspectos de la idea liberal de la intervención económica del Estado. Con la reforma del Estado se busca hacer viable a la economía mexicana en un contexto internacional que ha inducido una reorientación de las economías nacionales hacia la exportación, tratando de mantener la misma estructura básica de organización política del Estado.¹⁸⁰

Salinas argumentaba entonces que el Estado crecientemente propietario se volvió rápidamente incapaz ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento; ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva; ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios; ante la existencia de más transparencia en las relaciones del Estado y la sociedad y todo ello en medio de una crisis fiscal sin precedente. Para el exmandatario, el ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social, indispensable en el período de reconstrucción, en el despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad, dejó de ser útil para tornarse crecientemente en un obstáculo a la dinámica que su propia acción generó.¹⁸¹

Para evitar que se cuestionara la reforma del Estado, como proceso que no retomaba los planteamientos sociales de la Constitución de 1917, la estrategia se basó en presentarla como una actualización de los objetivos de la Revolución mexicana y no como una sustitución, que era lo que en realidad estaba sucediendo. Otro argumento que con más solidez sustentaba el cambio, defendía a la reforma como una adecuación a la forma de intervención económica del Estado mexicano a los tiempos de la globalización económica.

El proyecto de modernización propuesto por Salinas intentó que coexistieran dos posiciones ideológicas mutuamente excluyentes; por un lado proponía la modernización del país y por otro continuaban las añejas prácticas del sistema político mexicano. Para Alberto Aziz, el discurso modernizador era al mismo tiempo nacionalismo revolucionario y la promesa de una nueva cultura política, o el realismo privatizador y la palanca estatal de desarrollo de las mayorías; era la expresión de un país con zonas de transición y fuertes nudos que amarran las costumbres autoritarias y corporativas.¹⁸²

La modernización fue el término en el que se circunscribieron inicialmente las propuestas para el cambio de rumbo del Estado mexicano, que inició seis años antes adquiría mayor definición en el sexenio salinista. Para denotar un alcance más amplio e integral que el de modernización esta expresión se sustituye paulatinamente por el concepto de reforma del Estado, que es empleado en el discurso presidencial por primera vez, el 28 de Agosto de 1989.

¹⁸⁰ Valdés Ugalde, Francisco. *Concepto y estrategia ...op. cit.*, p. 320

¹⁸¹ Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, p. 28

¹⁸² Aziz Nassif, Alberto, *op. cit.*, p. 80





3.8.2. La legitimidad cuestionada

El descontento social que acarreó la crisis económica del sexenio de crecimiento cero, se manifestó en las urnas. En 1988, año en que se elegiría un nuevo presidente de la República, Salinas de Gortari resultó el candidato triunfador. Los resultados electorales fueron ampliamente cuestionados, a tal punto que se habla de un gran fraude electoral. Esta situación implicó que al arribar al poder el nuevo presidente la legitimidad fuera escasa.

Las alianzas y acuerdos tradicionales entre el Estado mexicano y los sindicatos, los empresarios y los campesinos llegaron al agotamiento, e inclusive a fuertes rompimientos, el corporativismo había llegado a su fin; casi seis años de austeridad y ajuste hicieron mella en los niveles de vida de la población. La nueva administración enfrentó un panorama adverso, tras prácticamente una década de ajuste económico, cuyo rasgo distintivo fue el dramatismo de sus costos sociales.¹⁸³

Para sustituir el viejo corporativismo sindical Salinas de Gortari alentó la creación de nuevas organizaciones sindicales. El objetivo era agrupar en una nueva estructura a los sindicatos que tuvieran una actitud positiva hacia la flexibilización de la relación asalariados-empresa, de tal manera que no pusieran barreras a recortes o reasignación de personal cuando estos fueran necesarios y aceptaran ligar salarios y prestaciones al aumento de la productividad y a la política económica general del gobierno.¹⁸⁴

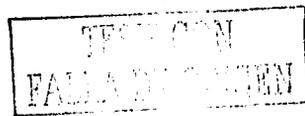
3.9. La reforma económica

En materia económica la primera estrategia de importancia fue la puesta en marcha del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico* (PECE). Dado a conocer el 13 de Diciembre de 1988, este pacto estipulaba las líneas a seguir:

- > Ajuste diario de un peso en el tipo de cambio a partir de Enero y hasta Junio de 1989.
- > Aumento en los precios de productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario como gasolina y otros derivados del petróleo.
- > Modificar la estructura de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial.
- > Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño-invierno.
- > Revisión de precios privados que presten rezagos externos.

¹⁸³ Fuentes, Mano Luis y Lumbreras, Jorge, *op. cit.*, p. 98

¹⁸⁴ Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LV, número 2. Abril-Junio 1993, México, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1993, p. 76





- Eliminación de medidas de regulación a los particulares en materia de trámites o inversión.
- Renegociación de la deuda.¹⁸⁵

La política monetaria tuvo dos grandes cambios, uno de ellos consistió en la autonomía que se le otorgó al Banco Central, esto es, al Banco de México. (BANXICO). El 23 de Diciembre de 1993 se publica la autonomía de BANXICO en el Diario Oficial de la Federación. Con la autonomía del Banco Central se cancela la posibilidad de que el gobierno obligue a la institución a concederle financiamiento; además, las personas responsables de la institución serán inamovibles por periodos escalonados y largos para preservar la autonomía.

El otro cambio de importancia en la política monetaria se dio el 18 de Junio de 1992, cuando el Congreso de la Unión aprobó el decreto por el que se creaba una nueva unidad monetaria denominada nuevos pesos. Con esta medida se suprimían tres ceros al antiguo peso.

La política económica del sexenio salinista continuó favoreciendo la apertura comercial como mecanismo generador de ingresos. A partir de 1990 se iniciaron las negociaciones para llegar a un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; luego de 4 años de negociación, el primero de Enero de 1994 comenzó a funcionar el Tratado de Libre Comercio (TLC).

La reducción del aparato estatal a través de la privatización de empresas públicas continuó siendo una de las principales estrategias para sanear las finanzas públicas. Sin duda alguna, sobresale por su importancia la venta de los bancos comerciales al capital privado. La aprobación de la iniciativa que modificaba la Constitución para poder privatizar la banca se dio en Mayo de 1990.

La reforma económica, consolidó las directrices que se habían propuesto en el sexenio anterior, impulsadas por organismos financieros internacionales en apego al paradigma neoliberal. Básicamente, Salinas de Gortari concibió a la reforma del Estado como instrumento de apoyo al mercado y de inserción del país en una economía cada vez más globalizada. Por ello, la prioridad se le confirió a lo económico, relegándose lo político y lo social a un segundo plano.

3.10. La reforma política

La reforma política que impulsó Salinas de Gortari se enfocó en buena medida a ampliar los márgenes de legitimidad y credibilidad de la ciudadanía. Las elecciones para presidencias municipales, para gubernaturas e incluso para la misma presidencia de la República siempre fueron cuestionadas y siempre hubo la sospecha de fraudes electorales.

¹⁸⁵ Ortiz Wadgymer, Arturo, *op. cit.*, pp.114, 115





Los avances democráticos más importantes consistieron en la creación de nuevas formas de participación política mediante una legislación sujeta a reforma como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y nuevas figuras jurídicas e institucionales concretadas en el Tribunal Federal Electoral y en el Instituto Federal Electoral, máximas autoridades en el ámbito de las elecciones.¹⁸⁶

En materia religiosa se da, con una serie de reformas constitucionales, una nueva relación entre el Estado y la sociedad, al reconocer la personalidad jurídica de todas las agrupaciones religiosas e iglesias. La reforma se traduce en un mecanismo para que se otorgue personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, en reglas para permitir y delimitar la adquisición de propiedad real, en reglas para prestar el servicio público de educación, en reglas para regular los derechos políticos y sucesorios de los ministros de culto, y en reglas para la manifestación pública de cultos.¹⁸⁷

Particularmente, la reforma se dirigió a la iglesia católica, por ser la de mayor presencia e influencia en el país. Esta nueva relación ya se vaticinaba luego de la segunda visita del papa a México y la posterior de Salinas de Gortari al Vaticano. El cambio en la relación Iglesia-Estado se justificó como la respuesta del gobierno a una demanda de la sociedad civil por modernizar esa relación, pero es difícil encontrar indicadores que sustenten que tal demanda existiera. En realidad, el cambio se explica mucho mejor como resultado de la voluntad presidencial de reintroducir al círculo del poder a un actor político marginado por largo tiempo, a cambio de recibir su apoyo activo.¹⁸⁸

Dentro de la reforma política se plantea la necesidad de dotar al Distrito Federal de un Jefe de Gobierno, electo por los capitalinos mediante sufragio. En el mes de Abril de 1993 se presentó ante la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal la propuesta para la democratización de la capital. Dos eran los puntos esenciales, el primero que la Asamblea se convirtiera en un órgano de representación y gestión y en órgano legislativo; el segundo proponía la elección directa del Jefe de Gobierno del D.F.

3.11. La reforma social

Tocante a la reforma social, en este sexenio se plantearon 4 líneas estratégicas, para atenuar los problemas de pobreza extrema¹⁸⁹ que existían en el país:

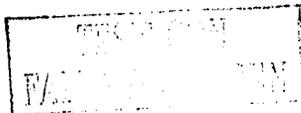
> Creación de empleos bien remunerados y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores.

¹⁸⁶ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge, *op. cit.*, p. 28

¹⁸⁷ Rebolledo, Juan, *op. cit.*, p. 9

¹⁸⁸ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 75

¹⁸⁹ Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual influye en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades tendientes a superar su situación, como la educación. Por lo tanto, la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social: los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación. Ayala Espino, José, *Economía del sector ... op. cit.*, p. 609





- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social.
- Protección del medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.

El gasto social no se hizo generalizado sino que se focalizó hacia los grupos más afectados por las políticas económicas neoliberales. Fue así como surgió el instrumento de la política social salinista: el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol). La población objetivo estaba compuesta por las colonias populares, los indígenas y los campesinos.

3.11.1. El Programa Nacional de Solidaridad

Con la implementación del Pronasol se reconoce, aunque sea de manera implícita, que la política económica proclive a la libre operación del mercado, genera serios desequilibrios en la distribución del ingreso. La política social se dirige a los grupos sociales más desprotegidos y al mismo tiempo se emplea como bandera partidista para favorecer al instituto político que detenta el poder.

La competencia de este programa giró en torno a tres grandes rubros: 1) Solidaridad para la producción; 2) Solidaridad para el desarrollo regional y; 3) Solidaridad para el bienestar social. En estos tres frentes se inscribieron diversos programas, entre los que destacan: "Fondos Municipales", "Jornaleros Agrícolas", "Escuela Digna" y "Servicio Social".

Este Programa de gobierno propició el apoyo de sus beneficiarios hacia la figura presidencial; en consecuencia la legitimidad, antes cuestionada, se empezaba a incrementar. En esa medida el Programa no sólo logró los efectos sociales deseados, sino también políticos, electorales e ideológicos, al fortalecer la figura del presidente y canalizar los recursos fiscales a los estados y municipios donde se requerían para fortalecer la imagen del partido en el poder.¹⁹⁰

El tipo de programas remediales, como es el caso del Pronasol, no ofrece una solución integral para el combate a la pobreza, su naturaleza coyuntural atiende a los efectos, pero las causas son desatendidas, como consecuencia es muy difícil que se reduzcan los niveles de pobreza.

De acuerdo con lo establecido por Valdés, al Pronasol se le pueden hacer dos observaciones importantes: 1) no es un instrumento destinado a modificar la estructura de la distribución del ingreso y, 2) por más que este programa pueda aliviar algunos efectos de la pobreza, no afecta las causas de la misma que se reducen, esencialmente, a la falta de un ingreso permanente y adecuado a las necesidades de las familias. Este autor concluye que la solución de fondo a la desigualdad y a la pobreza sólo pueden provenir del crecimiento económico y del

¹⁹⁰ Sánchez González, José Juan, *La Administración ...op. cit.*, p. 136





mejoramiento de las condiciones de acceso a sus beneficios por parte de la mayoría de la población.¹⁹¹

La estructuración de la economía de corte neoliberal, se ha convertido en una fuente permanente de desigualdades económicas que difícilmente serán absorbidas por los programas de atención a la pobreza, pues los recursos destinadas a este objetivo, serán siempre, por esta vía, deficitarios con respecto al tamaño de los problemas que debe enfrentar.¹⁹² La solución es compleja, hasta el momento no se han implementado estrategias que promuevan cambios estructurales que ataquen el problema desde su raíz.

Pasado el tiempo, Pronasol se institucionalizó y se puso bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social. Su universo potencial lo constituía el 41% de los mexicanos clasificados como pobres o pobres en extremo y cuya situación no podía ser mejorada. Pronasol logró el resultado buscado: un aumento de apoyo directo a la presidencia entre las clases populares.¹⁹³

Las ideas rectoras de la economía salinista inhibieron la asignación de gasto público destinado a programas de corte social. A la par de la privatización, la alianza con el capital privado, nacional y extranjero, también implicó seguir adelante con una de las políticas centrales de todos los procesos neoliberales: la disminución del gasto público, reduciendo subsidios y compromisos del Estado con la sociedad. Si en 1982 el gasto total del gobierno había significado el 27% del PIB para 1990 era sólo 17.3%. En 1982 la inversión pública total equivalía a 8.1% del PIB, pero en 1990 era únicamente del 3.6%.¹⁹⁴

El balance en materia social que arrojan dos sexenios de políticas neoliberales es negativo, en buena medida porque no se ha destinado el gasto público necesario para superar las deficiencias que se presentan en este aspecto. Revisando cifras se detecta que en el periodo 1983-1994 el gasto social sólo creció en un 0.4 por ciento promedio anual¹⁹⁵. Ello se debió en buena medida a las políticas de ajuste del gasto aplicadas en esos años. Evidentemente, la situación social de la población se erosionó dramáticamente y se amplió el problema de la pobreza extrema, la desigualdad social y, en general, se acumularon los rezagos en materia social.

La política social del salinismo no fue un tema prioritario en la agenda de su gobierno. Se redujo el gasto público en esta materia y simplemente se instrumentaron programas para atenuar los efectos de la creciente desigualdad social.

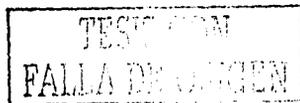
¹⁹¹ Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios, la política...op. cit.*, p. 235

¹⁹² *Idem*, p. 253

¹⁹³ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 78

¹⁹⁴ *Idem*, p. 75

¹⁹⁵ Ayala Espino, José, *Economía del sector ... op. cit.*, p. 609





Finalmente, en el contexto de la reforma social, resalta la creación en 1990, por decreto presidencial, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, institución que en 1992 sería elevada a rango Constitucional. Este organismo pretende defender a los derechos humanos de la sociedad y combatir la impunidad. Este es un reclamo que día a día ha ido ganando terreno en todo el mundo.

3.12. El liberalismo social. Nuevo nombre, mismo contenido

El cuarto año del gobierno marca un cambio de rumbo en cuanto al sustento ideológico del Estado mexicano. Se había transitado, a partir de la consumación del movimiento revolucionario, de un Estado interventor a un Estado mínimo de corte neoliberal impulsado por Miguel de la Madrid y continuado por Salinas de Gortari, de conformidad con las exigencias provenientes del exterior.

A la mitad del sexenio, la idea de reforma del Estado se tradujo, en virtud de un discurso presidencial, en una filosofía de partido: *el liberalismo social*. Esto ocurrió en el 61 aniversario del PRI, el 4 de Marzo de 1992.¹⁹⁶

Con la redefinición ideológica, se intentó acabar con tres problemas que enfrentaba el régimen. Uno de ellos fue la acusación sistemática a la política sexenal que la calificaba de neoliberal; el segundo conflicto ha tenido que ver con el agotamiento del discurso intervencionista, ligado a operaciones políticas de extensión del Estado, y al enfrentamiento de la vertiente ideológica nacionalista excluyente en una etapa de fuerte contacto económico mundial; el tercer problema consistía en que la política gubernamental inscrita en la reforma del Estado, precisó fundamentos ideológicos capaces de incidir en la definición de nuevos principios de identidad política.¹⁹⁷

Según Rebolledo, uno de los principales defensores de esta propuesta, las características del liberalismo social indican que es una concepción procedimental y no de resultados finales determinados de antemano, propone estrategias de cambio que deben satisfacer determinadas condiciones derivadas de los valores (soberanía, libertad, justicia y democracia) que se persiguen.¹⁹⁸

En materia política el liberalismo social plantea la apertura del Estado al pluralismo que se vive en la sociedad, además de objetivos tales como fortalecer el ejercicio de las libertades y de la tolerancia religiosa; eliminar los excesos de burocracia y regulación; dar valor sustantivo a la defensa de los derechos humanos.¹⁹⁹

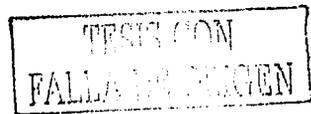
En el aspecto económico este enfoque propone estabilizar la economía y mantener el crecimiento. Asimismo, eliminar el carácter predominantemente

¹⁹⁶ Valdés Ugalde, Francisco, *Concepto...op. cit.*, p. 253

¹⁹⁷ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge, *op. cit.*, pp. 282, 283

¹⁹⁸ Rebolledo, Juan, *op. cit.*, p. 35

¹⁹⁹ *idem*, p. 50





propietario del Estado y asumir uno fundamentalmente regulador, promotor, corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia.²⁰⁰

Por lo que toca al plano de lo social el objetivo es promover una menor desigualdad en las oportunidades de llevar una vida digna entre los grupos y las regiones, respetando las libertades.

Sin embargo, este replanteamiento ideológico presenta severas deficiencias, aunque en el plano discursivo las justificaciones que sustentaban el tránsito hacia un Estado calificado como liberal-social parecían coherentes ante la situación que se vivía en el país. Profundizando en el análisis de los planteamientos salinistas se detectan una serie de inconsistencias y contradicciones como: 1) la falta de una raíz histórica democrática, como la de los países desarrollados en los que se practica el liberalismo económico; 2) la contradicción inherente entre "liberalismo" y "social" ya que el liberalismo es claramente una filosofía individualista, y 3) el desarraigo histórico del liberalismo social salinista respecto del liberalismo mexicano y los postulados revolucionarios de 1910.²⁰¹

El liberalismo social se propuso como el marco doctrinario que busca compatibilizar las libertades individuales con los derechos sociales y con la responsabilidad solidaria, concretándose en la reforma del Estado, mas las acciones de los postulados del liberalismo social resultaron más bien prácticas de mercado a ultranza, de corto alcance social y para el desarrollo, caracterizadas centralmente por falta de democracia en la formulación de la política pública.²⁰²

Los fundamentos del liberalismo social se basaron en la lógica del mercado, lo que derivó en un planteamiento distorsionado porque careció de una visión social en lo económico, político y administrativo y además no se impuso límite al poder económico de las fuerzas privadas, por lo que existió una fuerte contradicción entre los resultados sociales esperados del proyecto y la realidad. Para Cabello, los saldos de la práctica del liberalismo social dieron como resultado una sociedad más depauperada, una más aguda concentración de la riqueza, por lo tanto el enfoque del liberalismo social, más bien resultó parcial y sesgado; respondió sólo a las demandas y previsiones de unos cuantos grupos de poder por ser un modelo económico-financiero de mercado,²⁰³ abandonando así el objetivo fundamental del Estado, que consiste, como se ha indicado en apartados anteriores de este trabajo, en la búsqueda constante del bien común.

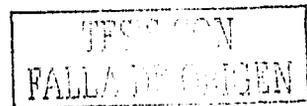
En suma, con esta concepción se intenta poner fin al estigma que acusaba al Estado de neoliberalista a ultranza, pero los resultados indican que no hubo un cambio sustancial en las políticas neoliberales adoptadas a partir de la administración de Miguel de la Madrid y continuadas en el sexenio salinista.

²⁰⁰ *Ibidem*

²⁰¹ Cabello, Alejandra, *op. cit.*, p. 43

²⁰² *Idem*, p. 42

²⁰³ *Idem*, p. 33-38





3.13. 1994-2000: El sexenio de Ernesto Zedillo

El 23 de Marzo de 1994 en un mitin político realizado en la localidad de Lomas Taurinas, en el estado de Baja California, es asesinado Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia por el PRI para las elecciones presidenciales, que determinarían al presidente para el sexenio 1994-2000. Seis días más tarde, Ernesto Zedillo, quien se desempeñaba como coordinador de la campaña política de Colosio, es nombrado como nuevo candidato del PRI, este nombramiento se interpretó entonces como una garantía para la continuidad de la reforma del Estado impulsada durante el sexenio salinista.

3.14. La crisis de 1994

En Diciembre de 1994, conjuntamente con el arribo al poder de Zedillo, se presentó en México una crisis económica de gran magnitud²⁰⁴. Las causas, según el propio Zedillo, se encontraban en los siguientes factores económicos: un enorme y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos financiado con entradas de capital de muy corto plazo; la acumulación de deudas con vencimiento casi inmediato por más de 41 mil millones de dólares; una fuerte inercia de fugas de capital generada en varios episodios a lo largo de 1994; una política de rigidez cambiaría sin adecuado sustento fiscal ni financiero; un sistema bancario sumamente quebrantado; y una economía con crecimiento muy bajo a pesar de la disponibilidad sin precedente de ahorro externo, fueron algunos de los factores incubados de tiempo atrás, que explican la erupción, en Diciembre de 1994, de aquella grave situación de emergencia económica.²⁰⁵

Efectivamente, la vulnerabilidad de la economía nacional se explica por una serie de factores estructurales que se fueron generando desde el sexenio salinista:

➤ El enorme déficit comercial con el exterior que para financiarlo lleva a la economía a depender de cada vez más grandes flujos de capital externo que hay que atraerlos a cualquier costo. Todo el equilibrio macroeconómico depende de la llegada de dichos capitales.

➤ Detrás del déficit comercial está a apertura comercial sin planeación ni política industrial para aprovecharla, que va dañando desarticulando y desnacionalizando la planta productiva del país. Las exportaciones tienen cada vez menos contenido nacional, se importa previamente gran parte de sus insumos. La apertura comercial tal y como se llevó a cabo, hace que las empresas mexicanas no puedan competir y pierdan la batalla ante los productos extranjeros en su propio mercado interno.

²⁰⁴ Lo que se reveló, en toda su crudeza, fue una gravísima crisis financiera provocada por el embarque masivo de capitales especulativos, iniciado tras el asesinato de Colosio y acelerado en las últimas semanas, que totalizó 24 000 millones de dólares. El peso, puesto en flotación el día 22, cayó y hasta el final de año perdió el 60% de su valor, convulsionando los mercados internacionales -el popularmente conocido como *efecto tequila*- y situando al sistema financiero del país al borde de la quiebra. Véase: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/>

²⁰⁵ *Ibidem*





- Detrás del déficit comercial está una dinámica de crecimiento concentrada en unas cuantas grandes empresas y sectores productivos vinculados con el mercado externo y que cada vez más dejan de ser motor de la economía.
- Detrás de todo ello está que, en la actual situación, es más rentable especular que producir. Se depende del capital externo especulativo y a la vez se procede a desregular la actuación de la inversión extranjera y se desmantelan todos los instrumentos de defensa contra la especulación.²⁰⁶

El panorama económico que se vislumbraba, como ya era costumbre al término de un sexenio, era sumamente difícil y ponía en tela de juicio la política económica implementada 12 años atrás.

En el año siguiente la crisis económica continuó afectando a las finanzas públicas lo que ocasionó una caída de 6.2 por ciento en el producto interno bruto, una altísima inflación del 52 por ciento y una tasa de desempleo que en Agosto de aquel año llegó hasta 7.6 por ciento de la población económicamente activa.²⁰⁷

La problemática financiera del país se mantenía a mediados del sexenio zedillista, pues a mediados de 1998 la acumulación de pérdidas en el sistema bancario, ascendió a una cantidad estimada en 550 mil millones de pesos, que representaron cerca del 20 por ciento del PIB. El gobierno entonces asumió deuda con la banca comercial, incluyendo operaciones de capitalización y saneamiento financiero a través del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y otros instrumentos de rescate, por 552 mil millones de pesos hasta el 28 de Febrero de 1998, cantidad que incluye la capitalización de los intereses devengados.²⁰⁸

3.15. La reforma económica

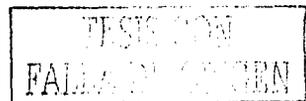
El posible colapso de la economía obligó a que se instrumentara un acuerdo para superar la crisis, de manera similar a los realizados por Miguel de la Madrid; en esta ocasión se le denominó *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*; dado a conocer el 3 de Enero de 1994, este acuerdo perseguía los objetivos siguientes:

- Que las cargas del sacrificio se distribuyeran uniformemente entre los diferentes sectores de la economía.
- Evitar que la devaluación se tradujera en una espiral inflacionaria y en desestabilidad del tipo de cambio.

²⁰⁶ Arroyo, Alberto, "Economía mexicana en 1996: ¿una nueva etapa postcrisis?", en: Valencia Lomeli, Enrique, *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Ed. Red Observatorio Social, 1998, p. 63

²⁰⁷ <http://zedilloworld.presidencia.gob>

²⁰⁸ Concheiro, Elvira, "Crisis y nuevo poder en México: los límites de un acuerdo privatizador", en: Concheiro, Luciano y Tarrío, María (coordinadores), *Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro*, México, Ed. UAM, 1998, p. 73





- Restablecer la confianza para ordenar los mercados financieros, disminuir los sacrificios y emprender un vigoroso crecimiento económico.
- Impulsar cambios estructurales, para que la economía fuera más competitiva, se preservara la planta productiva y el empleo.²⁰⁹

En complemento al acuerdo se consiguió un préstamo de los Estados Unidos, dejando como garantía facturas a favor de Petróleos Mexicanos, así como préstamos del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, con las respectivas condicionantes para impulsar el mercado y adelgazar el Estado.²¹⁰

La catástrofe económica pudo evitarse gracias a este plan de socorro internacional, suscrito el 21 de Febrero, que, coordinado por el FMI y encabezado por Estados Unidos, inyectó 51 000 millones de dólares a cambio de un drástico plan de austeridad, consistente en la subida de los impuestos indirectos y las tarifas de los servicios públicos, y la contención de los salarios por debajo de los nuevos precios.²¹¹

La condición más extrema y dolorosa que le impuso Washington al Estado mexicano fue el depósito de los 7 000 millones de dólares anuales provenientes de la venta del petróleo en un banco estadounidense como garantía de pago, toda una hipoteca sobre el florón de la producción nacional. El mercado financiero volvió a estabilizarse, pero 1995 lo cerró México con una recesión económica del 6.9 por ciento del PIB y una tasa de inflación del 52 por ciento.

La restauración del orden financiero condujo a la destrucción o subcontratación de millones de puestos de trabajo, a una pérdida masiva de poder adquisitivo de la población y al crecimiento de las rentas más elevadas. Con un 40% de la población por debajo del umbral de la pobreza y al menos otro 25% en sus límites, México acentuó su condición de uno de los países con más desigualdades de toda América Latina.²¹²

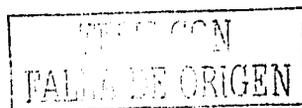
En materia económica el régimen del presidente Ernesto Zedillo le dio continuidad a las políticas que sobre este rubro se habían iniciado dos sexenios antes, es decir, se reduce la participación del Estado en la economía, se siguen implementado medidas tendientes a mantener equilibrio a nivel macroeconómico y

²⁰⁹ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *México y su desarrollo socioeconómico (de Porfirio Díaz a Ernesto Zedillo)*, México, Ed. Limusa, 2001, p. 241

²¹⁰ Véase: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/>

²¹¹ Para paliar la crisis económica que afectaba al país, el gobierno de Zedillo recurrió a la devaluación del peso. La medida devaluatoria se complementó con un programa de ajustes lo que complicó la situación del país a tal grado que en 1995 se registró la crisis más grande de su historia en términos de desempleo, quiebras de empresas, fuerte endeudamiento externo, crisis de pagos internos y profunda desigualdad social. Véase Ortiz, Edgar, *Finanzas...op. cit.*, p. 20

²¹² Véase: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/>





por lo tanto se siguen privatizando empresas públicas, y el ingreso continúa concentrándose en un pequeño sector de la sociedad.

La ideología neoliberal fue el sustento del gobierno de Zedillo. En el sexto informe de gobierno, el presidente argumentaba sobre la importancia que tiene la economía de mercado lo siguiente: "concibo la libertad económica como el medio más poderoso para acrecentar los empleos, los ingresos, el bienestar y la riqueza de los pueblos. Veo en la economía de mercado un medio muy poderoso para alcanzar el progreso de cualquier nación. Pienso que la libertad de participar en los intercambios económicos es una libertad esencial, de gran valor intrínseco, para cada ciudadano. Ello le confiere a esa libertad un alto valor social, independientemente de su significado material."²¹³

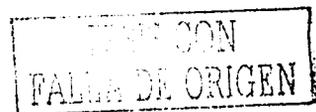
En congruencia con la postura económica impulsora del mercado, se suscribieron diversos tratados de libre comercio con diferentes naciones o con bloques económicos. El Acuerdo de Complementación Económica suscrito con Chile en Septiembre de 1991 dio paso a un tratado de libre comercio que entró en vigor el 1 de Agosto de 1999; el 1 de Enero de 1995 entró en vigor el tratado adoptado con Costa Rica y con Bolivia el 10 de Septiembre siguiente; en el plano multilateral, con Honduras, Guatemala y El Salvador, países que forman el denominado Triángulo Norte Centroamericano, México formalizó un tratado de libre comercio el 29 de Junio de 2000; estos tratados, se sumaron al adoptado en el seno del G-3 (con Colombia y Venezuela) en Septiembre de 1990 y cuya aplicación comenzó el 1 de Enero de 1995

El 23 de Marzo de 2000, en Lisboa, Zedillo suscribió el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, cuya vigencia inició el 1 de Octubre de 2000, el documento de Lisboa establece el desarme arancelario con fechas de culminación en 2003, para la Unión Europea y en 2007 para México.

3.16. La reforma política

Al llegar a la presidencia, Zedillo se había comprometido a continuar las reformas electorales. La concreción de este objetivo se efectuó a través del pacto denominado *Compromisos para el Acuerdo Político Nacional*, suscrito el 17 de Enero de 1995 por todos los partidos representados en el Congreso, a fin de promover el diálogo para conducir una reforma electoral definitiva y solucionar el problema de los frecuentes conflictos poselectorales. Asimismo, la estructura, organización y competencia del poder judicial fueron modificadas profundamente. Al año siguiente, en 1996, una nueva modificación constitucional trajo como consecuencia la incorporación del Tribunal Federal Electoral a este poder. Por lo tanto las tres leyes principales que norman la organización, funcionamiento y atribuciones del Poder Judicial Federal se modificaron considerablemente; estas leyes son: 1) La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, 2) La Ley de Amparo, y 3) La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

²¹³ <http://zedilloworld.presidencia.gob>





Otro aspecto fundamental de la reforma consistió en que se estableció la elección por voto libre y directo del Jefe de Gobierno y de los delegados del Distrito Federal.²¹⁴

De cara a las elecciones presidenciales de 2000, el 4 de Marzo de 1999, en el 70º aniversario del PRI, Zedillo anunció un proceso de elecciones primarias en el PRI para la designación del candidato a la presidencia, con lo que se proponía, al menos formalmente, poner fin al histórico *dedazo*, es decir, a la designación por el presidente saliente del aspirante a sucederle.

El 7 de Noviembre de 1999 resultó vencedor Francisco Labastida Ochoa, sus rivales en las primarias no dudaron en acusarle de ser el candidato del aparato presidencial. En la jornada del 2 de Julio de 2000 el candidato priista cayó derrotado con el 35,3 por ciento de los votos ante el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, quien obtuvo un porcentaje de sufragios del 42,9 por ciento. Este hecho es de suma importancia porque marca el fin de una etapa del sistema político mexicano, al sustituir a un partido político que dirigió la política nacional durante 70 años, por otro calificado de conservador.

3.17. La reforma social

La línea establecida para la política social se sustentó en un programa de apoyo a los millones de personas en situación de pobreza extrema, de manera similar a como se instrumentó al Pronasol de Salinas, es decir, un programa de tipo asistencialista y focalizado, que se destina a ciertos sectores de la población.

Zedillo anunció el nuevo programa social que integraría alimentación, salud y educación para las familias más pobres. Se arrancarían con un programa piloto en las regiones de mayor marginalidad. Preciso que se centraría en los niños con respaldo de las madres. Ellas tendrían que recibir un apoyo especial para adquirir alimentos básicos y servicios de salud con énfasis en medicina preventiva. En los centros de salud, a través de brigadas móviles, cada familia recibiría, además de lo ya indicado, becas y apoyos para útiles escolares.²¹⁵ Finalmente, en 1997 se estableció el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, conocido como *Progres*

Después de tres sexenios de política económica neoliberal, y dos programas gubernamentales para abatir la pobreza y sus efectos nocivos (Ponasol y Progres), se observa que el grado de marginación que registra el país

²¹⁴ Ernesto Zedillo, argumentaba sobre esta reforma de importantes alcances lo siguiente: El 17 de Enero de 1995, el gobierno y los partidos suscribimos un Acuerdo Político Nacional por el que nos propusimos trabajar por una reforma definitiva. La reforma confirió total autonomía tanto al Instituto Federal Electoral, responsable de la organización de las elecciones, como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, responsable de impartir la justicia electoral. La reforma estableció principios claros y mecanismos justos para el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, así como para su acceso a los medios de comunicación. *Ibidem*

²¹⁵ Alonso, Jorge, "Comentarios al segundo informe presidencial", en: Valencia Lomell, Enrique, *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Ed. Red Observatorio Social, 199. p 33





prácticamente no ha sufrido ningún cambio. Esto permite validar el argumento que señala que las políticas neoliberales no han generado las oportunidades para abatir el rezago que enfrentan amplios sectores de la población.

Esta situación es significativa porque tiene un impacto profundo que comprende varios indicadores. La marginación social puede entenderse como un fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios. Las dimensiones de la marginación establecidas por el Consejo Nacional de Población incluye variables de educación, vivienda, dispersión poblacional e ingresos monetarios.²¹⁶

Cuadro 3.1. Entidades federativas por grado de marginación

GRADO DE MARGINACIÓN	NÚMERO DE ENTIDADES POR GRADO DE MARGINACIÓN		
	1990	1995	2000
MUY ALTO	6	4	5
ALTO	9	8	9
MEDIO	4	7	5
BAJO	10	8	9
MUY BAJO	3	5	4

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México 1990, 1995 y 2000

3.17.1. El Programa para la Educación, Salud y Alimentación

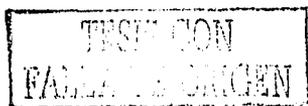
En materia educativa el *Progresá* se orientó a dar apoyo a los menores de 18 años para facilitar la conclusión de estudios de educación básica. Para ello, se otorgaron becas a fin de evitar que los niños tengan la necesidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo. Con ello se buscaba atenuar los efectos de la pobreza extrema.

La acción en el ámbito de la salud se enfocó a la atención de niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia. Se cubrían tres aspectos básicos: suministro de un paquete básico de servicios de salud, la prevención de enfermedades y la promoción del autocuidado a través de información y capacitación.

En el rubro alimentario el *Progresá* ofrecía una ayuda monetaria al grupo de familias beneficiadas con el propósito de mejorar la cantidad y diversidad de su consumo alimentario, así como elevar las condiciones generales de nutrición. El monto se actualizaba cada seis meses de acuerdo con el índice de precios de la canasta básica.²¹⁷

²¹⁶ Consejo Nacional de Población, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México, 1990, 1995 y 2000

²¹⁷ Ayala Espino, José, *Economía del sector público ... op. cit.*, p. 626

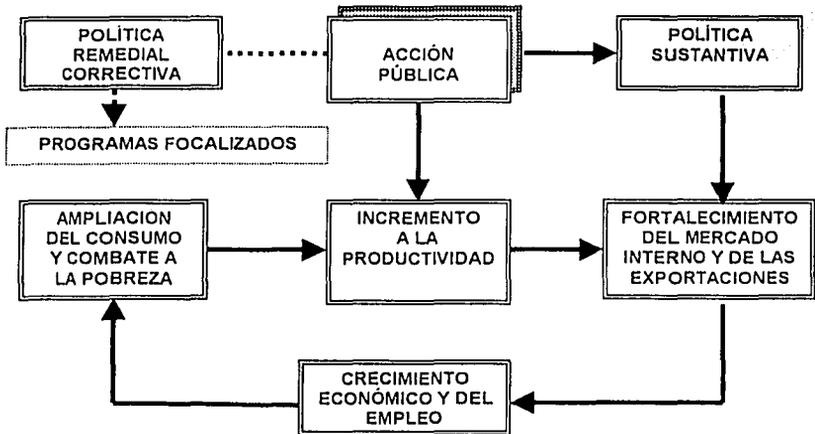




Existe un punto de acuerdo expresado en diversos frentes acerca de las deficiencias estructurales que presenta un programa como el *Progres*a, para combatir las causas de la pobreza y no enfocarse únicamente a los efectos de la misma. El proyecto de Zedillo, sostiene un investigador, es limitado, por tratarse de una reforma del Estado de carácter gerencial y por lo mismo incompleta. Una reforma estatal planteada de esa manera tiene impactos muy significativos sobre la separación tajante entre política económica y política social; y un gobierno que privilegia al mercado por encima del Estado, sólo puede aplicar una política social como beneficencia.²¹⁸ La política social en una nación democrática es un verdadero mecanismo de redistribución del ingreso, sin embargo, en nuestro país se define sin tomar en cuenta a la sociedad, es compensatoria y focalizada.

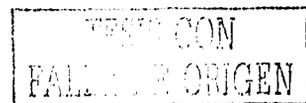
El rasgo distintivo del *Progres*a se puede apreciar en el siguiente esquema: con la flecha punteada, se señala que la política remedial únicamente es correctiva y no genera un proceso benéfico para el combate integral a la pobreza. En cambio las flechas continuas indican que es si es posible lograr un ciclo benéfico que disminuya este fenómeno.

Cuadro 3.2. Esquemas de combate a la pobreza



Fuente: Ayala Espino, José, *Economía del sector público*.

²¹⁸ Preciado Coronado, Jaime, "Reforma del Estado y política social: a dos años del gobierno de Zedillo", en: Valencia Lomelí Enrique, *op. cit.*, p. 51





CAPÍTULO IV LA PRIVATIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Para comprender integralmente la privatización de empresas públicas, es importante que se analicen los principales aspectos que han conformado el proceso evolutivo de las empresas pertenecientes al Estado; así, se tendrá un marco de referencia más amplio para evaluar la política privatizadora implementada en México a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid.

Es desde la segunda década del siglo XX cuando la empresa pública experimentó un crecimiento considerable en todo el mundo; pero, al sufrir severas crisis económicas, este modelo, sustentado en buena medida en las tesis keynesianas, comenzó a cambiar a través de diferentes acciones. Una de las estrategias más importantes para dar inicio a la transformación del tamaño y rol del Estado consistió en la venta de empresas públicas al sector privado o privatización.

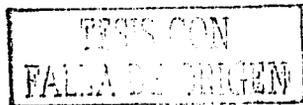
Con el paso del tiempo la privatización ya no se cristalizó únicamente en la venta de empresas públicas al sector privado. Ahora la privatización se presenta al interior de la administración pública en concordancia con el predominio del mercado. La idea consiste en administrar los asuntos públicos como si se tratara de un negocio privado, es decir, considerando nada más al aspecto mercantil. De esta manera se tienen dos facetas de la privatización, la primera se instrumenta a través de la transferencia de los derechos de propiedad de las empresas del Estado al sector privado; la segunda se concreta en la transformación de la administración pública hacia una administración de tipo gerencial.

4.1. Antecedentes históricos de la empresa pública en México

La participación del Estado en la economía mexicana no es algo nuevo. Aún como colonia de la corona española, en el virreinato ya se presentaba una situación de amplia intervención estatal en diversos rubros, que eran regulados por instituciones importantes de la época, como La Real Audiencia, La Casa de Contratación de Sevilla, El Consejo de Hacienda y El Consejo de Indias.

Otros ejemplos de intervención estatal en la economía se tienen en el caso del estanco del tabaco, establecido por cuenta de la Real Hacienda en la Ciudad de México y de Nueva España el 27 de Junio de 1765, esta entidad tenía a su cargo la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco; en el de la Casa de Moneda, adscrita en 1762 a la administración real, en el de la Real Lotería de Nueva España de 1770 y en el de la Fabrica Real de Pólvora que se estableció en 1780;²¹⁹ incluso la participación se extendía a la fabricación de naipes y al control del azogue.

²¹⁹ Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa Pública: Elementos para el Examen Comparado*, México, Ed. FCE, 1986, p.115





Con el paso del tiempo México logra su independencia de la monarquía española. Las condiciones de entonces favorecieron la participación del Estado en la economía. Para 1830 se crea el Banco del Avío; la intención era desarrollar a la incipiente industria textil y la cría del gusano de seda, así como el establecimiento de fabricas de papel.

Durante la última administración de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su participación como promotor de las actividades económicas, mediante el decreto del 22 de Abril de 1853, otorgándole atribuciones importantes sobre el particular al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.²²⁰

En el régimen de Porfirio Díaz se le da mayor impulso a la inversión privada proveniente por igual de capitales nacionales y de capitales extranjeros. Quizá la empresa más representativa de este periodo sea la de Ferrocarriles Nacionales que se fundó en el año de 1908.

4.2. Evolución de la empresa pública

Con la culminación de la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917 se impone una ideología proclive a la participación del Estado para alcanzar los objetivos sociales establecidos por primera vez en un ordenamiento constitucional; se concibe pues al Estado, como parte activa y fundamental del crecimiento y desarrollo nacional.

El nuevo orden dio cabida a una amplia gama de posibilidades de intervención estatal para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio del interés nacional; asimismo, en el artículo 20 constitucional se estableció la participación estatal de manera exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.²²¹

En la década de los 30 destacan, por sus efectos en el desarrollo del país, empresas que pasan al control estatal vía la expropiación, ellas son la industria petrolera y la ferroviaria.

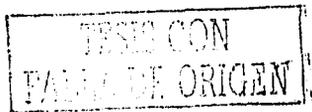
En los años cuarenta es el auge del periodo conocido como sustitución de importaciones. Este periodo se caracterizó por una política económica que privilegió la expansión de la empresa industrial.²²²

Para los años cincuenta se incrementan las empresas públicas con la finalidad de dar continuidad a los procesos de industrialización y completar cadenas productivas de la economía.

²²⁰ Lombardo, Horacio y Orozco, Jesús, "Régimen jurídico de las entidades paraestatales", en: Kaplan, Marcos (coordinador), *Crisis y futuro...op. cit.*, pp. 244, 245

²²¹ Tamayo, Jorge, "Las Entidades Paraestatales en México, Origen, Evolución y Perspectiva", en: *Revista de Administración Pública*, número 82, México, Ed. INAP, 1991

²²² Tamayo, Jorge, "La racionalización del sector de empresas públicas", en: *Revista de Administración Pública*, número 73, México, Ed. INAP, 1989, p. 50





En las siguientes dos décadas la empresa pública mexicana experimenta un fuerte crecimiento, ya no para fortalecer la industria, sino para mantener los niveles de empleo debido a que el Estado se hizo cargo de empresas en quiebra, que habían sido creadas por creadas por el sector privado.

Este crecimiento de la empresa pública se puede agrupar, para efectos de su estudio y análisis, en tres etapas, cada una de ellas con sus propias características y como resultado de factores claramente diferenciados.

4.2.1. Primera etapa: crecimiento coyuntural

Se caracteriza por el crecimiento coyuntural que experimentó la empresa pública en el periodo 1925-1946. Hay que recordar que en contexto internacional se empezaban a extender y a aceptar las ideas del intervencionismo estatal en la economía. Se dice que en esta época el crecimiento de las empresas públicas fue por agregación, aleatorio y asistemático, dependiente de las necesidades que fueron presentándose en los distintos periodos por los que atravesó el país desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la Segunda Guerra Mundial. A partir de la década de los 40, la acción del Estado para apoyar las actividades del sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época.²²³

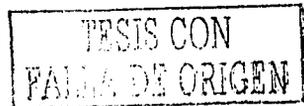
4.2.2. Segunda etapa: establecimiento de mecanismos de control

Esta etapa comprende el periodo que va de 1947 a 1958, el acento se pone en las normas regulatorias que se expidieron en ese lapso.

El primer esfuerzo de control, por parte de la Administración Pública Federal, se inicia formalmente en 1947 con la expedición de la primera *Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*. La facultad de control se ejercía a través de las siguientes acciones:

- Solicitar informes financieros.
- Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones.
- Practicar toda clase de auditorías.
- Calificar las erogaciones previamente a su pago.
- Promover innovaciones a la organización y funcionamiento.
- Fincar responsabilidades.

²²³ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 37-41





➤ Autorizar la cancelación de créditos.

La dependencia encargada del control era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su organismo dependiente denominado Comisión Nacional de Inversiones; posteriormente, en 1954, esta Comisión paso a depender directamente del presidente de la República.²²⁴

4.2.3. Tercera etapa: creación de sistemas para la planeación y el control

La tercera etapa, es subdividida en dos periodos: uno que va de 1959 a 1976, en el que predomina una concepción de una planeación ligada a los ingresos, en el que persiste el modelo de control centralizado de las entidades paraestatales; y un segundo periodo, que se inicia a partir de 1977, caracterizado básicamente por la vinculación de la planeación al cumplimiento de los objetivos y metas nacionales y el control, que se ejerce con base en un modelo sectorial²²⁵, desconcentrado.

En Diciembre de 1965, una nueva *Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, modificó sustancialmente las disposiciones contenidas en al primera ley de 1947. De acuerdo a esta nueva disposición, el ejecutivo federal ejercería las funciones de coordinación y control por medio de tres Secretarías de Estado, la de Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia.

En las Bases para el *Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, se establecieron una serie de conclusiones que dejaban ver las anomalías que estaban presentes en la empresa pública mexicana. El crecimiento anárquico coyuntural y no programado que tuvo el sector público, en especial el del sector descentralizado, propició un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que teóricamente debían actuar como unidades normativas de sector.

Por lo general, los organismos descentralizados fueron creados para atender nuevas funciones o servicios que el Estado se veía en la obligación de prestar en una forma más ágil a la que podría realizar una dependencia central. Sin embargo, surgieron desvinculados de sus unidades normativas sectoriales lo que propició disparidad en las políticas de las distintas instituciones que participaban en un mismo sector.

En la presidencia de José López Portillo se instituyó el Sistema Nacional de Planeación, concebido como un proceso que adoptaría cuatro modalidades o

²²⁴ *Idem*, pp. 42-48

²²⁵ La constitución de los sectores administrativos implicó uno de los cambios más importantes en la forma de operar de la Administración Pública Federal, pues a partir de dicha agrupación se cuenta con tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo, b) el sectorial o mesoadministrativo, y c) el institucional o microadministrativo. *Idem*, p. 103



vertientes: a) la obligatoria, b) la inductiva, c) la de coordinación y d) la de concertación.

La modalidad o vertiente obligatoria de la planeación se orientaría a regular las acciones encomendadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal; la vertiente de coordinación sería materia de promoción entre los gobiernos estatales y municipales, básicamente a través de los *Convenios Únicos de Coordinación* (CUC) y de los *Comités para la Planeación del Desarrollo Económico de los Estados* (COPLADES); la vertiente de concertación permitiría establecer compromisos libremente pactados entre el sector público y los sectores social y privado; y finalmente, la vertiente inductiva sería la que permitiría al Estado utilizar sus instrumentos de políticas para inducir las acciones de los sectores social y privado.²²⁶

Asimismo, el Sistema Nacional de Planeación se propuso como objetivo prioritario la elaboración de un marco global para el desarrollo de la actividad del gobierno en su conjunto. Dicho marco estaba constituido por el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Este fue el primer paso para sistematizar la planeación de la vida nacional, y concretarlo en un documento rector, que a partir de la siguiente administración se denominaría Plan Nacional de Desarrollo.

El segundo momento de la tercera fase contiene la base jurídica fundamental del *Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*; comprende tres ordenamientos legales de suma importancia, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal buscaba fundar y encauzar una de las reformas más radicales y profundas que se hayan planteado al aparato administrativo del Estado mexicano, con la idea de adaptarlo a las exigencias del desarrollo político económico y social.

Por su parte la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público*, vinculaba definitivamente la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del presupuesto. Finalmente, la *Ley General de Deuda Pública* buscaba optimizar el uso de recursos financieros que capta la administración pública federal a través del crédito, tanto interno como externo, así como para captar la información necesaria para vigilar, en todo momento, la situación crediticia del país.²²⁷

²²⁶ *Idem*, p. 87

²²⁷ *Idem*, pp. 88, 89



Cuadro 4.1. Evolución de las empresas públicas en México

POLÍTICA ECONOMICA	PRIORIDADES	MARCO LEGAL	CARACTERÍSTICA ORGANIZACIONAL
1920 1940			
Consolidación del Estado, reconstrucción y desarrollo	Infraestructura, energéticos y comunicaciones	No Existe	Unidades desarticuladas, no hay coordinación
1940 1950			
Sustitución de importaciones	Infraestructura, educación y salud	Ley de Control de Organismos y Empresas	Incipiente control
1950 1970			
Estabilidad, crecimiento, protección y subsidios.	Abasto de bienes y servicios públicos	Reforma a la Ley, registro de empresas y publicación de estados financieros	Planeación y coordinación
1970 1982			
Fomento a la inversión, empleo y distribución del ingreso	Mantener la planta productiva y profundizar la sustitución de importaciones	Promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública	Mayor énfasis en la planeación

Fuente: Ayala Espino, José, *Economía del sector público*

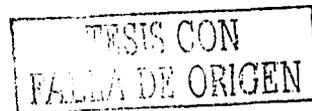
Se puede afirmar que la mayor parte de las instituciones denominadas paraestatales, fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Sin embargo, su desenvolvimiento se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional con la idea de conseguir una más acrecentada justicia social, sino también a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaban en el país durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional²²⁸.

Cuadro 4.2. Crecimiento del sector paraestatal de 1920 a 1982

PERIODO	EMPRESAS PÚBLICAS
1920-1934	15
1935-1940	36
1941-1954	144
1955-1962	206
1963-1970	272
1971-1975	504
1976-1982	1 155

Fuente: Ayala Espino, José, *Economía del sector público*

²²⁸ *Idem*, p. 39





4.3. Régimen jurídico de las entidades paraestatales

El artículo 90 constitucional²²⁹ establece el fundamento legal de la administración pública federal, asienta que será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sirven de marco reglamentario a este artículo constitucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

La *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, publicada el 14 de Mayo de 1986, regula la organización, control y funcionamiento de las entidades paraestatales. Por su parte el *Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, publicado el 26 de Enero de 1990, tiene por objeto reglamentar la ley correspondiente, en lo que se refiere a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.²³⁰

4.4. Tipología de las empresas paraestatales

La empresa pública se agrupa en lo que se conoce como *administración pública paraestatal*, que se constituye por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos²³¹

Los organismos descentralizados son aquellas entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión; su administración está a cargo de un órgano cuyos titulares son designados por el presidente de la República o su junta de gobierno. Tienen como objeto:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias,²³²
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.²³³

²²⁹ Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Poder Legislativo Federal, *Constitución Política*, México, 2002

²³⁰ Lombardo, Horacio y Orozco, Jesús, *op. cit.*, p. 248

²³¹ Poder Legislativo Federal, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 2002, p. 1

²³² Las áreas estratégicas son aquellas que están a cargo, en forma exclusiva, del sector público y se encuentran señaladas en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional. En el caso de las llamadas áreas prioritarias del desarrollo, según lo establece el párrafo quinto del artículo 25 constitucional, el sector público puede participar, por sí o con los sectores social y privado, para impulsarlas y organizarlas, de acuerdo con lo previsto en la ley. Lombardo, Horacio y Orozco Jesús, *op.cit.*, pp. 283, 288

²³³ Poder Legislativo Federal, *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, Artículo 14



Las empresas de participación estatal mayoritaria presentan tres aspectos relacionados con la participación del Estado en cada empresa: que el gobierno sea propietario del 50% del capital social; que en la constitución de su capital figuren títulos que solo pueden ser adquiridos por el gobierno federal; que le corresponda al gobierno federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.²³⁴

A su vez los fideicomisos públicos son creados por el gobierno federal o entidad paraestatal como órganos auxiliares del ejecutivo federal, para cumplir objetivos de interés público.

Por lo que respecta a las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, establece en su artículo 4° que estos organismos quedan sujetos por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica.

4.5. La privatización de empresas públicas

La privatización, como un instrumento de la economía que consiste en la venta de empresas propiedad del Estado y la compra de estas por el sector privado, ha sido una de las estrategias básicas en las que se sustenta material y formalmente la reforma del Estado en nuestro país. El predominio del mercado así lo exige, la libre competencia se ve afectada por la participación del Estado en la economía porque distorsiona la libre oferta y la demanda. A la luz de las múltiples críticas neoliberales, como la esgrimida por uno de los pensadores más conspicuos del neoliberalismo como lo es el austríaco Von Mises,²³⁵ la privatización se convirtió en el instrumento más usado para reducir el número de paraestatales.

4.5.1. La privatización como instrumento para la reforma

Sustentado en el modelo económico neoliberal, el Estado mexicano se ha transformado radicalmente en las dos últimas décadas. La retracción de la participación estatal en la esfera económica, se ha significado como una de las principales líneas de acción para consolidar los cambios en esta materia.

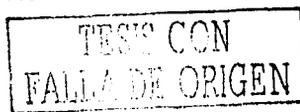
Enfocado esencialmente en el renglón de la macroeconomía la reducción del gasto, la privatización y la reforma de las empresas paraestatales constituyen la piedra angular de la propuesta normativa de la reforma del Estado.²³⁶

Sin duda, la estrategia privatizadora ha sido la que más importancia presenta. En esencia, resaltan dos factores que favorecieron la privatización: los problemas

²³⁴ Poder Legislativo Federal, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Artículo 46

²³⁵ Von Mises afirma: bien sabido es que las empresas nacionalizadas y municipalizadas, generalmente, fracasan; son caras e ineficientes y es preciso financiarlas, mediante subsidios que paga el contribuyente so pena de que quiebren. Vonn Mises, Ludwig, *op. cit.*, p. 99

²³⁶ Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios, la política... op. cit.*, p. 318





financieros y de solvencia económica que registraron diversos países en distintas etapas de la historia reciente; por otro lado, como parte de una corriente mundial de consenso casi general, donde los cambios en la concepción teórica y política de los modelos de desarrollo adoptados, han determinado profundos cambios en las formas de organización y actuación de los gobiernos.²³⁷

La privatización al igual que todas las propuestas neoliberales, que sólo buscan la creación de condiciones adecuadas para el cabal desarrollo del mercado, sin importar las condiciones de desigualdad social que pueda generar, tienen sus orígenes en dos de los países más representativos del modelo liberal: Estados Unidos e Inglaterra. El modelo neoliberal es de cuna anglosajona.

4.6. La privatización en el sexenio de Miguel de la Madrid

En 1983, se realiza una reforma constitucional que disminuye la facultad discrecional del ejecutivo de decidir directamente la extensión de la participación e intervención estatal. Con ello, inicia la privatización de empresas públicas con el argumento de sanear las finanzas públicas al aumentar la recaudación, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y también para recuperar la confianza del sector empresarial.

4.6.1. Liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta

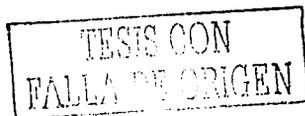
La estrategia para redimensionar al sector paraestatal se conformó por cinco procesos diferentes. En primer lugar, está la liquidación y la extinción, procesos aplicables a las entidades que ya alcanzaron los objetivos para los que fueron creadas, que no cumplen con sus fines o cuyo funcionamiento resulta demasiado oneroso.²³⁸ A continuación aparece la fusión, que se da cuando la complementariedad de actividades lo permite y se traduce en una disminución de costos y en mejoras en los sistemas de administración. Enseguida, está la transferencia de empresas a los gobiernos de los estados. Finalmente, está la venta de aquellas empresas que aún teniendo viabilidad económica no son ni estratégicas ni prioritarias y por lo mismo la presencia del Estado en esos sectores no se considera necesaria.

4.6.2. Etapas de la privatización en el período 1983-1988

En el capítulo 3 se dejó asentado que las políticas oficiales, a partir de 1982, estaban moduladas por las ideas neoliberales, impulsadas por instituciones financieras hegemónicas. Los ajustes que se hicieron en la materia concedieron importancia fundamental a la privatización de empresas públicas. Entre 1982 y 1988 se desincorporaron un total de 743 empresas del sector público. De ellas, 492 eran empresas de participación estatal mayoritaria; 78 de participación estatal

²³⁷ Villareal, Rene, "La empresa pública y el desarrollo industrial en México", en: Tello Macías, Carlos et. al., *La empresa pública en la modernización económica de México*, México, Ed. INAP, 1989, p. 225

²³⁸ Tamayo, Jorge, *La racionalización ...op. cit.*, p. 58





minoritaria; 160 fideicomisos públicos, y 13 organismos descentralizados. De un total de 1 155 entidades paraestatales en poder del gobierno federal en 1982, en 1988 sólo quedaban 412.²³⁹

Cuadro 4.3. Reducción del sector paraestatal de 1982 a 1988

AÑO	EMPRESAS PARAESTATALES
1982	1 155
1983	1 074
1984	1 049
1985	941
1986	737
1987	617
1988	412

Fuente: Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*

La estrategia para desincorporar las empresas públicas que se llevó a cabo durante el periodo 1983-1988 se puede dividir en tres etapas, la primera va de Diciembre de 1982 a Enero de 1985; la segunda, de Febrero de 1985 a Noviembre de 1987; y la tercera de Diciembre de 1987 a Septiembre de 1988.

Durante la primera etapa se efectuaron por las autoridades gubernamentales 195 procesos de desincorporación de los cuales 76 correspondieron a liquidación, 67 a extinción, 32 a fusión, 9 a transferencia y 11 a venta.

La segunda etapa da inicio cuando el gabinete económico acuerda dar un mayor impulso al proceso de desincorporación del sector paraestatal a consecuencia de los problemas que incidieron negativamente en la economía nacional, como fue la baja del petróleo en el mercado internacional y los terremotos de 1985. En esta etapa se autorizaron 406 procesos de desincorporación, de los que 142 fueron liquidación, 63 extinción, 38 fusión, 16 de transferencia y 147 de venta.

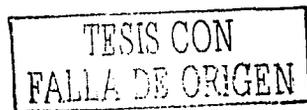
Finalmente, en la tercera y última etapa de la desincorporación establecida durante este sexenio, se autorizaron 123 nuevos procesos de desincorporación, siendo 43 de liquidación, 6 de extinción, 11 de fusión, 3 de transferencia y 60 de venta.

Cuadro 4.4. Reducción del sector paraestatal de 1982-1988, detallado por categoría

ETAPA	LIQUIDACIÓN	EXTINCIÓN	FUSIÓN	TRANSFERENCIA	VENTA
1ª 1982-1985	76	67	32	9	11
2ª 1985-1987	142	63	38	16	147
3ª 1987-1988	43	6	11	3	60
TOTAL	261	136	81	28	218

Fuente: Manrique Campos, Irma, *El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano*

²³⁹ Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios, la política... op. cit.*, p. 215





Resulta evidente que la reducción de las empresas públicas bajo la presidencia de Miguel de la Madrid no fue en su totalidad vía privatización. La parte que se vendió al sector privado significó un 30 %, la liquidación un 36%, la extinción un 19 %, la fusión un 11 % y las transferencias significaron el 4%.

De los 243 procesos de desincorporación que quedaban pendientes hasta el 30 de Septiembre de 1988, en los últimos días de la administración de Miguel de la Madrid se concluyeron 164, por lo que sólo quedaron pendientes de enajenación 79 entidades, mismas que fueron desincorporadas en los primeros días de la presidencia de Salinas de Gortari.²⁴⁰

4.7. La privatización en el sexenio de Carlos Salinas

En el sexenio de Carlos Salinas la política económica acentuó la tendencia de fortalecer una economía de mercado; así, la privatización y desestatización se consolidaron como parte importante en la forma de gobernar y por ello se dio continuidad al proceso de desincorporación de empresas y organismos del sector público.

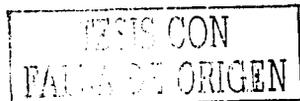
Luego del primer sexenio de corte neoliberal, era insuficiente justificar las privatizaciones como mecanismo para solventar la crisis económica. Se tuvo que recurrir entonces a una legitimación ideológica, para sustentar la reducción del sector paraestatal. A nueve meses de iniciado su mandato, en Agosto de 1989, Carlos Salinas de Gortari comenzó a perfilar su proyecto de *reforma del Estado*. A medida que esta proposición se volvió uno de los motivos centrales del discurso presidencial, se pudo distinguir en ella el énfasis de reducir el tamaño del Estado por la vía privatizadora.

4.7.1. Procedimiento para la privatización de empresas públicas

Las Etapas del proceso de venta que se siguieron durante el régimen Salinista, para redimensionar al Estado mexicano son las siguientes:

- 1) Propuesta de la Dependencia Coordinadora o Secretaría de Estado;
- 2) Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, que decide la alternativa de desincorporación más adecuada;
- 3) Acuerdo para la desincorporación;
- 4) Designación del Banco Agente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 5) Propuesta de los lineamientos de venta como convocatorias, calendario y monto del depósito, entre otros;
- 6) Elaboración del perfil y prospecto de venta, documentos en los que se describe la información más relevante de la empresa;
- 7) Elaboración del Banco Agente de la evaluación técnico-financiera para obtener un valor mínimo de referencia del precio de la empresa;
- 8) El Banco Agente recibe y evalúa las ofertas de compra y los proyectos del comprador respecto a la empresa;
- 9) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite un oficio de autorización y resolución de venta;
- 10) La Compraventa se formaliza cuando se suscribe el contrato respectivo entre la dependencia propietaria de las acciones y el comprador;
- 11) El producto de la venta se deposita en la Tesorería

²⁴⁰ Manrique Campos, Irma, "El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano", en: *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?*, México, Ed. El caballito, 1996, p. 129





de la Federación; 12) Finalmente, cuando el proceso de venta ha concluido, el Banco Agente elabora el documento denominado *Libro Blanco*, en el que se integran todos los documentos relacionados a la venta.²⁴¹

4.7.2. Aspectos básicos de la privatización en el sexenio 1988-1994

En 1989, en los artículos 25 y 28 de la Constitución se reserva de manera exclusiva al Estado las áreas estratégicas que comprenden la acuñación de monedas y la emisión de billetes; correos; telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito. Asimismo, se establece que el Estado podría participar por sí sólo o con los sectores social y privado, en las áreas que sin ser fundamentales para el desarrollo y soberanía del país, requieren de mayor apoyo de acuerdo al interés nacional.²⁴²

En el Diario Oficial de la Federación del 15 de Agosto de 1989, se publicó la resolución que reclasificó los productos petroquímicos dentro de la petroquímica básica o secundaria. Se hizo una redefinición de la lista de petroquímicos básicos de 34 a 19 productos y de la petroquímica secundaria de 800 a 66.²⁴³

Con esta reforma se permite la inclusión de numerosos derivados del petróleo en la lista de los llamados productos no estratégicos, que se agrupan en la petroquímica secundaria. Para Puga, resulta obvio que una estrategia semejante dejó ver la nueva relación entre el Estado y el empresariado al abrir las puertas al capital privado en la petroquímica secundaria y favorecer su participación en la construcción de plantas y financiamiento de proyectos que antes eran competencia exclusiva del Estado.²⁴⁴

La venta de los bancos comerciales fue un capítulo especial del proceso de privatización. El 2 de Mayo de 1990 el presidente Salinas envió a la Cámara de Diputados la iniciativa para modificar el artículo 28 de la Constitución. En la exposición de motivos se reiteran los lineamientos principales de la reforma del Estado y se propone volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Este "espíritu" es el de mantener bajo la exclusividad del Estado las áreas estratégicas. En virtud de que el crédito y la banca no eran considerados como tales, sino únicamente como una actividad que el Estado debía mantener en exclusiva por razones coyunturales de emergencia, se justificaba desincorporarlos derogando el párrafo respectivo.²⁴⁵

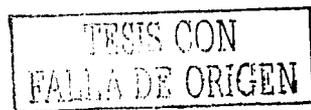
²⁴¹ Rogozinski, Jacques, "Aspectos conceptuales de la privatización", en: *Revista de Administración Pública*, número 82, México, Ed. INAP, 1990, pp. 134-137

²⁴² Tamayo, Jorge, *La Racionalización ...op. cit.*, p. 58

²⁴³ Inostroza Fernández, Luis, *op. cit.*, p. 267

²⁴⁴ Puga, Cristina, *op. cit.*, p. 196

²⁴⁵ Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios, la política... op. cit.*, p. 233





En los términos del acuerdo presidencial publicado el Diario Oficial de la Federación, el 5 de Septiembre de 1990, la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, disponía que debería regirse en todo momento, por los siguientes principios fundamentales:

- Conformar un sistema financiero más abierto y competitivo.
- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
- Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- Buscar obtener el precio justo por las instituciones de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

En Agosto de 1990 se inició el proceso de venta de los 18 bancos comerciales, para lo cual se creó en Septiembre el Comité de Desincorporación Bancaria. El 6 de Junio de 1992 se vendió el último banco comercial.²⁴⁶

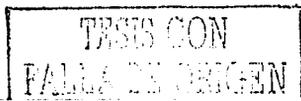
Los bancos reprivatizados contaron con "grupos de control" que poseían la mayoría de acciones y la capacidad directiva, dichos grupos estaban compuestos, en total, por sólo 274 inversionistas, es decir, el control sobre la propiedad y las decisiones de los bancos había quedado en manos de un número reducido de privilegiados accionistas.

En el ámbito agrario con la reforma del artículo 27 constitucional, se pretendía abrir el libre mercado de tierras en el campo mexicano. Tal reforma conlleva un cambio sustancial en los compromisos y, en consecuencia, de la ideología del Estado, cuyos orígenes se remontaban a las contiendas revolucionarias de principios de siglo y, especialmente, del momento institucionalizador de los años treinta y cuarenta.²⁴⁷ Se realiza entonces un cambio en una de las decisiones políticas fundamentales de la constitución como lo es la tenencia de la tierra.

La administración de Carlos Salinas de Gortari profundiza la apertura del sector agropecuario mediante una serie de medidas unilaterales de desprotección

²⁴⁶ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *op. cit.*, p. 235

²⁴⁷ Almeyra, Guillermo, "Privatización del sector agropecuario en América Latina", en: Concheiro, Luciano y Tarrío, María (coordinadores), *Privatización en el mundo rural...*, *op. cit.*, p. 61





arancelaria que impactan de manera negativa a varias ramas productivas del campo, principalmente al sector de granos básicos. Los productores mexicanos se ven obligados a enfrentar los retos externos de la apertura en condiciones de total desigualdad.

La implicación inmediata de la privatización de las tierras comunitarias, sea directamente, mediante el cambio de propiedad, sea indirectamente, mediante el control total de la producción y el mercadeo de tierras que siguen siendo formalmente de los pequeños campesinos, se une así con una explotación masiva de propietarios, incluso prósperos, para concentrar la riqueza en manos, esencialmente, del capital financiero.²⁴⁸

El resultado de las privatizaciones con Salinas de Gortari arrojó un total de 150 empresas vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas y 27 que abandonaron su estatuto de empresas paraestatales, quedando hasta Diciembre de 1994, un total de 216 empresas públicas.

Entre aquellas empresas vendidas destacan, además de Teléfonos de México, todas las empresas siderúrgicas paraestatales, las principales mineras, las dos líneas de aviación, una enorme empresa de fertilizantes, un paquete de 13 empresas de medios de comunicación, compuesto principalmente por los canales de televisión estatales y por último la banca comercial.²⁴⁹

El decremento del sector paraestatal durante el régimen de Salinas de Gortari fue significativamente menor al registrado en el sexenio anterior, sin embargo la importancia de la privatización fue muy superior, toda vez que las empresas privatizadas eran empresas rentables y con importantes perspectivas de crecimiento.

Cuadro 4.5. Reducción del sector paraestatal de 1989 a 1994

AÑO	EMPRESAS PÚBLICAS
1989	379
1990	280
1991	241
1992	217
1993	210
1994	216

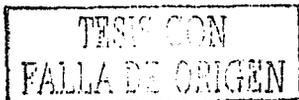
Fuente: Ayala Espino, José, *Economía del sector público*

4.8. La privatización en el sexenio de Ernesto Zedillo

Con las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis financiera de Diciembre de 1994 y evitar la quiebra bancaria, el gobierno mexicano actuó de tres formas: 1)

²⁴⁸ *Idem*, p. 47

²⁴⁹ Concheiro, Elvira, *op. cit.*, pp. 58, 59





con la compra de cartera bancaria; 2) interviniendo los bancos virtualmente quebrados y asumiendo las pérdidas de estos; y 3) otorgando subsidios fiscales. Pese a la falta de información clara del costo de estas medidas gubernamentales, es claro que la cantidad que el Estado desembolsó para sostener el sistema bancario nacional apenas cuatro años después de ponerlo en manos privadas, superó con creces la cantidad que obtuvo por su venta, además de haber vuelto a realizar funciones de banca privada y a otorgar grandes subsidios.²⁵⁰

En realidad, se trató de una nueva nacionalización de la mayor parte de las instituciones de crédito para, luego de un costoso proceso de saneamiento y de la misma forma subrepticia, pero en un esquema de mayor concentración y apertura al capital extranjero, volver a ponerlas en manos privadas.

En este periodo se privatizó parte importante de la petroquímica secundaria y se continuó con la desincorporación de organismos paraestatales aunque en un número reducido, ya que sólo quedan entidades en sectores estratégicos de la economía, situación que impide la venta de estas entidades a menos que se reforme el texto constitucional.

La justificación para privatizar los ferrocarriles se basó en la pérdida de la capacidad de este medio para movilizar carga, en 1995 sólo movilizó el 6 por ciento de la carga nacional. En este contexto el programa de privatización, dado a conocer el 13 de noviembre de 1995, contenía dos puntos relevantes: 1) División del sistema ferroviario en cuatro distintas entidades: Pacífico Norte, Noroeste, Sureste y Terminal de Valle de México; y 2) participación del sector privado en las líneas secundarias, la construcción de nuevas líneas y la prestación de servicios ferroviarios auxiliares.²⁵¹

Es conocido que la situación de muchas de las empresas privatizadas es desastrosa. Baste señalar que las dos empresas de aviación en manos de empresarios inescrupulosos y ajenos por completo al negocio fueron llevada a la quiebra; las carreteras concesionadas son parte, también, del paquete de rescate financiero de gobierno zedillista, el cual sólo en este rubro había significado un costo fiscal en 1996 más de 26 mil millones de pesos.²⁵²

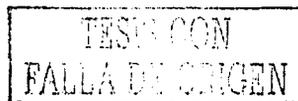
4.9. La privatización de la administración pública

La administración pública es la parte instrumental que sirve como mecanismo de ejecución de las políticas que están a cargo del Poder Ejecutivo. En tal virtud, la reforma del Estado y la influencia de la ideología neoliberal han tenido una serie de importantes repercusiones en la burocracia nacional. En primer lugar debido a la reducción de una parte importante de la administración pública como lo es el sector paraestatal y enseguida por la tendencia a introducir formas administrativas

²⁵⁰ *Idem*, p. 75

²⁵¹ Ayala Espino, José, *Economía del sector público ... op. cit.*, p. 445

²⁵² Concheiro, Elvira, *op. cit.*, p. 76





nacidas en el seno de la administración privada, con la intención de generar valor y la posible mercantilización de los bienes y servicios que proporciona el Estado.

La privatización de empresas propiedad del Estado, el énfasis en la situación macroeconómica y una liberalización del mercado, han sido las pautas de gobierno a partir de 1982, de conformidad con los postulados que abanderó el liberalismo en la esfera de la economía. Este conjunto de cambios estructurales encuadra en las reformas estatales de primera generación. Para dar continuidad a los cambios realizados en la primera etapa, los ideólogos de las reformas afirman que es necesario instrumentar otra serie de cambios, ahora llamados reformas de segunda generación, entre las que destaca por su impacto, la introducción de técnicas gerenciales al interior de la administración pública.

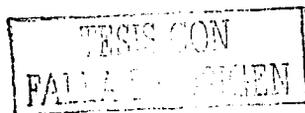
En las administraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas la reforma del Estado se concibió como una estrategia para redefinir la participación del Estado en la economía. Básicamente, las acciones de estos gobiernos consistieron en transferir a los particulares los derechos de propiedad de empresas públicas y en liberalizar la economía por medio de la desregulación y de la apertura comercial con el exterior. La naturaleza de las reformas fue bien recibida por los hombres de negocios más fuertes del país, debido a que sus empresas sí resultarían beneficiadas con semejante estrategia.²⁵³

Como ya ha quedado establecido, es a partir del sexenio de Miguel de la Madrid cuando se desarticula una forma de política económica para dar paso a otra inspirada en las ideas neoliberalistas. Con este cambio se presenta colateralmente una participación activa del empresariado nacional en la política y en la administración, más allá de su función tradicional como grupo de presión.²⁵⁴

El ascenso a la política de la clase empresarial mexicana se ha incrementado notablemente en los últimos 20 años, en los que no solamente ha conseguido impulsar un proyecto más acorde con su momento de desarrollo como capitalistas, sino que ha reformulado los términos de su relación con el poder y por lo tanto con la vida política. Bajo esta nueva etapa del empresariado nacional, su participación es más activa tanto desde sus organizaciones como desde otras plataformas políticas, en la definición y puesta en práctica del nuevo proyecto nacional y de

²⁵³ La coincidencia de proyectos entre el estrato superior del empresariado y los gobiernos de corte neoliberal es, para Cristina Puga, un indicador que señala una tendencia progresiva hacia la consolidación de un sector que concentra el poder y el ingreso y que puede constituirse, a mediano plazo, en una moderna oligarquía nacional. Puga, Cristina, *op. cit.* p 67

²⁵⁴ El nuevo modelo económico acepta la influencia ejercida por una nueva y más moderna generación empresarial cada vez más interesada en la apertura de la economía y en el establecimiento de una política económica que reivindicara la importancia del sector privado como motor del desarrollo. Aparte de propiciar un fortalecimiento de la liberalización de la economía, los proyectos empresariales comparten la preocupación por realizar cambios en el régimen político para estar en posibilidad de ganar posiciones en su entramado institucional. Luna, Matilde y Puga, Cristina, "Modernización en México: la propuesta empresarial", en: Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, número 151, Enero-Marzo, 1993 p 42, 45





manera importante en la colaboración para la formulación e implementación de políticas públicas desde el enfoque de los negocios privados.²⁵⁵

Respecto a la administración salinista, la prioridad siguió siendo la venta de empresas y la apertura comercial, situación que generó un cambio en la administración pública al transformarla de promotora del desarrollo a promotora del mercado al subordinar las políticas nacionales a las políticas surgidas en los países dominantes en la economía y las finanzas mundiales.²⁵⁶

Durante los dos periodos presidenciales señalados no se instrumentaron reformas administrativas significativas, ni se registraron medidas para introducir enfoques de administración privada en la administración pública. Las reformas burocráticas se redujeron a la implementación de algunos programas de simplificación y de descentralización administrativa. La razón que explica este hecho se encuentra en el tipo de reformas planteadas en ambos regímenes, ya que la prioridad se enfocó sobre todo en redimensionar al sector público a través de la privatización.

4.9.1. El Programa para la Modernización de la Administración Pública

Después de que el sector público experimentó una sensible reducción de su tamaño, la administración zedillista instrumentó un cambio de paradigmas, esta vez al interior de la administración pública. La pretensión se enfocó a sustituir los principios, funciones y organización de la administración pública por la metodología y técnicas de la nueva gestión pública, permeada por principios de la gerencia privada, en auge por el predominio del neoliberalismo.

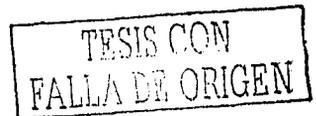
Las tendencias para dar cumplimiento integral a los planteamientos de reforma administrativa de corte gerencial, cobran especial relevancia en la administración de Ernesto Zedillo. Así, es posible ubicar a este sexenio como el que se encargó de la instrumentación de las reformas llamadas de segunda generación, para dar continuidad a las políticas que favorecen a la liberalización de la economía.

La implementación se realiza a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), cuyos rasgos distintivos estriban en que se orienta hacia la filosofía del enfoque de servicio; enfoque al cliente y no al ciudadano; desregulación al exterior y también al interior de la administración y la introducción del concepto de calidad total.

El Promap se instrumentó a partir de un diagnóstico cuyos aspectos específicos se agruparon en cuatro grandes temas, a saber: 1) limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2) centralismo excesivo; 3) deficiencia en los mecanismos de

²⁵⁵ Puga, Cristina, *op. cit.*, p 200

²⁵⁶ Cabello, Alejandra, *op. cit.*, p. 53





medición y evaluación del desempeño, y 4) carencia de una administración adecuada para la dignificación y ética de los servidores públicos.²⁵⁷

Producto de los resultados obtenidos en el diagnóstico al que fue sometida la administración pública, se planteó el objetivo de introducir cambios en todas las dependencias y entidades del sector público mexicano, cuyas directrices esenciales estaban retomadas de la visión empresarial. Para alcanzar el objetivo propuesto, en el programa se establecieron 4 subprogramas cada uno de ellos con sus propios objetivos y estrategias, los que en conjunto, según los diseñadores del Promap, propiciarían un mejoramiento de la función pública.

En el subprograma 1 se abordó lo relativo a la participación y atención ciudadana, se estableció el objetivo de lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas. Entre las líneas de acción de este subprograma destacan la revisión y simplificación del marco normativo, el establecimiento de estándares de calidad y la promoción de una cultura sobre la calidad.

En cuanto al subprograma 2, relativo a la descentralización y/o desconcentración administrativa, los objetivos consistían en dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse a las nuevas realidades, así como para tener capacidad de respuesta a objetivos y funciones claramente definidos y reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

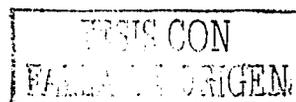
El subprograma 3 se dirigió a los aspectos de medición y evaluación de la gestión pública. El objetivo primordial consistió en fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas de medición y evaluación del desempeño y de resultados. Las líneas de acción por su parte consistieron en el establecimiento de objetivos claros y metas cuantificables y la creación de indicadores de desempeño.

Finalmente, en el subprograma 4 el tema central era sobre la dignificación, profesionalización y ética del servidor público; los objetivos pretendían contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos. Las líneas de acción establecían un sistema de selección, actualización de conocimientos y habilidades, un sistema integral de desarrollo de recursos humanos y el fortalecimiento de los valores éticos en el servicio público.²⁵⁸

Luego de dos años de haber concluido el periodo para el que se instauró el Promap, se aprecia que una de sus más importantes propuestas, consistente en el establecimiento del servicio civil o profesional de carrera, no se concretó, lo que

²⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México, 1996, p. 39

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 40-56





implica que la administración pública no se profesionalice y con ello no se considere la objetividad, imparcialidad y capacidad como medios de ingreso y promoción de los empleados públicos.

En un análisis del programa de reforma administrativa zedillista, Arellano establece que los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía que se generan a la luz de un presupuesto dirigido a resultados. El debate y discusión giró en torno a qué clase de parámetros y su medición son los importantes para evaluar el desempeño y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva.²⁵⁹

Las transformaciones propuestas en el Promap contenían claramente propuestas acordes con las técnicas gerenciales, que no se lograron consolidar porque no se introdujeron cambios estructurales en la administración pública, misma que esta fuertemente condicionada por características propias de un sistema político dominante por más de 70 años. Además el Promap al ser un programa sexenal, no contempló reformas administrativas largo plazo.

4.9.2. La reingeniería de la administración. El caso de Guanajuato

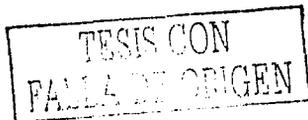
Otro de los casos de implementación de técnicas gerenciales al interior de la administración pública se encuentra en el estado de Guanajuato, en el que se instrumentó un modelo estratégico de reingeniería para conducir la función pública. La esencia de la reingeniería, según su autor, es la actualización y revitalización del servicio público, empleando tecnologías de vanguardia.²⁶⁰

La flexibilización en la toma de decisiones es uno de los aspectos nodales de las ideas gerenciales, es decir, se pretende terminar con las estructuras jerárquicas de la burocracia. En consecuencia con esta propuesta, se argumenta la necesidad de no imponer un plan único definido centralmente, sino que se debe depositar la confianza en los directivos, los profesionales y los funcionarios de los servicios públicos. Sin embargo, aquí se presenta una fuerte contradicción, pues según Muñoz, los recursos con los que se cuenta son limitados y no vale la pena pulverizarlos y por ello hay la necesidad de concentrarlos.²⁶¹ Sobre este punto es necesario señalar que la descentralización o flexibilización como se le denomina actualmente, también implica la transferencia de recursos hacia los órganos que reciben las atribuciones y no solamente facultad de decisión.

²⁵⁹ Arellano, Gault David, *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: R. Unido, Australia, Nva. Zelanda y México*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, México, 1999, p. 73

²⁶⁰ Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Modelo estratégico de la reingeniería de la administración pública: el caso del estado de Guanajuato*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, México, 1999. El autor de este modelo de reingeniería administrativa actualmente es el titular de la Oficina para la Innovación Gubernamental, en el gabinete de Vicente Fox

²⁶¹ *Idem*, p. 7





El vocablo cliente, con toda su implicación mercantil, se empleó en la reforma administrativa guanajuatense. La medida de satisfacción del cliente forma parte de las metas de los titulares de las dependencias y es un componente de su compensación anual del 20 por ciento. Sobre tal compensación cabe preguntar cómo dichos estímulos incrementan los gastos de la administración pública mismos que son los que supuestamente se pretenden reducir con la visión empresarial.

La calidad, entendida como la satisfacción del cliente, se pretende demostrar a través de dos casos aislados de supuesto éxito y en los que realmente es difícil encontrar un beneficio real para la población de aquella entidad federativa.

El caso uno se refiere al cumplimiento de los objetivos de reingeniería que se planteó la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Uno de estos objetivos consistió en la obtención de la certificación ISO 9002, a pesar de que, como lo señala el propio Muñoz, esa norma está fuertemente enfocada a procesos industriales y no siempre es felizmente traducida para hacerla aplicable a las realidades de la prestación de servicios públicos.²⁶² Con esto, se demuestra la diferencia de contextos que existen entre la administración pública y la privada.

El caso dos se refiere al Instituto de Seguridad Social de la entidad, en el que se resaltan como logros derivados de la adopción de un sistema de calidad los siguientes: reducción del tiempo de respuesta a la solicitudes de prestamos; establecimiento de un registro único de derechohabientes; reducción del tiempo de atención de pagos en ventanillas y la ampliación del servicio y recepción de solicitudes de las 15:30 a las 17:00. Además, sostiene Muñoz, la Institución adquiere los productos directamente a los laboratorios del ramo farmacéutico y se da confianza a los proveedores al considerarlos como socios del negocio.²⁶³

Ambos casos dejan ver una serie de supuestos logros en la administración pública de Guanajuato; pero en rigor los resultados obtenidos son intrascendentes para la población, pues aparte de arrojar resultados magros, las mejoras administrativas se han introducido en áreas adjetivas y no en las funciones sustantivas que tiene encomendada la función pública.

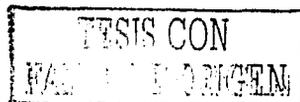
4.9.3. El modelo de innovación gubernamental

El arribo a la presidencia de la república de un hombre de diferente cuño político al del PRI no ha implicado que se introduzca una nueva visión en la forma de administrar, sino que se observa una continuidad, e incluso una agudización, del enfoque empresarial.

El gobierno foxista ha presentado el para el periodo 2000-2006 un *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. A pesar de que no se sustenta

²⁶² *Idem*, p. 10

²⁶³ *Idem*, p. 13





con evidencia alguna ni con un diagnóstico administrativo se sostiene que se necesitan estructuras de gobierno planas así como estructuras flexibles. Las estructuras planas implican un gobierno con menos niveles, menos plazas y más sencillas. Las estructuras flexibles sustituirán a las estructuras verticales y centralizadas por ser parte del pasado; ahora se proponen organismos horizontales, matriciales y por proyectos.²⁶⁴

Con base en las estructuras planas y flexibles, se propone el modelo de *Administración Cruzada*, y se describen los aspectos que debe cubrir este nuevo enfoque: 1) conectar proyectos con procesos, 2) procesos al servicio de los proyectos, 3) financiamiento emprendedor (suma recursos de todas las partes), 4) parte de una visión global y holística, 5) requiere de procesos robustos y confiables (norma ISO 9000), 6) potenciar el trabajo en equipo (redes de socios, alianzas estratégicas), 7) todo proyecto tiene un "líder" y todo proceso un "dueño", 8) supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia, 9) se basa en el esquema ganar-ganar, 10) se enfoca a resultados en tiempos claramente establecidos, y 11) requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de coordinación "a prueba de balas".²⁶⁵

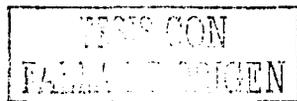
En buena medida, en el modelo de innovación de la actual administración las estrategias se enfocan a cambios en las áreas adjetivas de las instituciones públicas. El modelo propone constituir una red de "socios estratégicos" en la que participarán los oficiales mayores, los responsables de las áreas de recursos humanos, innovación y calidad, las unidades de desarrollo administrativo de la Secretaría de la Contraloría, del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y los responsables de las áreas de informática y asuntos jurídicos, entre otros. El modelo propone la integración de los que llama "socios externos", tales como: universidades, firmas de consultoría, colegios e instituciones académicas, empresas prestigiadas del sector privado y fundaciones nacionales y extranjeras.

Para complementar la red de socios el modelo pretende avanzar en la evaluación y compensación por resultados, en la gestión de proyectos estratégicos y en la reubicación de talentos, también se propone reasignar dentro y fuera del gobierno a las personas que el proceso de cambio determine, así como capacitarlos para que obtengan trabajo o autoempleo.

Se puede apreciar que la reubicación de personal fuera del sector público es un indicador que una de las prioridades del modelo de innovación consiste en reducir la plantilla de la administración pública centralizada e incluso reducir las tareas de la propia administración. Con una plantilla laboral reducida y con menos bienes y servicios que proporcionar la subcontratación y la concesión, es decir, la privatización, parece fortalecerse en esta administración.

²⁶⁴ Sánchez González, José Juan, "Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno de Vicente Fox", en: *Revista del IAPEM*, México, Ed. IAPEM, p. 156

²⁶⁵ *Idem*, p. 156





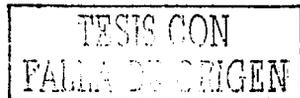
Cuadro 4.6. Fases, descripción y plazos del modelo de innovación gubernamental

FASE	DESCRIPCIÓN	PLAZO
Arranque: calentando motores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental 2. Red Nacional para la Innovación y Calidad Gubernamental 3. Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador 4. Transformación de las oficinas mayores 5. Negociación sindical con la FSTSE 6. Reunión de trabajo con el gabinete ampliado 7. Propuestas de cambio 	Primeros 100 días de gobierno
Primera: encendiendo el fuego de la innovación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prueba del ácido y capacitación integral 2. Premio del presidente a la innovación y calidad 3. Programa de reconocimientos a la innovación y calidad 4. Medición de la satisfacción del cliente 5. Inicio del programa e-Government 6. Consejo nacional para la Innovación 7. Desregulación burocrática 8. Consulta a los servidores públicos 9. Iniciativa del servicio civil de carrera 	2001-2002
Segunda: avivando la llama de la innovación	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Outplacement</i> 2. Gobierno enfocado y diferenciado 3. Gobernanza corporativa 4. Servicio civil de carrera (visión futurista) 5. Financiamiento estratégico 6. Conexión emocional 7. Metiendo goles 8. Capacitación continua 	2003-2004
Tercera: 730 días para cambiar el gobierno para siempre	<ol style="list-style-type: none"> 1. Blindaje constitucional 2. Reforma jurídica 3. Gobierno competitivo y proceso de mejora continua 4. Nuevos paradigmas de la gestión pública 5. Servidores públicos de carrera orgullosos 6. Un gobierno competitivo proyección internacional 	2005-2006

Fuente: Sánchez González, José Juan, Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno de Vicente Fox

La intención del modelo es establecer en México una nueva forma de administración pública denominada *Gobernanza Corporativa*, que cuente con estructuras planas, menos niveles, menos plazas y más sencillas. En suma, este modelo está constituido por una mezcla de enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos con énfasis en innovación. Sin embargo, el análisis del modelo permite sustentar que cada una de estas herramientas tiene diferentes elementos, direcciones y complejidad en su implementación, por lo que se espera que los resultados sean limitados.²⁶⁶

²⁶⁶ *Idem*, p. 161





CAPÍTULO V

LA AGENDA PENDIENTE DE LA REFORMA DEL ESTADO

Sin duda la reforma del Estado, que inició como un simple redimensionamiento del sector público, vía privatización de empresas paraestatales, es un fenómeno que con el paso del tiempo se ha vuelto más complejo porque ha impactado en los ámbitos político y social, además, desde luego, del ámbito económico.

Luego de 22 años de haber iniciado este proceso, los cambios que ha sufrido el Estado mexicano han sido profundos, su participación en la economía se ha reducido considerablemente en función del paradigma neoliberal, cuyos alcances son mundiales; políticamente se han ampliado los cauces democráticos, al grado de que el partido político dominante por más de 70 años, perdió la presidencia en una contienda electoral transparente; sin embargo, en el aspecto social los saldos de la reforma son desfavorables, la desigualdad en la distribución del ingreso y una creciente pauperización de millones de mexicanos son indicadores que permiten deducir que la reforma del Estado está inconclusa y que aún quedan muchas acciones a realizar para que el Estado cumpla con su misión fundamental que consiste en propiciar el bien común.

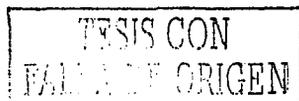
El bien común como objetivo de la reforma del Estado, inconclusa hasta ahora, solamente puede lograrse si se reforman estructuralmente las principales premisas políticas, económicas y sociales que se presentan en nuestro país, para transitar hacia un mayor grado de crecimiento y desarrollo.

5.1. Un nuevo contexto. Perspectivas generales para el sexenio 2000-2006

Para desarrollar este inciso se emplean los enfoques y postulados del análisis organizacional e institucional, por considerarlos como los instrumentos teóricos que permiten realizar una prospectiva sobre las principales características que tendrá el gobierno durante el sexenio 2000-2006.

Las elecciones del 2 de Julio del año 2000 dejaron ver la inconformidad y el disenso de la mayoría de la ciudadanía con la forma de gobernar del PRI, instituto político que había permanecido en la presidencia por más de 70 años. Marcadamente, los crecientes índices de pobreza y marginación y la percepción generalizada de una arraigada corrupción, favorecieron la intención de los votantes para buscar otras opciones de gobierno.

Las tendencias hasta ahora mostradas por Vicente Fox, presidente para el sexenio 2000-2006, reafirman la visión de los enfoques empresariales en el quehacer gubernamental, adoptados desde el inicio de la reforma del Estado, de conformidad con la diseminación de las ideas neoliberales. En entrevista televisiva luego del triunfo electoral el presidente manifestó que la relación entre el jefe del ejecutivo y los gobernadores de los Estados sería de clientes y no abordó la relación política que se establecerá entre estos dos niveles de gobierno. La





manera en que se privilegia la relación de tipo económico nos remite a la relegación que habrá de los ambientes institucionales y la preeminencia de los ambientes técnicos. Sin embargo, en la actualidad no se puede favorecer ningún ambiente sobre otro, es más, las decisiones desde el poder necesariamente deben vertebrarse con apego a los aspectos técnicos pero sin descuidar los aspectos políticos e institucionales.

Cuando la burocracia privilegió a los ambientes institucionales se descuidó la importancia de los aspectos técnicos y se generaron graves déficits económicos. La combinación de ambos entornos es recomendable para la optimización de la función pública. La visión foxista en torno a la adopción de principios técnicos y gerenciales ya se podía vislumbrar en sus declaraciones como candidato presidencial, cuando sostenía que la modernización de la administración pública federal requería de una verdadera reingeniería del gobierno que construya un gobierno inteligente, que utilice los sistemas administrativos más adelantados y las tecnologías de información más avanzadas.²⁶⁷

Otro elemento que indicaba el fortalecimiento de las propuestas neoliberales de la administración pública que se llevará a cabo, es cuando establece la idea de reformar la búsqueda de la justicia social sin volver al viejo contrato de una burocracia ineficaz y también cuando se plantea el objetivo de abandonar la política populista alejada del mercado.²⁶⁸ La influencia del mercado se prevé que dejará sentir sus propuestas en la forma de conducir la función pública.

Comparando las propuestas de Fox con la óptica empresarial de Osborne y Gaebler, planteada anteriormente en esta investigación, se puede encontrar otro punto de coincidencia que permite prever las influencias gerenciales que replantearán a la administración pública. En la obra de estos autores la participación de diversos grupos de la sociedad para el apoyo o auxilio de otros grupos en condiciones de desventaja es una opción ampliamente recomendable para quitar tareas al gobierno. A este modelo se le denomina como participación del tercer sector y su composición es por organizaciones de propiedad y control privados, pero que se crean para satisfacer necesidades sociales o públicas.²⁶⁹ En las propuestas de gobierno de Fox se ofrece un impulso del espíritu solidario, del intercambio social y del sentido del deber: el objetivo será detonar movimientos sociales a favor de los grupos que han sido vulnerados.²⁷⁰

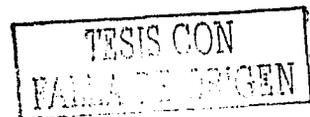
El presidente para el sexenio 2000-2006 proviene del Partido de Acción Nacional, un partido político diferente al de su antecesor, por lo que se vislumbran transformaciones importantes y de consideración en el sector público. El cambio

²⁶⁷ Reyes Heróles, Federico (coordinador), *Hacia la presidencia en el 2000*, México, Ed. FCE, 2000, p. 24

²⁶⁸ *Idem*, pp. 28, 29.

²⁶⁹ Osborne, David y Gaebler, Ted, *op. cit.*, p.79

²⁷⁰ Reyes Heróles, Federico, *op. cit.*, p. 30





organizacional²⁷¹ será una respuesta directa a un mandato de gobierno. En este caso se presenta un proceso de isomorfismo²⁷² y más específicamente de isomorfismo coercitivo, mismo que resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones.²⁷³

La nueva organización muestra claras tendencias hacia la adopción de prácticas gerenciales, esto significa que en la nueva administración se le dará mayor importancia a los ambientes técnicos los cuales hacen hincapié en una racionalidad que incorpora preceptos para igualar los medios y los fines de maneras eficaces para producir resultados previsibles.²⁷⁴

Por lo tanto, el ambiente institucional, que se caracteriza por reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones individuales si desean recibir apoyo y legitimidad,²⁷⁵ serán parte fundamental de la actual administración, por lo que no las puede soslayar en aras de un racionalismo exclusivamente de índole técnico.

La confluencia de estos dos ambientes puede ser nociva ya que las organizaciones que actúan en sectores muy desarrollados, tanto institucional como técnicamente, desarrollarán sistemas administrativos más complejos y experimentarán altos niveles de conflicto interno.²⁷⁶

Un factor que no se puede dejar pasar de largo en este análisis lo constituye el hecho de que el nuevo presidente enfrentará serias oposiciones a su mandato. El primero de ellos será el contrapeso que conforma el poder legislativo en el que ningún partido político tiene mayoría. Las coaliciones y negociaciones serán indispensables, esto implica un freno latente a cualquiera de sus iniciativas de ley.

Otro factor que dificultará los cambios que proponga el nuevo presidente será al interior del propio ejecutivo, es decir, a la burocracia que todavía presenta un fuerte arraigo a los modos en que esta se condujo por varias décadas. La resistencia al cambio será una característica presente en la futura administración. Además existen vicios añejos que están fuertemente institucionalizados y las cosas que están institucionalizadas tienden a ser relativamente inertes, es decir, resisten los esfuerzos de cambio. Para enfrentar estas resistencias muy

²⁷¹ Se entiende como cambio organizacional el que se lleva a cabo en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión. DiMaggio Paul J. y Powell Walter W. "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en: DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W (compiladores), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1999, p. 107

²⁷² Proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales, *Idem*, p. 108

²⁷³ *Idem*, p. 109

²⁷⁴ Scott, Richard y Meyer, John W. "La organización de los sectores sociales proposiciones y primeras evidencias", en: DiMaggio Paul J, *op. cit.*, p. 172

²⁷⁵ *Idem*, p. 170

²⁷⁶ *Idem*, p. 174

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



probablemente seamos testigos de procesos de reinstitucionalización lo que representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.²⁷⁷

En resumen, como coherentemente lo establece Luis Aguilar, los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses.²⁷⁸ En un ámbito como este, el nuevo gobierno tiene que fortalecer su capacidad de negociación para sacar adelante sus objetivos, si es que realmente pretende llevar cabo un cambio radical en la forma de gobernar.

5.2. Retos de la Reforma del Estado

Los cambios en cualquiera de los ámbitos que implica la reforma del Estado no se implementan de manera automática, debido a que enfrentan fuertes resistencias de grupos que se ven perjudicados con las transformaciones; además, se descubren nuevos escenarios que deben ser abordados de manera paulatina y cautelosa ya que la reforma debe rebasar la postura neoliberal que propone más mercado y menos Estado.

El Estado debe seguir desempeñando un rol insustituible para crear condiciones básicas para el crecimiento económico y para el desarrollo equitativo. También debe establecer el marco adecuado para incrementar la participación social en las decisiones de gobierno producto de un sistema político democrático. Asimismo, debe garantizar y defender la soberanía nacional la cual se torna difusa y vulnerable a causa de la globalización.

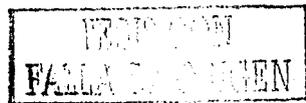
En virtud de la reasignación de roles y del reacomodo institucional que genera la reforma, esta debe enfrentar serios desafíos. Ayala Espino, plantea entre otros los siguientes: Generar una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil y entre el mercado y el Estado, que permitan el surgimiento de nuevos esquemas de articulación entre la política y la economía que gocen de consenso, credibilidad y apoyo de los principales grupos, para poder administrar los complejos procesos involucrados en la modernización económica y política. Lo anterior es indispensable para el logro de un nuevo balance entre los sectores público y privado, para generar nuevos estilos de regulación económica más eficiente y para el diseño de la nueva estrategia de desarrollo.²⁷⁹

Otro de los desafíos que enfrenta la reforma consiste en cambiar profundamente la asignación de los recursos del Estado en dos direcciones: primero, reorientar el gasto público, y segundo, aplicar mecanismos más eficientes, descentralizados y democráticos en la asignación y toma de decisiones. Modificar las bases organizativas de los regímenes tradicionales de economía mixta y específicamente

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ Aguilar Villanueva, Luis, *Estudio introductorio... op. cit.*, p. 29

²⁷⁹ Ayala Espino, José. *Límites del mercado... op. cit.*, pp. 146,147





de aquellos sistemas de presiones y demandas corporativas que han inhibido la modernización del país.

Representar globalmente a los diversos grupos de interés es un reto extraordinario pues sus objetivos y expectativas se ven modificados, y sus diferencias de todo tipo amplificadas en el curso de la reforma. Primero, porque los intereses internos y externos, en el marco de la globalización económica, pueden contrastar en aspectos sustanciales.

Segundo, el más amplio espectro de intereses también se refleja en la burocracia estatal, y algunas áreas de la administración pública son rígidas. Los retos planteados son de tipo estructural y deben enfrentar las inercias de un modelo anterior que estuvo vigente a nivel mundial durante varios años. Para conducir y para vertebrar el cambio que se ha propuesto, es imprescindible que se lleven a cabo cambios en la conducción gubernamental, de esta situación se desprenden otros retos para la reforma que se circunscriben al requerimiento de personal capaz y con las actitudes y aptitudes necesarias para encarar los nuevos desafíos.

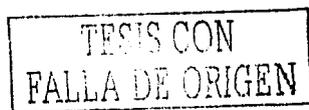
Otros retos o desafíos de la reforma son expuestos por Sánchez González; en primer lugar, es esencial contar con una capacidad de pensamiento estratégico sobresaliente, que trabaje constantemente en el análisis profundo de los principales resultados de la reforma del Estado. En segundo lugar, las oficinas personales del gobernante deben ser equipadas con unidades comprometidas en trabajos de personal de alto nivel, para relacionar las decisiones actuales con las estrategias básicas de la reforma, finalmente, es necesario señalar la necesidad de profesionales de muy alta calidad en la planificación de las políticas para dotar de personal a las unidades asesoras de los gobernantes.²⁸⁰

Finalmente, si la reforma del Estado, sin importar los principios ideológicos en los que se sustente, no se realiza en un marco en el que la transparencia sea la constante, será prácticamente imposible alcanzar el bien común. Conjuntamente con la transparencia, es de vital importancia para cualquier intento de reforma eliminar la corrupción existente al interior de las estructuras del Estado, pues si no se alcanza esta condición toda reforma estará condenada al fracaso.

5.3. Evaluar la política económica neoliberal

A pesar de haber sido el motor de la reforma del Estado, el aspecto económico presenta serias deficiencias estructurales que indican que la liberalización total de la economía, fortalecida por la retracción del Estado en este ámbito, ha tenido impactos negativos en la mayoría de la población del país. Las autoridades de gobierno han ponderado los indicadores llamados macroeconómicos, como el índice inflacionario y la paridad del peso con el dólar; pero se han dejado de lado factores básicos como son la redistribución del ingreso. Bajo el esquema

²⁸⁰ Sánchez González, José Juan, *Administración Pública ...op. cit.*, p. 43





dominante si bien se ha logrado un crecimiento económico, se ha propiciado una considerable concentración del mismo.

Con la apertura comercial y la integración precipitada del país en tratados de libre comercio, se han ocasionado consecuencias negativas a múltiples industrias que no tenían las características de competitividad y desarrollo tecnológico adecuado que les permitiera competir en condiciones de igualdad con sus contrapartes extranjeras, así se han cerrado muchas empresas y se han incrementado los índices de desempleo.

La reforma en el campo de la economía tuvo en la privatización de empresas públicas uno de sus pilares. A la luz del tiempo se puede evaluar este proceso que redimensionó radicalmente al sector público y restringió su participación activa en la economía. Una característica nodal de esta estrategia radica en que no se consideró que la participación del Estado en ciertas áreas de la economía y bajo ciertas circunstancias y contextos es necesaria y fundamental para el desarrollo del país.

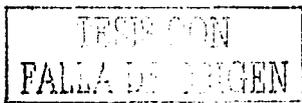
Existe un falso dilema entre el mercado y el Estado como instituciones mutuamente excluyentes. La disyuntiva que se plantea para que el Estado tenga predominio sobre la economía y viceversa es inviable, porque ambas instituciones son interdependientes.

Un desarrollo integral es aquel que se orienta hacia la generación, reproducción y distribución equilibrada de la riqueza. La rectoría del Estado en esta materia debe garantizar un marco institucional que permita estabilidad macroeconómica como una condición general, pero necesariamente se deben fomentar beneficios a nivel microeconómico.

El Estado como rector de la economía no debe ser el que deje todo a las libres fuerzas del mercado, pero tampoco operador directo de procesos productivos, salvo en las áreas estratégicas. El Estado rector es un promotor y catalizador del desarrollo económicamente sostenido para redistribuir el ingreso que se genere en función de las directrices que propicien el bien común.

La función redistributiva del Estado desde la perspectiva neoliberal pasa a un segundo plano y deja de ser una de sus funciones básicas, por lo que no se combate el desequilibrio en la distribución del ingreso que ocasiona el libre mercado. La forma de abrir los mercados nacionales a la competencia externa, sostiene Ibarra, ha tenido la consecuencia de restringir el papel del Estado y de la política fiscal en favorecer el crecimiento, combatir el desempleo o alcanzar mínimos de justicia, sin los cuales es imposible asegurar el sano funcionamiento de la sociedad o de los sistemas democráticos.²⁸¹

²⁸¹ Ibarra, David. "El dilema tributario," en: Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas, México, Unam, 2000





La política fiscal derivada del nuevo modelo económico debe de ceder muchas de sus tareas redistributivas para afianzar reformas que competitivamente desgravan a los grandes contribuyentes a fin de crear alicientes al ahorro, la inversión y el trabajo empresarial.

En los hechos entre 1982 y 1998, el peso del impuesto sobre la renta en las recaudaciones tributarias ha caído del 52.4% al 41.0%, y el de los gravámenes al comercio exterior del 10.3% al 5.5%, mientras que los impuestos especiales sobre producción y servicios subieron del 9.7% al 19.3%. Más aún, sólo entre 1989 y 1992 (después dejaron de publicarse las cifras) la participación de las empresas en el Impuesto sobre la Renta cae del 46% al 36%, mientras el cargado por las personas asciende del 46% al 54%. El signo de las tendencias tributarias de las dos décadas anteriores es claro: reducir la progresividad y el peso de los impuestos directos, transferir la carga impositiva al consumo y liberar las importaciones.

Hasta ahora la reforma del Estado en el aspecto fiscal ha beneficiado a los sectores con mayores ingresos, lo que impide que se fortalezca la función redistributiva del Estado. Mientras se ha desgravado la tributación a la renta de los grandes negocios, el peso de las adecuaciones ha recaído sobre las clases medias. En 1995, por ejemplo, una familia en Estados Unidos con ingresos de 40,000 dólares anuales pagaría impuestos cerca del 16% y alrededor del 30% en México.²⁸²

La esperada reforma fiscal integral, no podrá ser resultado del voluntarismo sino de la reconstrucción de pactos sociales básicos. No cabe recargar otra vez los costos sobre los sectores que más vienen perdiendo en los acomodos de la transición económica. Es de vital importancia repartir las cargas de modo más equitativo sobre la base del compromiso de empresarios, trabajadores, gobierno y legisladores, alejada de los arreglos políticos que beneficien solamente a los grupos que representan una minoría muy poderosa y que se beneficie a los más desprotegidos y propicie el desarrollo equilibrado de las entidades del país.

Las medidas necesarias para garantizar un balance adecuado entre la intervención estatal en la economía, radican en que se establezcan las condiciones para generar, reproducir y redistribuir la riqueza nacional que producen sus habitantes, sus sectores productivos públicos, privados y sociales. Es necesario mantener una política pública que haga más homogénea la distribución del ingreso y que mejore las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos.

5.4. Analizar la viabilidad de la privatización

A pesar de los múltiples beneficios que se le atribuyen a la privatización de empresas públicas, existen numerosas críticas que la ponen en entredicho. El modelo privatizador no elimina las desigualdades, sino que las profundiza, puesto

²⁸² *Ibidem*





que no hay un respeto a la equidad social ni tampoco a la democratización, entendida esta última como un aumento de la libertad y poder de la mayoría.²⁸³

Es falso el argumento que sostiene que las privatizaciones garantizan la libre competencia de las empresas privadas dentro de un mercado libre y autorregulado. Tampoco, dan lugar al aseguramiento de decisiones y actos favorables a las mejores opciones, ni garantizan la eficiencia en combinación con la atención a las necesidades de la población e interés general.²⁸⁴

A falta de reales condiciones de competencia en el mercado, donde en vez de la mano invisible reina la muy visible mano de los oligopolios y de los consorcios transnacionales, la privatización puede traducirse en un cambio del monopolio público al privado. Este es un punto que es importantísimo evitar, pues no existe beneficio económico en el simple traspaso de un monopolio público a un monopolio privado. Como sostiene Savas, la privatización no debe resultar en un capitalismo oligárquico.²⁸⁵

A la luz del tiempo se van viendo los resultados de la privatización. Aunque no se puede negar la existencia de las empresas públicas ineficaces, se han exagerado las virtudes de la privatización. Con frecuencia es difícil la desincorporación, magros los beneficios presupuestales, altos los costos políticos y los de armar mecanismos regulatorios alternos. Además, la escasez de talento gerencial o administrativo es de orden general; afecta al Estado, pero tampoco existen capacidades ilimitadas en el sector privado; más aún, la privatización ata recursos financieros y capacidades empresariales a actividades viejas.²⁸⁶

Los escándalos financieros de una parte de los bancos privatizados y la quiebra virtual de todo el sistema de crédito del país, han mostrado además del enorme costo de las políticas económicas implementadas, los serios problemas de un proceso que no tuvo transparencia ni confiabilidad. No se trata de simples actos aislados de corruptelas o malos manejos empresariales, sino de complicidades y cobijos del poder político y el poder económico.

La venta de las empresas paraestatales no resolverá el problema de la pobreza; un Estado propietario, por el hecho de serlo, no necesariamente tiene que descuidar sus otra funciones y obligaciones con los sectores mayoritarios. Lo que nunca se dijo fue que el tamaño del sector público se debió por lo menos en la mitad, a la alianza de protección que se daba con los sectores empresariales, que no se preocupaban por ser eficientes y competitivos porque finalmente el Estado los salvaba de las quiebras en empresas que adquiría.²⁸⁷

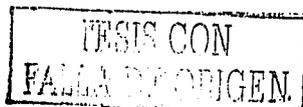
²⁸³ Inostroza Fernández, Luis, *op. cit.*, p. 249

²⁸⁴ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 191

²⁸⁵ Savas, E. S., *op. cit.*, p. 364

²⁸⁶ Ibarra, David, "El Estado y el mercado", en: Revista Nexos, número 49, México

²⁸⁷ Aziz Nassif, Alberto, *op. cit.*, p. 82





La privatización tiende a fortalecer a la sociedad mercantil, no necesariamente a la sociedad civil. Sin barreras ni diques de contención, el capitalismo tiende a generar niveles inaceptables de desigualdad social e inequidad en el ingreso.²⁸⁸

Con la privatización de empresas públicas se originó un amplio debate entre los que apoyaban esta estrategia y entre quienes tenían serias objeciones. Los argumentos más contundentes contra la privatización se pueden resumir de la siguiente manera:

- > La privatización aumenta el desempleo y elimina los mecanismos de protección social con los que contaban los trabajadores de las empresas privatizadas.
- > Se favorece a un reducido grupo de personas que son las que pueden adquirir las empresas privatizadas.
- > La soberanía nacional se pone en riesgo al transferir activos a extranjeros o monopolios nacionales.
- > Los monopolios vendidos siguen siendo monopolios solo que ahora en manos de capital privado.
- > Nada garantiza que las empresas transferidas al sector privado serán más eficientes, no existe un marco legal adecuado que favorezca un proceso de administración honesto y eficiente.

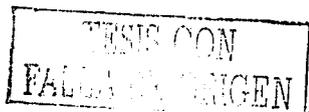
La privatización fue el instrumento por el cual el Estado cedió al capital privado los derechos de propiedad de sus empresas. Con el redimensionamiento del sector paraestatal se intentó racionalizar el uso de los recursos públicos y reducir la intervención estatal en la economía para privilegiar el libre mercado. Se dice a favor de la privatización que los objetivos que persigue son tendientes a reducir la presencia de los monopolios públicos; a cambiar las reglas para ampliar el interés a la inversión privada y concentrar los objetivos del gobierno en la coordinación económica y no en su intervención directa.

La venta de la banca comercial, entre otras,²⁸⁹ es una prueba fehaciente de que la privatización no genera todos los beneficios que se pregonan y también demuestra que debe haber procedimientos transparentes para llevar a cabo la transferencia de derechos de propiedad al sector privado. Si la corrupción no se elimina de estos procesos, seguramente habrá más perjuicios que beneficios.

También hay que mencionar que si el Estado estará dispuesto, incondicionalmente, a rescatar de la quiebra a las empresas públicas que antes fueron de su propiedad y ahora pertenecen a la iniciativa privada, se estarán retomando las prácticas intervencionistas, ahora tan cuestionadas y que dieron

²⁸⁸ Oszlak, Oscar, *op. cit.*, p. 73

²⁸⁹ Entre los casos con evidentes irregularidades están la venta de Aeroméxico, para la cual se llevó a cabo una quiebra ilegal, y la venta de Cananea al magnate Jorge Larrea, quien no había presentado la mejor oferta en la licitación pública. Valdés Ugalde, Francisco, *Los empresarios...op. cit.*, p. 237





como resultado de la privatización; al parecer se podría incurrir en círculo vicioso en el que el Estado interviene una empresa para evitar su quiebra, la salva y después la vende al sector privado. Como dice Savas: debe entenderse que la verdadera desincorporación implica, en primer lugar, un riesgo genuino de pérdida financiera para los inversores o propietarios si su empresa es mal administrada,²⁹⁰ tal y como la lógica del mercado lo deja ver.

5.5. Optimizar los programas de privatización

El crecimiento de la empresa pública mexicana obedeció en buena medida a aspectos coyunturales que favorecían la intervención estatal en la economía, sin que se cuestionara su pertinencia no sólo en el corto, sino también en el largo plazo. A partir de 1982, este sector experimentó un proceso inverso al que le propició su crecimiento, esto fue a través de la privatización.

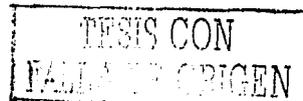
Para que la venta de empresas públicas genere los beneficios esperados y no se reduzca el objetivo de la privatización a captar ingresos y a evitar los gastos que implican las empresas deficitarias, es deseable que se conjunten un mínimo de condiciones para que la privatización tenga impactos positivos:

- Es necesario un ambiente de política económica que estimule la eficiencia en el sector privado.
- Los privilegios especiales a compradores de empresas públicas van en contra del principio de eficiencia.
- La creación o fortalecimiento del mercado de capitales es un factor decisivo para posibilitar la venta de empresas públicas por oferta o participación.
- Los costos sociales de la privatización más directos, como desempleo, y reducciones en los servicios, pueden ser graves a corto plazo en tanto que el crecimiento de los beneficios y los aumentos del empleo y la inversión no aparecen sino a mediano plazo.
- La capacidad administrativa de los gobiernos implicados en la privatización requiere atención especial, pues existe el riesgo de que el gobierno, pueda subvalorar los activos y hacer un mal negocio.
- La transparencia del proceso de privatización es importante para su éxito.²⁹¹

La privatización es un instrumento que puede redimensionar el aparato paraestatal para conferir al Estado un papel de verdadero rector de la economía nacional, ya que a través de los procesos de desincorporación se pueden devolver al sector privado funciones que le compete desarrollar, pero es importante que el Estado mantenga bajo su dominio áreas que por su trascendencia y su posición estratégica deben permanecer bajo su égida para que se puedan enfrentar con ventajas los retos del mundo contemporáneo.

²⁹⁰ Savas, E. S., *op. cit.*, p. 363

²⁹¹ Rodríguez Arana, Jaime, *op. cit.*, pp. 121, 122





5.6. Abatir los problemas que enfrenta la empresa pública

La autonomía de gestión es un rubro pendiente que debe superar la empresa pública, pues aún no se dan las condiciones para dejar atrás la intromisión política en su manejo y gestión. De ello se desprende la necesidad de atender los requerimientos de eficiencia y productividad de todo el sector paraestatal.

También es de suma importancia superar la dificultad de fijar una política de inversiones autónoma, puesto que la empresa pública depende del presupuesto fiscal que se aprueba anualmente, en consecuencia no puede formular planes de inversiones de mediano y largo plazo, a fin de hacerlas más independientes.

La composición y designación del Consejo Directivo y de los altos ejecutivos de las empresas públicas deja mucho que desear. La práctica muestra que estas designaciones las realiza el partido político en el poder y tienen una composición política más que empresarial.²⁹²

Otra limitante que afecta a la empresa pública es ponderada por el enfoque liberal. Uno de los defensores de esta corriente ideológica, sostiene que el problema clásico de las empresas de propiedad estatal radica en su estatus monopolístico. En lugar de hacer frente al mercado, sus directores acuden al Estado para que le financia, garantice sus créditos, compre los productos, proteja los mercados, disminuya la competencia y subsidie las ineficiencias por cualquier otro medio.²⁹³

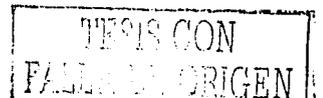
La pertenencia al Estado de las empresas públicas del llamado sector estratégico, se justifica por su trascendencia no sólo en la economía, sino también en aspectos políticos y sociales.²⁹⁴ La empresa pública debe adaptarse al complejo contexto actual para que se desarrolle con ventajas que se traduzcan en beneficio del país. Consecuentemente, es fundamental que se reviertan las premisas negativas que afectan a este sector, para que se inserte de lleno en el trascendente rol que tiene que desempeñar.

La obligada intervención del Estado en las diferentes esferas socioeconómicas en las que ha participado se explica ante todo por la necesidad de impulsar el desarrollo y de solventar ausencias o insuficiencias, así como promover el bienestar y la equidad social que nunca se podrían lograr de manera automática en el marco de un liberalismo económico.

²⁹² Inostroza Fernández, Luis, *op. cit.*, p. 363

²⁹³ Savas, E. S., *op. cit.*, p. 254

²⁹⁴ Un claro ejemplo de la importancia que tienen las empresas estratégicas para el país se encuentra en el caso de la empresa más importante del Estado, Petróleos Mexicanos. De los ingresos totales del gobierno federal, las transferencias de Pemex en los últimos 15 años representan entre el 30 y el 35%. Hay aquí una importantísima válvula de escape en el financiamiento del gasto público, en el servicio de la deuda gubernamental externa y en la balanza de pagos. Privatizar a Pemex, suponiendo que los compradores quedaran sujetos al régimen general del impuesto sobre la Renta y al pago de regalías, implicaría elevar la carga tributaria en alrededor del 15% y a crear trastornos importantes en el mercado cambiario cuando el gobierno adquiriese moneda extranjera para servir su deuda externa. Ibarra David, *El dilema ... op. cit.*





Se requiere fortalecer aquellas empresas públicas que incidan directamente en la solución de los problemas estructurales nacionales y fortalecer las empresas que propicien la integración de la planta productiva y el desarrollo de una tecnología propia.

El Estado debe terminar con la práctica de crear empresas que no correspondan a las necesidades reales de desarrollo del país, así como absorber empresas privadas en precarias condiciones financieras y operativas. Es precisamente esta estrategia la que en gran medida ha propiciado que las empresas mexicanas sean ineficientes y carezcan de competitividad en los mercados mundiales.

5.7. En el aspecto administrativo

La administración pública es la parte en la que se concretan y se hacen tangibles las propuestas y objetivos del poder ejecutivo federal, consiguientemente las reformas que se implementen desde el poder para reformar al Estado generan necesariamente cambios en su interior. Derivado de esta situación se originan cambios en las relaciones intrer institucionales y entre las instituciones y la ciudadanía en función de los lineamientos ideológicos que impulsen los cambios graduales desde el poder que supone la reforma del aparato estatal.

Desde hace tiempo la administración pública de nuestro país se ha visto inmersa en una serie de cambios institucionales que rigen su marco de actuación, la simplificación y la modernización de la administración pública son ejemplos de estos intentos que se llevaron a cabo hace algunos años. Actualmente, la adopción de principios gerenciales constituye el punto medular sobre el que descansa la nueva forma de concebir el tratamiento a que deben someterse los asuntos públicos, sin tomar en cuenta que existe una profunda diferencia entre los objetivos principales de la administración privada de la administración pública.

Mejorar el funcionamiento de la administración pública es una tarea impostergable a la que el nuevo gobierno debe enfocarse con serios esfuerzos, es necesario buscar mayores índices de eficiencia, eficacia y productividad en la función pública; rebasar los vicios propios de una administración patrimonialista y de botín, combatiendo la corrupción; establecer un sistema de rendición de cuentas y profesionalizar a los servidores públicos.

5.7.1. Establecimiento del servicio profesional de carrera

En casi todas las dependencias de la administración pública federal mexicana, cada cambio de administración representa un verdadero reacomodo de servidores públicos. Este fenómeno tiene como consecuencia inmediata la pérdida recursos humanos experimentados y la improvisación de nuevos funcionarios, que la mayoría de las veces se integra a la función pública gracias a lealtades políticas en lugar de capacidades administrativas.





Por tradición, la administración de personal del gobierno mexicano se ha regido por los principios de estabilidad en el cargo del personal operativo, y el régimen de confianza para los altos funcionarios, un sistema ancestral reforzado durante el largo periodo bajo la conducción de un partido prácticamente único. Entonces se alegaba a su favor, que se trataba de un régimen benefactor y paternal con posibilidades virtualmente ilimitadas. Pero ahora, bajo la alternancia efectiva en el poder, la pluralidad, la publicidad con su transparencia, y el imperativo de la rendición de cuentas y la administración por resultados, se requiere de un régimen de personal que sea profesional y estable. Este régimen, sin embargo, deberá sentar base en el republicanismo, el principio de méritos y la formación profesional, así como permanecer ajeno a todo sentido estamental o al sentimiento de corporación desligada del interés público.²⁹⁵

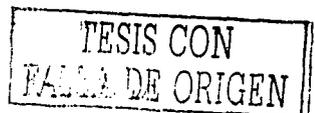
El servicio público de carrera, por su parte, significa un curso de profesionalización dentro del servicio público regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, esto es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa desarrollo profesional progresivo.

La pretensión de un servicio civil o profesional de carrera al interior de la administración pública se basa en la idea de recompensar los méritos profesionales y la preparación académica sobre la antigüedad en el puesto; que ese servicio formalmente institucionalizado se sustente en un sistema de evaluación del desempeño del servidor público que esté ordenado bajo criterios justos y objetivos; y que se eliminen de los parámetros de contratación de servidores públicos cualquier criterio de índole política, o de control sindical.

El contexto político y económico en el que se encuentra el Estado mexicano contemporáneo, requiere que el servidor público sea productivo, creativo, con sentido de innovación, de reflexión y autocritica de su quehacer; que sienta y sepa que lo que aporta conduce a soluciones que demanda el país. Los nuevos problemas públicos exigen soluciones innovadoras, tratamientos no convencionales sino creativos. Se requiere de un sistema que establezca reglas claras para el ingreso y las promociones; convocatorias transparentes; jurados intachables y conocedores; requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio; remuneraciones de acuerdo con el desempeño; inducción a los puestos acorde con la misión institucional y con las necesidades reales de los ciudadanos.²⁹⁶

²⁹⁵ González Parás, José Natlidad y Guerrero, Omar, "El servidor público de carrera y reformas a la administración pública", en: Muñoz Ledo, Porfirio (Coordinador), *op. cit.*

²⁹⁶ Roemer, Andrés, "Servicio público de carrera y reformas a la administración pública", en: Muñoz Ledo Porfirio (Coordinador), *op. cit.*





La profesionalización del servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté fincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de las autoridades de las dependencias y de los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Todo ello mediante procedimientos tan claros y transparentes que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección a favor de intereses políticos personales.

En materia de capacitación, la investigación ha recalcado que la misma debe estar estrechamente relacionada con el desempeño presente y futuro del funcionario en cuestión, es decir, la capacitación persigue la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades para elevar su productividad, eficiencia y calidad. Esta capacitación debe tomar en consideración la detección de las necesidades con base en el puesto, el desarrollo y la evaluación de la propia capacitación.²⁹⁷

Uno de los aspectos que deben caracterizar a la administración pública mexicana, consiste en dejar a un lado la administración patrimonialista, los arreglos clientelares, el amiguismo y el nepotismo. En la actualidad ya no se puede privilegiar solamente al ámbito político; los funcionarios también deben mostrar capacidad. En este sentido, Peters sostiene que una burocracia comprometida requiere que los designados políticos sean seleccionados mediante alguna combinación de disposición política y talento administrativo.²⁹⁸

Las tendencias e implicaciones del mundo contemporáneo que se presentan en la administración de recursos humanos implican una mayor calidad en el servicio público. Un medio para abordarlas cabalmente es el establecimiento y constante adecuación del servicio profesional de carrera.

La implementación del servicio civil de carrera está a expensas de la voluntad política. Si el nuevo gobierno no tiene esa disposición todos los intentos para profesionalizar al sector público serán estériles.

En síntesis, se requiere buscar la conjunción entre flexibilidad, buen manejo del personal y, por supuesto, fortaleza de las instituciones públicas. Un sistema de administración de recursos humanos meritocrático, implica fundamentalmente un desempeño burocrático con mayores índices de eficiencia y productividad, menor corrupción y en general mejor gobierno.

²⁹⁷ *Ibidem*

²⁹⁸ Peters, Guy, *La política de la burocracia*, México, Ed. FCE-CNCPyAP, 1999, p. 183





CONCLUSIONES

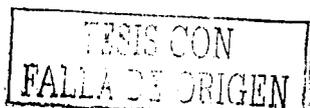
A lo largo de esta investigación se han destacado los aspectos más importantes de las variables que conforman su objeto de estudio, es decir, la reforma del Estado, la privatización como una de sus principales herramientas y la nueva gestión pública que es entendida como una consecuencia de la reforma del Estado y también como una de las formas que presenta la privatización. Con ello, se han plasmado los elementos de juicio necesarios para arribar a las conclusiones que se detallan a continuación.

La participación del Estado en la economía es un tema añejo y motivo de diversas posturas ideológicas, unas a favor y otras en contra. Así, es posible ubicar posiciones diametralmente opuestas y en continuo debate como el socialismo y el capitalismo también conocido como liberalismo. Una postura intermedia se conforma por los planteamientos del sistema denominado de economía mixta, que permite la coexistencia del mercado con la intervención estatal en la esfera económica.

El sistema de economía mixta surge en el siglo XX a consecuencia de la crisis financiera que se generó como resultado de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de 1929. A través de este sistema económico se pretenden revertir los conflictos, las crisis, las desigualdades sociales y la concentración de la riqueza, ya que estos indicadores revelan que las condiciones generales para la reproducción y crecimiento del sistema, no son aseguradas automáticamente por el libre funcionamiento, los mecanismos y comportamientos económicos de las empresas privadas y del mercado. Al revertir los efectos nocivos de la crisis y al ocuparse de proporcionar servicios de tipo social a amplios sectores de la población, al Estado se le agregó el calificativo de benefactor, el cual asumió diferentes formas y matices, en función de las características intrínsecas de cada nación.

El Estado benefactor permitió superar la crisis y generó un periodo de estabilidad política al generar consensos y al legitimar sus acciones mediante la provisión de servicios sociales. Luego de 5 décadas de estabilidad el modelo comenzó a debilitarse y una nueva crisis financiera se presentó a nivel mundial. La coyuntura fue la ideal para que los defensores del liberalismo presionaran para suplir la economía mixta por una más liberal. Teóricamente, las propuestas para privilegiar al mercado, en este nuevo contexto, se conocen como neoliberalismo ya que continúa auspicando la libertad plena del mercado.

En México se establecieron algunos de los postulados del Estado benefactor; sin embargo, nunca se consolidó plenamente. Al paso de los años la crisis financiera también se hizo presente. Para resolver la crisis que se registró en el país a finales de la década de 1970 y a principios de 1980, se han adoptado soluciones de tipo neoliberal que proponen la estabilización de las finanzas públicas con grandes costos sociales y un cambio estructural que no concuerda con las decisiones políticas fundamentales y los ideales plasmados en la Constitución Política. Este





tipo de modelos ha dejado constancia con el paso del tiempo de sus limitaciones y de las serias contradicciones que presenta como instrumento para propiciar el desarrollo integral de la sociedad.

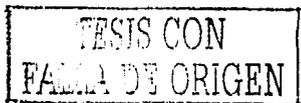
El neoliberalismo, tiene en los organismos financieros internacionales a sus difusores más importantes. Los argumentos que justifican sus ideas para el cambio se basaron en la crisis económica que generó un modelo que auspiciaba la intervención estatal en la economía. Sin embargo, se debe valorar en su justa dimensión esa participación, pues obedeció a severas crisis políticas y sociales producto de dos guerras mundiales, así como a una gran crisis originada por los desajustes propios del mercado, que sólo con la intervención del Estado fue posible superar.

Es cierta la premisa que sostiene que el mercado genera la formación de capital; sin embargo, sin un mecanismo que lo regule, genera también una serie de disparidades sociales que van en contra de la misma sociedad porque son situaciones potenciales para la inestabilidad política y el quebranto de la paz social. Si el Estado no establece lineamientos para redistribuir la riqueza, no estaría cumpliendo con su función primordial que consiste en propiciar las condiciones mínimas para alcanzar el bien común.

En nuestro país la sustitución de las propuestas del Estado benefactor por los planteamientos neoliberales, dio como resultado un fenómeno, que permanece vigente en los albores de este nuevo milenio, al que se denomina reforma del Estado. Este fenómeno comprendió en sus inicios aspectos económicos, pero con el paso del tiempo este concepto se ha ampliado y su estudio debe abarcar aspectos políticos y sociales y no concentrarse solamente en la esfera económica. Se necesita de un Estado comprometido en la consecución del crecimiento económico sostenido, pero al mismo tiempo de un Estado comprometido con la equidad social. Se requiere un balance entre crecimiento económico con beneficio social, por lo que el gobierno debe impulsar políticas públicas favorables al desarrollo de ambas premisas de manera complementaria.

Indudablemente, el Estado que habrá de configurarse para encarar los múltiples y complejos desafíos, inherentes al contexto que se presentan en los inicios del tercer milenio, no puede apegarse a los postulados de una corriente ideológica dominante, sino que habrá de retomar las experiencias del pasado para rescatar los puntos positivos y crear las condiciones necesarias para el desarrollo político, económico y social de la sociedad en su conjunto y no solamente de un mínimo sector de esta, por muy poderoso que este sea.

En determinadas situaciones se vuelve indispensable el incremento de la injerencia estatal en la economía; ante la eventualidad de que se presente esta situación, se debe analizar su papel histórico para evitar un crecimiento anárquico que es contrario al dinamismo que el Estado debe mostrar para adecuarse a los cambios que se van gestando en su interior.





Es imprescindible que el gobierno, producto de una reforma del Estado plena en el sentido más amplio del término, es decir, considerando aspectos políticos y sociales y no tan solo los de naturaleza económica, abandone prácticas clientelares y corruptas para que se propicie un nuevo orden con criterios de eficacia, eficiencia, consenso, legitimidad, democracia y equidad, atributos que necesariamente deben contemplarse siempre que se hable de reforma del Estado.

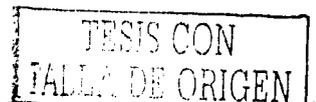
El Estado se ve afectado por la creciente complejidad de los problemas que enfrenta. En la actualidad el cumplimiento de sus funciones, ya sean las denominadas tradicionales como la seguridad y la defensa y las que emergen en función de nuevos paradigmas o readequación de estos, no puede cumplirse cabalmente sin la cooperación de los sectores sociales. Los actos unilaterales del pasado requieren de la participación de la sociedad. Por lo tanto la búsqueda de consensos y desde luego de una creciente legitimidad son aspectos de fundamental importancia para el Estado.

Lejos de acercarse a su extinción, el Estado contemporáneo está evolucionando para reformularse y adaptarse a los cambios económicos, políticos y sociales que enmarcan su misión. Se requiere un Estado que permita un desarrollo social equitativo, que no sea el eje en torno del cual gire la economía, pero si la regule, y se necesita que en el aspecto político sea garante del orden constitucional establecido y por lo tanto se apegue a los principios de la democracia.

Uno de los principales instrumentos que se empleó para dar cuerpo a la reforma estatal, consistió en la venta de empresas públicas al capital privado. El diagnóstico del cual se partió para justificar la privatización, era parcialmente cierto porque el Estado desarrollaba funciones empresariales que no generaban beneficio alguno. Sin embargo, existen ciertas áreas que son estratégicas para el desarrollo nacional y la intervención del Estado es necesaria, pues las empresas públicas, como se ha demostrado, pueden desempeñar un papel fundamental en el desarrollo del país. No obstante, la idea de los gobiernos de tinte neoliberal aboga por la venta de empresas públicas estratégicas, sin considerar los efectos sociales y también económicos que ello ocasionaría.

La privatización de empresas públicas encuadra en lo que se ha denominado reformas de primera generación. Estas reformas implican que el Estado deje de proporcionar ciertos bienes y servicios, vía privatización y complementariamente que desregule la economía. La finalidad es permitir la participación de los particulares, a través del mercado, en las áreas en las que el Estado se retrae.

Con el paso del tiempo se ha dejado al descubierto que el proceso privatizador que se instrumentó para reducir el tamaño del Estado, estuvo plagado de manejos corruptos, la privatización de la banca comercial, de las carreteras y de los ingenios azucareros dan una muestra de ello. Las privatizaciones deben estar sustentadas en procesos transparentes, de lo contrario pueden generar crisis tan fuertes que el Estado, aunque parezca irónico, se ve obligado de nuevo a intervenir. En suma, se puede decir que la estrategia que se siguió en nuestro país





para llevar a cabo la privatización de empresas públicas no tomó en cuenta la democratización de la propiedad, ya que este esquema de adjudicación solamente ha beneficiado a grandes inversionistas y ha propiciado en consecuencia que se incremente la concentración del ingreso.

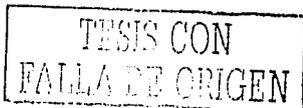
La privatización se presenta también al interior de la administración pública bajo la denominación de nueva gestión pública, cuyos rasgos principales se caracterizan por no tener un sustento teórico, por ser originadas en contextos muy específicos que difícilmente se puede repetir en otras latitudes y por adoptar los principios y las prácticas de la administración de empresas, que en muchos de los casos no pueden implementarse en los asuntos públicos.

La administración pública se torna gerencial debido a dos factores claramente identificados, en primer lugar por la influencia de organismos exteriores y países que están a favor del predominio del mercado en concordancia con las ideas neoliberales, así como por el arribo a la política y a la administración de un grupo de empresarios, que desde el seno mismo del poder instrumentan cambios proclives a impulsar todo lo relacionado a la administración de empresas privadas.

Esta transformación cobra vida al amparo de las ideas gerencialistas y se apega a lo que se conoce como reformas de segunda generación. Las consideraciones jurídicas y políticas no son tomadas en cuenta en esta fase, ahora la preferencia se otorga a las transformaciones culturales y tecnológicas con la intención de dar continuidad a los cambios emanados de las reformas de primera generación, mismas que fortalecieron al mercado. Sin embargo, hay que señalar que confiar a la gestión privada los asuntos públicos no es viable, puesto que la administración pública no debe perseguir ganancias económicas sino el bienestar de la sociedad.

La administración pública mexicana enfrenta en la actualidad diversos y complejos retos, que para superar debe realizar cambios radicales que eliminen vicios añejos, que eliminen inercias, que permitan superar rezagos y que facilite una nueva relación entre Estado y sociedad. La adopción del llamado paradigma posburocrático, gobierno empresarial o nueva gestión pública es muy poco viable en México, porque no se ha abandonado el tipo de administración patrimonialista que se presume hubo de ser sustituida por una auténtica burocracia weberiana, para poder entonces adoptar la posburocrática, es decir, si hay una secuencia lógica en la sustitución de un paradigma por otro, se estaría saltando una de las fases. En el caso mexicano resultaría irónico transitar hacia la posburocracia, cuando ni siquiera se ha consolidado una auténtica burocracia.

Las corrientes ideológicas que han impulsado el retorno del liberalismo, adaptado a las condiciones actuales, sitúa en el campo de la administración pública en un ambiente económico y pretende que las relaciones que se dan entre el Estado y la ciudadanía adquieran el carácter similar al de la empresa privada con sus clientes; pero, la administración de los asuntos públicos rebasa con mucho las situaciones mercantiles pues su actuación está permeada por situaciones políticas y sociales.





Por ello, la reestructuración de la administración pública no puede sustentarse únicamente en elementos de índole presupuestaria, pues la estructura burocrática también debe contemplar en su accionar aspectos políticos y sociales, en virtud de ser la parte instrumental para materializar el bien común. Una tarea tan grande, como la de replantear la administración pública, también debe imbuir un cambio en la cultura organizacional burocrática para que los servidores públicos generen respuestas idóneas a las demandas de la sociedad en su conjunto.

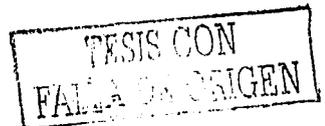
Teniendo como guía las ideas reformadoras de la administración pública, sustentadas en los postulados gerenciales, en México se han intentado implementar cambios en este sentido. En el sexenio de Ernesto Zedillo se instrumentó un programa de reforma administrativa para el periodo 1995-2000, en el que se pretendía establecer una relación meramente mercantil entre el servicio público y sociedad, al sustituir la noción de ciudadanía por la de clientela. Los logros de ese programa fueron escuetos y al finalizar esa administración se siguió poniendo en tela de juicio la calidad de la función pública

Otro de los casos de implementación de las ideas gerenciales al interior de la administración pública se encuentra en el estado de Guanajuato. La propuesta que se realizó en esa entidad no aborda cuestiones políticas ni sociales, por lo tanto su enfoque es muy reducido; los logros que reporta como mejoras sustantivas son en realidad intrascendentes y la carencia de argumentaciones conceptuales es evidente lo que hace de ese modelo algo más parecido a un curso motivacional, que a una propuesta de reforma.

A pesar de las debilidades que presentan los cambios de tipo gerencial, se augura su continuidad al menos hasta el año 2006, ya que en la actual administración se comparte plenamente la visión empresarial, incluso se retoman los aspectos esenciales que se establecieron en Guanajuato, los cuales, como ya se ha dicho, son ampliamente cuestionables.

Una reforma del Estado que sólo considere los aspectos económicos y por lo tanto relegue a un segundo plano las situaciones de índole política y social, será una reforma inconclusa. La desigualdad, que se ha agudizado con el modelo ideológico implementado por la corriente neoliberal, debe ser atendida a través de cambios estructurales, que ataquen el problema de raíz y que no sólo se atenúen parcialmente sus efectos mediante programas coyunturales. Esta situación requiere atención prioritaria, pues en términos de prospectiva, puede generar severos conflictos sociales.

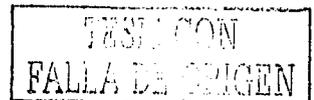
En síntesis, se puede concluir con base en la investigación realizada, que han transcurrido veinte años de iniciada la reforma en nuestro país y los resultados alcanzados dejan mucho que desear, por lo que se requiere instrumentar una verdadera reforma del Estado.





BIBLIOGRAFÍA

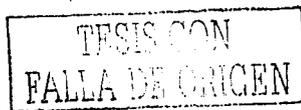
- 1 Aguilár Villanueva, Luis "El modelo redimensionador supuestos y límites", en: Memoria del seminario internacional Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, Ed INAP, 1989
- 2 _____ "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado en México", en: Huerta Mauricio (coordinador), México, CNCP y AP, 1992
- 3 _____ "Presentación", en: Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge, *La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales*, México, Ed. Diana, 1996
- 4 _____ "La reforma del Estado mexicano", en: Revista gestión y análisis de políticas públicas número 1, España, Septiembre-Diciembre, 1994
- 5 _____ "Estudio introductorio", en: Majone Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1997
- 6 _____ "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", en: Revista de Administración Pública, número 91, México, Ed. INAP, 1995
- 7 Alcántara Saez, Manuel *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Ed FCE, 1995
- 8 Alcocer Villanueva, Jorge "Economía y política en la transición mexicana", en: Transición a la democracia y reforma del Estado en México, Barros Horcasitas, José Luis et al., (compiladores), México, Ed. Miguel Angel Porrúa-Flacso, 1991
- 9 Almeyra, Guillermo "Privatización del sector agropecuario en América Latina", en: Conchero, Luciano y Tarró, María (coordinadores), Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro, México, Ed UAM, 1998
- 10 Alonso, Jorge "Comentarios al segundo informe presidencial", en: Valencia Lomeñe, Enrique A dos años la política social de Ernesto Zedillo, México Ed Red Observatorio Social, 1997
- 11 Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc *México y su desarrollo socioeconómico (de Porfirio Díaz a Ernesto Zedillo)*, México, Ed Limusa, 2001
- 12 Arellano Gault, David *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: Reino Unido, Australia, Nva. Zelanda y México*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, México, 1999





La reforma del Estado en México 1982-2000; de la privatización de empresas públicas a la privatización de la gestión pública. La agenda pendiente.

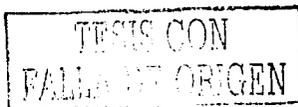
- 13 Arnaiz Amigo, Aurora *Estructura del Estado*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1993
- 14 Arroyo, Alberto "Economía mexicana en 1996. ¿una nueva etapa postcrisis?", en: Valencia Lomell, Enrique. A dos años la política social de Ernesto Zedillo, México, Ed. Red Observatorio Social, 1997
- 15 Ayala Espino, José *Economía del sector público mexicano*, México, Ed. UNAM, 1999
- 16 _____ "La reforma del Estado. Saldos y desafíos", en: Revista de Administración Pública, número 89, México, Ed. INAP, 1995
- 17 _____ *Límites del mercado, límites del Estado*, México, Ed. INAP, 1992
- 18 Aziz Nassif, Alberto "Reformar al Estado Modernización sin modernidad", en: Transición a la democracia y reforma del Estado en México, Barros Horcasitas, José Luis et. al., (compiladores), México, Ed. Miguel Angel Porrúa-Flasco, 1991
- 19 Banco Mundial *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Ed. Banco Mundial, 1997
- 20 Barzelay, Michel *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, CNCPyAP-FCE, 1998
- 21 Bazdresch, Carlos "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia", en: Transición a la democracia y reforma del Estado en México, Barros Horcasitas, José Luis et. al., (compiladores), México, Ed. Miguel Angel Porrúa-Flasco, 1991
- 22 Bobbio, Norberto "La crisis del Estado de bienestar y el reto neoliberal: Una entrevista con Norberto Bobbio", en: Estudios Políticos, número 3-4, Vol. 5, Jul-Dic 1986, FCPyS-UNAM
- 23 _____ *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Ed. FCE, 1999
- 24 _____ *El futuro de la Democracia*, México, Ed. FCE, 2000
- 25 Boeninger, Edgar "El papel del Estado en América Latina", en: Luders, Rolf y Rubio, Luis (coordinadores), Estado y economía en América Latina, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1999
- 26 Bozeman, Barry "Estudio Introductorio", en: Bozeman, Barry (coordinador), La gestión pública Su situación actual, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1998
- 27 Brugué O, Amorós M. y Goma R "La administración pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?", en: Revista gestión y análisis de políticas públicas, número 1, Septiembre-Diciembre, 1994
- 28 Cabello, Alejandra *Globalización y liberación financieras y la bolsa mexicana de valores. Del auge a la crisis*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1999





La reforma del Estado en México 1982-2000: de la privatización de empresas públicas a la privatización de la gestión pública. La agenda pendiente.

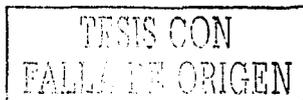
- 29 Cabrero Mendoza, Enrique "Análisis de la Estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano," en: Revista de Administración Pública, número 73, México, Ed INAP, 1989
- 30 Cardiel Reyes, Raúl *Pasado y Presente*, México, Ed UNAM, 1997
- 31 Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio *Las empresas públicas en México*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1983
- 32 Consejo Nacional de Población *Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal*, México, 1990, 1995 y 2000
- 33 Compean Flores, Guadalupe "¿Empresa Pública o Empresa Privada? Un falso dilema", en: Revista de Administración Pública, número 77, México, Ed. INAP, 1990
- 34 Concheiro, Elvira "Crisis y nuevo poder en México: los límites de un acuerdo privatizador", en Concheiro, Luciano y Tarrío, María (coordinadores), Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro, México, Ed UAM, 1998
- 35 Covían Andrade, Miguel *Teoría constitucional*, México, Ed Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002
- 36 Dabat, Alejandro *El Mundo y las Naciones*, México, Ed UNAM, 1993
- 37 Derlien, Hans-Ulrich "Modernización administrativa ¿moderna, modernista, postmodernista?", en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 7-8, España, 1997
- 38 Deutsch, Karl W *Política y Gobierno*, México, Ed. FCE, 1998
- 39 DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en: DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W (compiladores), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1999
- 40 Drucker, Peter *La gran ruptura*, México, Ed. Roble, 1970
- 41 Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher "De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países subdesarrollados", en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 7-8, España
- 42 Fayol, Henri "Conferencia publicada en la Revue Practique du Ciccle Commercial e Industriel de France, Enero de 1918", en: Administración industrial y general, Argentina, Ed. El Ateneo, 1956
- 43 _____ "Conferencia en el distrito parisiense de la sociedad de la industria mineral, Octubre de 1918", en Administración industrial y general, Argentina, Ed. El Ateneo, 1956





La reforma del Estado en México 1982-2000; de la privatización de empresas públicas a la privatización de la gestión pública. La agenda pendiente.

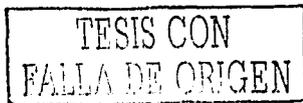
- 44 Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge *La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales*, México, Ed. Diana, 1996
- 45 Giddens, Anthony *La Tercera Vía. La renovación de la social democracia*. México, Ed. Taurus, 2000
- 46 González Parás, José Natividad y Guerrero, Omar "El servidor público de carrera y reformas a la administración pública", en: Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), Comisión de estudios para la reforma del Estado Conclusiones y propuestas, México, Unam, 2000
- 47 González Tiburcio, Enrique *Reforma del Estado y Política Social*, México, Ed. INAP, 1993
- 48 Gran diccionario enciclopédico universal Volumen 12, España, Ed. Cultural de ediciones, 1994,
- 49 Guerrero, Omar *Modelos de Implementación en Gerencia Pública*, México, mimeo
- 50 _____ "El Management de la Interdependencia Global", en: Revista del IAPUG, número 2, año 1, Guanajuato, Ed. Instituto de Administración Pública de Guanajuato, 2000
- 51 Huntington, Samuel *El orden político en las sociedades del cambio*, Argentina, Ed. Paidós, 1972
- 52 Ibarra, David "El dilema tributario", en: Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador) Comisión de estudios para la reforma del Estado Conclusiones y propuestas, México, Unam, 2000
- 53 _____ "El Estado y el mercado", en: Revista Nexos, número 49. México
- 54 Inostroza Fernández, Luis *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*, México, UAM-Azcapotzalco, 1997
- 55 Kaplan, Marcos "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en: Kaplan, Marcos (coordinador). Crisis y futuro de la empresa pública, México, UNAM-PEMEX, 1994
- 56 Kliksberg, Bernardo *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, México, Ed. FCE, 1989
- 57 Loewenstein, Karl *Teoría de la constitución*, España, Ed. Ariel, 1976
- 58 Lombardo, Horacio y Orozco, Jesús "Régimen jurídico de las entidades paraestatales", en: Kaplan, Marcos (coordinador), Crisis y futuro de la empresa pública, México, Ed. UNAM-PEMEX, 1994
- 59 Luna, Matilde y Puga, Cristina "Modernización en México: la propuesta empresarial", en: Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, número 151, Enero-Marzo, 1993





La reforma del Estado en México 1982-2000; de la privatización de empresas públicas a la privatización de la gestión pública. La agenda pendiente.

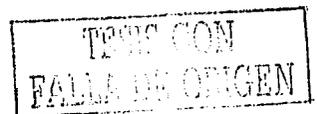
- 60 Lynn, Laurence "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", en: Gestión y política pública, 2º semestre de 1996, México, Ed. CIDE, 1996
- 61 Madrid Hurtado, Miguel de la "La reforma del Estado en México", en Gestión y política pública, volumen IV, número 2, segundo semestre de 1995, México, Ed. CIDE, 1995
- 62 Majone, Giandomenico *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1997
- 63 Manrique Campos, Irma "El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano", en: Crisis económica ¿fin del intervencionismo estatal?, México, Ed. El caballito, 1996
- 64 Méndez, José Luis "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en Revista del CLAD, número 6, Julio, 1996
- 65 Messner, Dirk "Del Estado Céntrico a las Sociedades de Redes. Nuevas exigencias a la Coordinación Social", en: Lechner, Norbert, et. al., Reforma del Estado y Coordinación Social, México, Ed. UNAM-Plaza y Valdes, 1999
- 66 Metcalfe, Les "Gestión Pública de la imitación a la innovación", en: Brugue, Quim y Joan, Subirats Lecturas de Gestión Pública, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1996
- 67 Meyer, Lorenzo " El presidencialismo Del populismo al neoliberalismo", en: Revista Mexicana de Sociología, año LV, número 2, Abril-Junio 1993, México, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1993
- 68 Muñoz Gutiérrez, Ramón *Modelo estratégico de la reingeniería de la administración pública: el caso del estado de Guanajuato*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, México, 1999
- 69 OCDE *La administración al servicio del público*, Madrid, 1991
- 70 _____ *Las transformaciones de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las administraciones públicas, 1997
- 71 Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo (coordinadores) *Breviario Político de la Globalización*, México, Ed. Fontamara-UNAM, 1997
- 72 Ortiz, Edgar y Méndez, Sofía "Crisis económica y papel estratégico de la empresa pública mexicana", en: Ortiz, Edgar (compilador), Empresa pública. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe, México, Ed. CIDE, 1990
- 73 Ortiz, Edgar *Finanzas e ingeniería de los productos derivados. Contratos adelantados, futuros, opciones, swaps*, versión mimeografiada





La reforma del Estado en México 1982-2000; de la privatización de empresas públicas a la privatización de la gestión pública. La agenda pendiente.

- 74 _____ "Modernización y solución política global al endeudamiento externo. La experiencia mexicana", en: Ortiz, Edgar (compilador), Administración pública economía y finanzas. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe, México, Ed. CIDE, 1990
- 75 _____ "La privatización en los países en vías de desarrollo", en: Ortiz, Edgar (compilador), Administración pública economía y finanzas. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe, México, Ed. CIDE, 1990
- 76 Ortiz Wadgyrmar, Arturo *El Fracaso Neoliberal en México*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1988
- 77 Osborne, David y Gaebler, Ted *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Ed. Gernica, 1994
- 78 Oszlak, Oscar "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en: Kliksberg Bernardo (compilador), El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, México, Ed. INAP-FCE, 1994
- 79 Peters, Guy *La política de la burocracia*, México, Ed. FCE-CNCPyAP, 1999
- 80 Poder Ejecutivo Federal *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México, 1995
- 81 Poder Legislativo Federal *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2002
- 82 _____ *Ley Federal de Entidades Paraestatales*
- 83 _____ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*
- 84 Preciado Coronado, Jaime "Reforma del Estado y política social: a dos años del gobierno de Zedillo", en: Valencia Lomelí, Enrique, A dos años: la política social de Ernesto Zedillo, México, Ed. Red Observatorio Social, 1997
- 85 Presidencia de la República *Glosario de términos administrativos*, México, Ed. Presidencia de la República, 1982
- 86 Puga, Cristina *México: empresanos y poder*, México, Ed. UNAM-Miguel A. Porrúa, 1993
- 87 Przeworski, Adam "Sobre el diseño de Estado. Un enfoque agencia-principal", en: El economista mexicano, volumen 1, número 3. México, Julio de 1997
- 88 Rebolledo, Juan *La Reforma del Estado en México*, México, Ed. FCE, 1993
- 89 Reyes Heróles, Federico (coordinador) *Hacia la presidencia en el 2000*, México, Ed. FCE, 2000





La reforma del Estado en México 1982-2000; de la privatización de empresas públicas a la privatización de la gestión pública. La agenda pendiente.

- 90 Rodríguez Arana, Jaime *La privatización de la empresa pública*, España, Ed. Montecorvo, 1991
- 91 Roemer, Andrés "Servicio público de carrera y reformas a la administración pública", en: Muñoz Ledo Porfirio (coordinador), Comisión de estudios para la reforma del Estado Conclusiones y propuestas, México, Unam, 2000
- 92 Rogozinski, Jacques *La privatización de empresas paraestatales*, México, Ed. FCE, 1993
- 93 _____ "Aspectos conceptuales de la privatización", en: Revista de Administración Pública, número 82, México, Ed. INAP, 1990
- 94 Rose, Richard *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Ed FCE, 1998
- 95 Ruiz Dueñas, Jorge *Empresa Pública: Elementos para el Examen Comparado*, México, Ed. FCE, 1986
- 96 Ruiz Massieu, José Francisco *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México*, México, Ed. INAP, 1980
- 97 Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", en: Revista Nexos, número 148, México, 1990
- 98 Sánchez González, José Juan *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Ed. IAPEM-Plaza y Valdés, 2001
- 99 _____ *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Ed. INAP, 1998
- 100 _____ *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*, Tesis de Maestría, 1993
- 101 _____ "Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno de Vicente Fox", en: Revista del IAPEM, México, Ed. IAPEM, 2002
- 102 Santiso, Carlos *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*, en: <http://www.iigov.org>
- 103 Savas, E. S. *Privatización. La clave para un gobierno mejor*, México, Ed. Gernika, 1989
- 104 Scott, Richard y Meyer, John W "La organización de los sectores sociales proposiciones y primeras evidencias", DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W (compiladores), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, Ed. CNCPyAP-FCE, 1999
- 105 Sheldon, Oliver *La Filosofía del Management*, Barcelona, Ed. Orbis, 1986