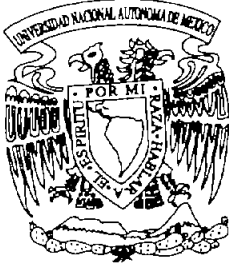


00463



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO ANTE LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL MERCADO GLOBAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

RIGOBERTO PEREZ RAMIREZ

ASESOR :

DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



ENERO 2004



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

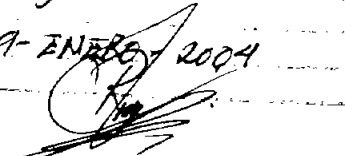
A mi familia por su invaluable apoyo, consejo y ayuda, para hacer posible realidad mis proyectos de vida. A mi madre Piedad por ser mi brújula y todo su amor. A mi hermana Clotilde y mis hermanos Carmelo y Alfredo, por creer siempre en mí y apoyarme en todo. A la infanta Jaruny, que impregna con su alegría nuestra existencia.

Al doctor José Juan Sánchez González, amigo, maestro y asesor de tesis, cuyas observaciones de forma y contenido contribuyeron a mejorar la versión final de esta investigación.

Al doctor Antonio Ruezga Barba, por su trato amable hacia mi persona desde que lo conozco y por el tiempo dedicado a la revisión y comentarios a esta obra.

Al doctor Ricardo Uvalle Berrones, y a los maestros Adolfo Sánchez Almanza y Avelino Reuelta, por sus observaciones para una mejor presentación del trabajo.

Al Conacyt por la beca otorgada durante mi estancia en la maestría y hacer posible llevar a feliz término esta investigación.

Autorizo a la Dirección de Estudios de Maestría de
UNAM a publicar este trabajo en el
CONTENIDO de la revista "REVISTA DE INVESTIGACIONES"
NOMBRE: Rigoberto Pérez Ramírez
FECHA: 29-ENERO-2004
FIRMA: 

INDICE

	PAG.
AGRADECIMIENTOS.....	VI
PRÓLOGO.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	IX

PRIMERA PARTE

DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A LA IDEA DE MERCADO GLOBAL

Capítulo 1. Las diferentes visiones paradigmáticas del papel del Estado en la economía.....	2
1.1. La concepción clásica del Estado.....	3
1.2. La concepción neoclásica del Estado.....	6
1.2.1. El Estado y la economía de bienestar.....	8
1.2.2. El Estado y las fallas del mercado.....	11
1.3. La concepción marxista del Estado.....	14
1.3.1. Teoría instrumentalista.....	15
1.3.2. Teoría estructuralista.....	16
1.3.3. Corriente hegeliano-marxista.....	17
1.4. Teoría de la crisis fiscal del Estado.....	19
1.5. La concepción keynesiana del Estado.....	21
1.6. La concepción estructuralista del Estado.....	27
1.7. La concepción neoestructuralista del Estado.....	29
1.8. La concepción neoliberal del Estado.....	31
1.8.1. El neoliberalismo como ideología.....	32
1.8.2. El modelo económico neoliberal.....	33
1.8.3. El neoconservadurismo expresión política del neoliberalismo.....	37
 Capítulo 2. Las nuevas tendencias del mercado global.....	 39
2.1. La globalización de los mercados.....	43
2.1.1. La globalización financiera.....	44
2.1.2. La globalización comercial: vía fusiones y adquisiciones.....	50

	PAG.
2.1.2.1. La fusión de empresas en América Latina.....	54
2.1.3. La globalización productiva.....	57
2.1.4. La globalización tecnológica.....	58
2.2. La transnacionalización de las grandes empresas.....	60
2.2.1. Las transnacionales y la empresa pública.....	62
2.3. La regionalización.....	66
2.3.1. La administración de la integración multinacional regional.....	73
2.3.2. La economía global y el crecimiento desigual entre regiones y naciones.....	75

SEGUNDA PARTE

LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS UNA ESTRATEGIA DE ESCALA MUNDIAL

Capítulo 3. Algunos elementos teóricos de la privatización.....	81
3.1. El significado de la privatización.....	81
3.2. Formas de privatización.....	87
3.3. Privatización y derechos de propiedad.....	90
3.4. Privatización y desregulación.....	91
3.5. Privatización y elección pública.....	92
3.6. Privatización, concesión y contrato de gestión.....	95
3.7. Privatización y globalización.....	97
Capítulo 4. La privatización a nivel mundial.....	99
4.1. La privatización en Europa.....	99
4.1.1. Inglaterra.....	99
4.1.2. Francia.....	101
4.1.3. España.....	102
4.2. La privatización en América Latina.....	104
4.2.1. Chile.....	105
4.2.2. Brasil.....	108
4.2.3. Argentina.....	111
4.2.4. El rechazo a la privatización.....	114
4.3. La privatización en África.....	116
4.4. La privatización en Asia.....	118

	PAG.
Capítulo 5. El proceso de privatización de la empresa pública en México en el periodo 1982-2003.....	124
5.1. Antecedentes de la formación de la empresa pública.....	124
5.2. Primera etapa: El cambio estructural como estrategia de privatización (1982-1988).....	132
5.2.1. Marco normativo de la privatización.....	138
5.3. Segunda etapa: La modernización económica como estrategia de privatización (1988-1994).....	142
5.3.1. La estrategia de privatización.....	142
5.3.2. Proceso de venta de las empresas públicas.....	145
5.3.3. El liberalismo social: discurso de un proyecto neoliberal.....	152
5.4. Tercera etapa: Continuidad estratégica de la privatización (1994-2000).....	155
5.4.1. De la privatización bancaria al rescate bancario.....	160
5.4.2. De la privatización bancaria a la extranjerización bancaria.....	163
5.4.3. La privatización del sistema de pensiones.....	165
5.4.4. Los fracasos de la privatización.....	171
5.5. Cuarta etapa: La reforma estructural como estrategia de privatización (2000-2003).....	173
5.5.1. La privatización del seguro público: Aseguradora Hidalgo.....	175
5.5.2. El proyecto de privatización del sector energético.....	177
5.6. La privatización y el bienestar social.....	186

TERCERA PARTE

LA PRIVATIZACION, LAS NUEVAS TECNOLOGIAS DE GOBIERNO Y EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION

Capítulo 6. Los modelos gerenciales de la administración pública..	192
6.1. Del modelo burocrático tradicional al modelo gerencial de la administración pública.....	194
6.2. El modelo de reingeniería para la modernización administrativa.....	202
6.3. La reinención del gobierno: hacia un modelo empresarial de la administración pública.....	206

	PAG.
Capítulo 7. El nuevo papel del Estado en la etapa de postprivatización.....	216
7.1. La nueva relación del Estado y el mercado.....	216
7.2. El nuevo papel del Estado.....	221
7.3. El nuevo papel de la empresa pública.....	224
7.4. El Estado y la nueva legitimidad.....	227
Conclusiones.....	232
Anexo.....	239
Bibliografía y Hemerografía.....	248

PRÓLOGO

El presente trabajo es resultado del debate y desarrollo enriquecedor de ideas en seminarios convergentes tales como: *Globalización y Reestructuración Gubernamental de América Latina y, La administración Pública en la Reforma del Estado*, impartidos por la doctora Guadalupe Acevedo y el doctor José Juan Sánchez González, respectivamente. Impulsando un espíritu por examinar el papel de la empresa pública en la globalización y responder a cuestiones de suyo complejas, pues las preguntas no lo son menos ¿por qué, cómo y cuándo empieza a desmantelarse la empresa pública como ente presente en el desarrollo de nuestro país, para dar paso a una nueva racionalidad de desarrollo basada en el papel motor del mercado privado y global?

Tratando de responder ¿cuándo empieza a desmantelarse la empresa pública? Diremos que el deterioro económico sufrido por el Estado mexicano a mediados de la década de los setenta a falta de un crecimiento sostenido, se agudiza en 1982. Ello obligó al desmantelamiento de las entidades paraestatales bajo el supuesto de crecer con bases firmes y permanentes en las décadas posteriores, en la inteligencia de aplicar sin reserva alguna el paradigma neoliberal: liberalización, desregulación y privatización a ultranza.

En respuesta al ¿cómo desmantelar la empresa pública? El diseño de políticas de redimensionamiento de la participación del Estado en la economía, descansa en la lógica de cierta cruzada ideológica de que el Estado es inherentemente un mal administrador y que la asignación de recursos a la sociedad mejoraría sensiblemente si las empresas públicas fueran transferidas a manos privadas. Han transcurrido 21 años y los resultados de la estrategia privatizadora que privilegia a los mercados globales muestran un saldo negativo para la sociedad, que acumula rezagos en alimentación, salud, educación, entre otros; pensada en principio por el discurso retórico de los acólitos neoliberales en

la gran beneficiaria de los cambios estructurales; la realidad se encarga de derrumbar este supuesto.

Por último, en un intento por responder al ¿por qué? Tenemos que las crisis aparecidas en diferentes manifestaciones de nuestros sistemas capitalistas, la internacionalización de la economía, el avance tecnológico, la conformación de bloques regionales económicos, son algunos de los hechos que orientan hacia cambios estructurales en la organización y funcionamiento del propio capitalismo moderno.

Estos cambios tienen que ver con el repliegue del Estado en la actividad económica a través de la privatización de la empresa pública y el adelgazamiento de la estructura de la administración pública, para entregarlas a las fuerzas del mercado. Ciertamente, la privatización en México continua siendo un asunto relevante en la agenda nacional, particularmente en momentos en los que se debate sobre las reformas estructurales que necesita el país para transitar a un estadio de mejor desarrollo económico, político y social, y hacer frente con mayor capacidad de respuesta a los distintos escenarios de la globalización.

La privatización más que un fenómeno de actualidad va ser signo de controversia durante muchos años más, por ende, su estudio contiene una perspectiva histórica de larga duración, para a partir de éste profundizar de mejor manera en el nuevo papel del Estado y la empresa pública, a la luz de nuestro tiempo.

Como ocurre en casi todo lo humano, muchas aspiraciones quedan incumplidas o diferidas, con la espera de que las futuras instancias vitales permitan su realización. Este esfuerzo que hoy se objetiva mañana será trozo de un pasado y base de una búsqueda de nuevos horizontes intelectuales. Por ello espero que esta investigación en algo contribuya a los interesados en el enriquecimiento de la administración pública.

INTRODUCCION

La economía mundial en las últimas décadas se ha visto transformada de manera más rápida e intensa, evidenciando cambios estructurales en la organización y funcionamiento del propio capitalismo moderno. En ella coexisten tres tendencias de entramado muy complejo. La primera, consiste en el proceso de globalización impulsado por la expansión de los mercados (apertura de las fronteras nacionales al comercio, la producción, el capital financiero y la tecnología informática), superando el control gubernamental de los estados nacionales, transformando el papel de sus administraciones públicas y repercutiendo en el bienestar de la comunidad global.

La segunda, es la tendencia hacia la transnacionalización, donde las empresas globales (transnacionales), acordes con su capacidad gerencial, tecnológica, económica y grado de eficiencia expanden sus intereses más allá de las fronteras del propio Estado que las vio nacer, en busca de nuevos mercados para disminuir costos y elevar ganancias. Asimismo, establecen alianzas, fusiones, adquisiciones, coinversiones, integraciones y de demás formas de asociación, para una mayor participación y control de los mercados, que derivan en la oligopolización del sector donde operan. De esta manera, las empresas transnacionales se convierten en el centro vital del moderno proceso de acumulación capitalista, así como, de la moderna racionalidad tecno-empresarial que somete a la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la toma decisiones, ejecución, control y evaluación al *management* de la iniciativa privada.

La globalización y la transnacionalización cuestionan al Estado-nación y convergen en la idea de la minimización o desaparición gradual del mismo, pues consideran que es una camisa de fuerza para la operación del capital en el mercado global.

La tercera tendencia, es la regionalización económica, a través de la formación de bloques multinacionales regionales (o bloques regionales) o subregionales que configuran zonas de liberalización comercial y complementación económica, para competir en mejores condiciones en el ámbito internacional e integrar directamente a los países de las diversas regiones aun mapa mundial sin la mediación del Estado y mercados nacionales amplios.

En estos escenarios las administraciones públicas nacionales experimentan cambios que van desde la delegación de responsabilidades y dispersión de las tareas de los gobiernos, basadas en las estrategias de liberación económica que incluyen la privatización de las empresas públicas y la desregulación, a la incorporación de nuevas tecnologías administrativas con una alta cultura gerencial en los esquemas y procedimientos de operación de las entidades públicas acordes a las exigencias de la competitividad internacional.

Estas tres megatendencias del capitalismo contemporáneo ponen en jaque creciente los espacios de autonomía de los Estados nacionales, operando con mayor radicalidad en los países en desarrollo. Dependiendo del marco institucional de cada nación, y de cómo regula y ordena el funcionamiento de los diferentes mercados se determinan los márgenes de maniobra de las economías nacionales en el espacio de la globalización.

Esta transformación estructural del capitalismo neoliberal ha disminuido drásticamente el grado de orientación, promoción y regulación del Estado keynesiano en la dirección macroeconómica para el crecimiento y el bienestar social, tanto de las naciones desarrolladas como en vías de desarrollo.

La explicación neoliberal a la crisis del paradigma keynesiano se centra en la incapacidad de éste para crear las condiciones óptimas de aprovechamiento del capital en el marco estatal-nacional, en un nuevo escenario donde la globalización a través del mercado se impone, quedando atrapado en la visión

tradicional de economías estatistas y mercados cerrados. Sin embargo, el retorno a viejas recetas del pensamiento económico del siglo XIX, para interpretar la nueva realidad del siglo XXI, es decir, el retorno a la mano invisible del libre mercado y al Estado mínimo, bajo el rostro del mercado globalizado, son parte del fundamento ideológico neoliberal, que se erige como el “único” pensamiento capaz de explicar este fenómeno, el cual no tiene ningún compromiso y responsabilidad con la sociedad.

En este contexto, se agudiza la competencia internacional de las economías nacionales, las cuales a través de los gobiernos neoliberales ajustan su estrategia económica de liberalización, privatización y desregulación, para crear las condiciones políticas institucionales adecuadas a la dinámica del mercado global y a los intereses de las empresas globales. Es decir, se impone un paradigma que se sustenta en la economía de mercado con un marcado protagonismo de las transnacionales favorecidas por las privatizaciones, cuestionando las concepciones de la teoría y de la política económica del Estado interventor, y por ende, debilitando a la empresa y la administración pública

Algunos países han sido capaces de determinar sus propios ritmos de cambio para insertarse en la economía global, sin disminuir drásticamente el papel del Estado. En cambio, otros países están condicionados por las políticas de ajuste de reestructuración económica, por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

México no es ajeno al proceso de globalización impulsado por la expansión de los mercados. A raíz del agotamiento del modelo intervencionista estatal y la crisis de la deuda externa en 1982, los distintos gobiernos neoliberales a partir de esta fecha hasta la actualidad, han mantenido una continuidad en la política económica de privatización, ya sea como estrategia de cambio estructural, modernización económica o reforma estructural, bajo las mesuradas denominaciones de desincorporación, redimensionamiento o reforma del Estado,

para no hacer alusión a la palabra privatización. De este modo, el modelo de intervencionismo estatal es sustituido por el modelo neoliberal, que finca la racionalidad del desarrollo en el papel motor del mercado.

En este contexto, he titulado el presente trabajo *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*, que tiene como propósito principal analizar desde una perspectiva histórica de larga duración (1982-2003), el proceso continuo de la política económica de privatización implementada por los gobiernos neoliberales para el repliegue del Estado en la actividad económica a través de la desincorporación de la empresa pública, y el adelgazamiento de la estructura de la administración pública, para entregarlas a las fuerzas del mercado, sus alcances y límites. Así como, examinar el papel que debe desempeñar la empresa pública contemporánea en el mercado global.

El debate sobre la privatización de la empresa pública contemporánea (estratégicas y prioritarias) en los círculos académicos, intelectuales y políticos en nuestro país, sigue abierto desde la década de los ochenta hasta la actualidad, debido a que la intervención del Estado en la actividad económica tiene gran impacto en el crecimiento económico y el bienestar de la población.

El hecho de que México haya abandonado el pasado modelo de intervencionismo estatal para corregir las fallas del mercado y adopte la privatización de las empresas públicas para modernizar la economía, a partir del reconocimiento de nuevos escenarios de la globalización económica mundial, de las nuevas prácticas de la competencia internacional, y la promoción de las “libertades individuales” como empresario, nos lleva reflexionar sobre el proceso de privatización y el papel de la empresa pública a luz de nuestro tiempo.

El trabajo se divide en tres partes, a saber:

- De la intervención del Estado en la economía a la idea de Mercado Global.
- La privatización de las empresas públicas una estrategia de escala mundial.
- La privatización, las nuevas tecnologías de gobierno y el papel del Estado en el marco de la globalización.

La primera parte, de la intervención del Estado en la economía a la idea de mercado global, comprende dos capítulos. El primero, revisa las diferentes visiones paradigmáticas del papel del Estado en la economía, que en el discurrir histórico van desde la concepción clásica, neoclásica, marxista, keynesiana, estructuralista, hasta la actual perspectiva neoliberal, que compiten entre sí para ganarse los adeptos y para ofrecer la mejor explicación posible de aquello que consideran aspectos relevantes del intervencionismo estatal. Estas posiciones han girado históricamente en torno a dos puntos extremos: a) la intervención estatal nula, para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía; y b) la intervención directa del Estado que garantice el adecuado desarrollo de la economía, los cuales podrían agruparse en neoliberales y estatistas, respectivamente.

Esta falta de consenso entre ambas perspectivas sobre la naturaleza de la intervención estatal en la economía sigue siendo motivo de gran controversia en la actualidad, conduciendo a una encrucijada dogmática: más Estado o más mercado, en la que la sociedad debe orientar su sentido de conservación en la "libertad de elegir", predominando en las últimas décadas, la elección de la segunda opción.

De este modo, las fuerzas del mercado en la propia dinámica de la economía global, se imponen como el desarrollo económico y social, reflejando un darwinismo socioeconómico en cuya filosofía priva la sobrevivencia del más apto

sobre el más débil y del “eficientismo” óptimo en la asignación de los recursos y el crecimiento con pleno empleo a largo plazo y, por tanto, el bienestar social. Sin embargo, a lo largo de la historia reciente la tesis neoliberal a la crítica del intervencionismo estatal en la economía sólo presenta una explicación formal al no identificar el desequilibrio estructural en la lógica de organización de la producción social del capitalismo. Por ello, le parece suficiente con reinstalar la centralidad del mercado y jibarizar el Estado, para superar las disfunciones económicas del intervencionismo y restablecer la simetría de las variables de la economía de mercado.

El segundo capítulo, estudia las nuevas tendencias del mercado global, que se expresan en la globalización financiera, comercial, tecnológica y productiva. A esta tendencia globalizadora se suman otras como la transnacionalización donde los mercados cada vez entienden menos de fronteras, se vuelven transnacionales; así como, la regionalización que pone énfasis en la integración por medio de la conformación de bloques regionales para competir de mejor manera en los mercados globales de producción.

Estas tendencias de entramado teórico complejo a través de los gobiernos neoliberales instrumentan ajustes de liberalización, privatización y desregulación en las economías para crear las condiciones políticas institucionales adecuadas a la dinámica del mercado global, replegando la actividad económica del Estado a través de la transferencia de las empresas públicas a manos del sector privado. Ello permite establecer la hipótesis central que orientará el trabajo, en el sentido de que la empresa pública contemporánea bajo ciertas condiciones y efectos del mercado global, aún constituyen un instrumento importante para el desarrollo de la economía nacional, desempeñando un mejor papel si adquiere autonomía financiera y de gestión, que permitan fortalecer su capacidad de respuesta a la estrategia de privatización de la globalización económica.

Por medio de la empresa pública el Estado ha seguido respondiendo a las necesidades internas de la economía y a sus funciones de fines sociales. Sin embargo, es imperativo fortalecer el papel de la empresa pública a través de la autonomía de la gestión administrativa y financiera, para mejorar sus márgenes de acción, de forma que coadyuven en el objetivo de las políticas gubernamentales y respondan a la eficacia social.

La segunda parte, la privatización de las empresas públicas una estrategia de escala mundial, se compone por los capítulos tercero, cuarto y quinto. El capítulo tercero tiene como propósito abordar algunos elementos teóricos como los derechos de propiedad, la desregulación, la elección pública, la concesión y el contrato de gestión que dan sustento a la privatización como estrategia de la teoría neoliberal. Pero partimos en primer lugar, de la definición del término privatización, el cual presenta una gama compleja de significados, por las variadas formas en que el fenómeno es interpretado: técnico, económico, social, político y jurídico.

Por ejemplo, bajo la óptica política, la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.

En cambio, la privatización busca desde la economía hacer eficiente al Estado transfiriendo las empresas públicas al sector privado a través de la venta, fusión, extinción y liquidación. Y con ello garantizar la producción, la inversión y la competitividad.

La teoría de los derechos de propiedad considera que el desempeño eficiente depende de la empresa privada, pues es una organización con habilidad administrativa y gerencial, recursos disponibles, tecnología, etcétera, que produce beneficios a sus propietarios.

Para los defensores del libre mercado la intervención del Estado en la economía a través de instrumentos regulatorios como la empresa pública, las leyes, las reglas administrativas, los subsidios y los impuestos, crea mayores males que beneficios, pues las regulaciones sirven y crean intereses en las empresas reguladas y, no protegen a los consumidores. Por ello, proponen que la desregulación asociada a la liberalización de las fuerzas competitivas elimine cualquier restricción relacionada con alguna actividad económica impuesta por el gobierno a los agentes.

Por su parte, la teoría de la elección pública mal llamada así porque las únicas elecciones que reconoce son esencialmente privadas, comparte con los derechos de propiedad el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos. Considera que la eficiencia se logra porque la conducta egoísta de los individuos conduce a elecciones que maximizan los beneficios individuales y, éstos se extienden a la sociedad en su conjunto.

Como se observará en el desarrollo de este capítulo la privatización predomina en el paradigma de la economía de mercado, que parte del supuesto de que el mercado es eficiente *per se*, por lo que deben ser transferidas a las fuerzas de éste las funciones del Estado.

En este sentido, la globalización se refiere entre otras cosas a la privatización de los mercados vía la transferencia de las empresas públicas, infraestructura, servicios del Estado, a manos del sector privado, privilegiando a las empresas globales; así como, la reconfiguración de la sociedad en su conjunto, alterando las instituciones y los intereses económicos y políticos.

Establecido el marco conceptual de la privatización, éste permite en el capítulo cuarto, estudiar *grossa modo* algunas experiencias de los procesos de ajuste de diversas naciones a la dinámica del mercado global, principalmente, por medio de la venta de empresas públicas al sector privado, independientemente del signo ideológico y político vigente en cada país de Europa, América, Asia y África. Ello refleja que la privatización como estrategia de la globalización impulsada por la expansión de los mercados, no es exclusivo de una sociedad o país, sino un fenómeno generalizado de metamorfosis capitalista, en diferentes latitudes del mapa mundial.

La amplia literatura sobre la experiencia del proceso de privatización en los cuatro continentes hace difícil la tarea de abordar a detalle el estudio de todos y cada uno de los países, traspasando las fronteras de esta investigación. Por ello, sólo se consideran los programas de privatización emprendidos en como Inglaterra, Francia, España, Chile, Brasil, Argentina, Camerún, Togo, Corea del Sur y China.

En el capítulo cinco, se estudia el proceso de privatización de la empresa pública en México, llevado a cabo por los gobiernos neoliberales, en un periodo de larga duración (1982-2003) que no concluye, dividido en cuatro etapas, que destacan el hilo conductor de la venta de algunas entidades paraestatales. La primera etapa abarca el cambio estructural como estrategia de privatización en los años 1982-1988, que comprende la administración de Miguel de la Madrid, y sienta las bases del adelgazamiento de la administración pública. La segunda etapa corresponde a la modernización económica como estrategia de privatización entre 1988-1994, implementada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, donde se da el mayor número de privatizaciones en términos de empresas vendidas y recursos involucrados. La tercera etapa comprende las concesiones y licitaciones como continuación de la estrategia de privatización del sector paraestatal, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), enfocado a las

empresas estratégicas y prioritarias del Estado. Y por último, está la etapa de la administración de Vicente Fox, que en tres años de gestión continúa con la estrategia de sus antecesores a través de la reforma estructural y cuya tarea es concluir el ciclo de privatizaciones de las empresas públicas estratégicas que están en manos del Estado.

La tercera parte, la privatización, las nuevas tecnologías de gobierno y el papel del Estado en el marco de la globalización, la integran los capítulos seis y siete.

Las privatizaciones no sólo tratan de disminuir el papel del Estado en la economía, sino que implican también la reestructuración y reducción institucional y de personal de la administración pública, que alude a la categoría redimensionamiento de la administración. Y hacer de la misma un modelo de eficiencia, eficacia y legitimidad, incorporando nuevas tecnologías gubernamentales con valores, cultura y expectativas gerenciales, para responder a los imperativos de los mercados abiertos, privatizados y globalizados.

En este sentido, el capítulo seis comprende el análisis del tránsito del modelo burocrático de la administración pública mexicana al modelo gerencial, de reingeniería y de reinención del gobierno, implementados por los distintos gobiernos en el periodo que se estudia, cuya principal característica común es su marcada orientación al mercado y al cliente.

Por último, el capítulo siete tiene como propósito analizar el nuevo papel del Estado en la etapa de postprivatización, pues una vez concluido el ciclo de privatizaciones en el marco de los ajustes de reestructuración económica que se han aplicado a la vida del Estado, se hace imperativo replantear el papel de éste a la luz de las nuevas realidades de economías abiertas y mercados globalizados. Para ello, propongo el estudio de la nueva relación entre el Estado y el mercado

en un mundo abierto, interdependiente y competitivo; la naturaleza del nuevo papel del Estado y de la empresa pública para dar cumplimiento a las expectativas y necesidades de la sociedad. Ello con el fin de que el Estado y, por ende, la administración pública, recuperen la legitimidad pérdida que deviene en la insatisfacción de los intereses colectivos, y que se asocia con la ingobernabilidad.

PRIMERA PARTE

DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A LA IDEA DE MERCADO GLOBAL

En esta primera parte, se revisan y confrontan diferentes visiones paradigmáticas sobre la participación o no del Estado en la economía, que se inscriben en dos posiciones extremas: estatistas y neoliberales. La conflictualidad entre ambas perspectivas ha conducido a una encrucijada dogmática: más Estado o más mercado, en la que la sociedad debe orientar su sentido de conservación en la “libertad de elegir”, predominando en las últimas décadas, la elección de la segunda opción.

De este modo, las fuerzas del mercado en la propia dinámica de la economía global, se imponen como el motor del desarrollo económico y social. La expansión de los mercados en el proceso de globalización económica va acompañada de la apertura de éstos a ultranza, la desregulación y la privatización de la empresa pública, para eliminar la participación directa del Estado en la economía.

A esta tendencia globalizadora se suman otras como la transnacionalización donde los mercados cada vez entienden menos de fronteras, se vuelven transnacionales; así como, la regionalización que pone énfasis en la integración por medio de la conformación de bloques regionales para competir de mejor manera en los mercados globales de producción. Estas megatendencias serán abordadas a detalle en el segundo capítulo de esta primera parte.

CAPITULO 1. LAS DIFERENTES VISIONES PARADIGMATICAS DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

La intervención del Estado en la economía se percibe en la concurrencia de una diversidad de elementos económicos, políticos, ideológicos y de orden pragmático. Ello significa que no exista una teoría específica sobre el intervencionismo estatal y hace difícil el estudio de la especificidad del término conceptual dada la pluralidad de métodos, objetos de estudios y esquemas teóricos. Desde el paradigma *kuhniano*¹ esto podría interpretarse como un fallo en encontrar un paradigma que orientara esta tarea en una dirección determinada.

Pero si no tenemos un paradigma único, si carecemos de una idea orientadora, poseemos, en cambio, varias ideas paradigmáticas que compiten entre sí para ganarse los adeptos y para ofrecer la mejor explicación posible de aquello que consideran aspectos relevantes del intervencionismo estatal.

En este sentido, el debate del intervencionismo estatal ha girado en torno a dos puntos: a) la intervención estatal nula, para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía; y b) la intervención directa del Estado que garantice el adecuado desarrollo de la economía, los cuales podrían agruparse en neoliberales y estatistas, respectivamente.

Para los neoliberales, el mercado es el mecanismo más natural y eficiente para la asignación de los recursos en la economía y el Estado no debe intervenir en la misma porque distorsiona su operación.

Los estatistas, por el contrario, apoyados por la evidencia histórica, sostienen que desde los orígenes del sistema capitalista, el Estado coexiste con el

¹ Véase Kuhn S., Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. México, FCE, 1982.

mercado y se interfluyen mutuamente², por ende, "el capitalismo no es simplemente economía (regulada por una racionalidad propia) sino también un particular arreglo histórico entre riqueza y poder"³.

Esta falta de consenso entre los diferentes paradigmas sobre la naturaleza de la intervención estatal en la economía, sigue siendo motivo de gran controversia en la actualidad. Empero, para tener una perspectiva mejor del análisis global del sistema económico, de su funcionamiento y evolución, es necesario buscar los elementos de interpretación que la teoría económica proporciona sobre la naturaleza de la intervención estatal, las funciones que debe cumplir en el proceso económico y la forma de aportar ideas para hacer más viables las políticas públicas.

1.1. La concepción clásica del Estado.

La doctrina clásica de Adam Smith, vinculada al pensamiento del liberalismo político de Hobbes, Locke, Montesquieu, Kant, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, entre otros, parte de la premisa de neutralidad económica y social del Estado que garantice el ejercicio de las libertades públicas y políticas de los individuos.

Como teoría económica, el liberalismo es partidario de la economía de mercado; como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible o, como se dice hoy, del Estado mínimo (es decir, reducido al mínimo indispensable).

La relación entre las dos teorías es evidente: cierto que una de las maneras de reducir el Estado al mínimo es retirarlo del dominio de la esfera en la que se desarrollan las relaciones económicas, lo que quiere decir que la intervención del

² Polanyi, Karl. *La gran transformación*. México, Juan Pablos Editor, 1975, p. 75

poder político en los asuntos económicos no debe ser la regla sino la excepción. Sin embargo, las dos teorías son independientes y es conveniente considerarlas por separado. Son independientes, porque la teoría de los límites del poder del Estado no se refiere únicamente a la intervención en la esfera económica, sino se extiende a la esfera espiritual o ético-religiosa⁴.

En la obra *Teoría de los sentimientos morales* (1759), Smith propuso la idea de que en el comportamiento de los hombres interviene un "sentimiento de simpatía" que conduce a cada individuo a buscar la aprobación de sus congéneres. En este sentido, "la sociedad no necesita, para garantizar su propia existencia, de un Estado concebido como factor cohesivo primario e imprescindible"⁵.

Para Adam Smith, el papel del Estado se restringe a tres deberes: a) defender al país ante la agresión extranjera; b) establecer una buena administración de justicia; y c) realizar obras públicas que no emprenderían los particulares⁶.

Este paradigma vislumbra al ser humano como propietario de sí mismo, lo que le permite entender que su esencia es la libertad y que el hombre rechaza toda dependencia de voluntades ajenas. Relaciona la libertad con el derecho a la propiedad, en cuanto a lo que el hombre, de acuerdo a sus capacidades, puede acumular, y este esfuerzo se respetará en lo que represente su riqueza acumulada⁷.

Así el planteamiento relevante del pensamiento clásico, es que: "la doctrina central de la economía ortodoxa es la defensa de la libertad de que cualquiera que

³ Pipitone, Ugo. *La salida del atraso. Un estudio comparativo*. México, FCE-CIDE, 1994, p. 69.

⁴ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986, p. 89.

⁵ Pipitone, *op. cit.*, p. 60.

⁶ Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México, FCE, 1993, p. 112.

⁷ Inostroza Fernández, Luis. *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*. México,

tenga dinero para gastar, pueda gastarlo como le guste"⁸. Siguiendo este planteamiento nos encontramos con las preferencias reveladas de la conducta del consumidor, en tanto: "es bueno que el individuo posea lo que prefiere. Esto, podría sostenerse, no es una cuestión de satisfacción sino de libertad; queremos que él tenga lo que prefiere para evitar imponerle límites a su conducta"⁹.

Las anteriores ideas dieron forma a una concepción bajo los siguientes supuestos económicos¹⁰:

1. El ser humano es un ser utilitarista
2. Al buscar su propio beneficio, automáticamente promueve el beneficio de la sociedad.
3. La competencia entre los individuos es el sistema más racional, porque finalmente se traslada este comportamiento a las empresas y lleva un mayor bienestar social, que no se puede alcanzar por otro sistema económico cooperativo.

En síntesis, la característica de la doctrina liberal económico-política es una concepción negativa del Estado, reducido a simple instrumento de realización de los fines individuales, y en contraste una concepción positiva del no-Estado, entendido como la esfera de las relaciones en la que el individuo en relación con los otros individuos forma, desarrolla y perfecciona su propia personalidad.

UAM- Azcapotzalco, 1997, p. 122.

⁸ Robinson, Joan. *Collected Economics Papers*. VOL. V, Oxford Blackwell, 1979, p. 72, citado por *ibid.*

⁹ Robinson, Joan. *Economic Philosophy*. London, Pelican, 1964, p. 54, citado por *ibid.*

¹⁰ Villareal, René. *Hacia una nueva economía de mercado. Institucional y participativa*. México, Ediciones Castillo, 1998, p. 154.

1.2. La concepción neoclásica del Estado.

En la perspectiva neoclásica la concepción del Estado es totalmente individualista. El cuerpo político se visualiza como una yuxtaposición de ciudadanos idénticos persiguiendo los mismos fines. La entidad estatal no tiene existencia autónoma ya que no es más que un mecanismo destinado a combinar las decisiones individuales para obtener una decisión colectiva.

Esta visión descansa en el individuo racional y egoísta, y encuentra su raíz intelectual en la obra *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke, quién ve al individuo como la unidad fundamental de la sociedad. Para Locke "el Estado se crea por la voluntad de los individuos (existentes en un estado de naturaleza, totalmente libres y dotados de un conjunto de derechos naturales) solamente para mantener sus derechos de propiedad"¹¹. Desde esta perspectiva el Estado es como sirviente de los individuos que lo crearon, no tiene derecho para juzgar o alterar un resultado social determinado por el libre contrato entre los individuos, en tanto este resultado se alcanzó de una forma que no viola los derechos de nadie.

En este sentido, los individuos son los mejores jueces de su propio bienestar, pues establecen una relación contractual ética, política y jurídica con el Estado, si el Estado no cumple con los propósitos para los que fue creado, los individuos tienen el derecho de cambiar el gobierno¹². Locke aporta la idea

¹¹ Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 79.

¹² La terminología común confunde con frecuencia forma de Estado y gobierno (ya que se habla indistintamente, por ejemplo de un Estado o de un gobierno parlamentario, de un Estado o de un régimen liberal), para evitar equivocaciones considero útil reservar la expresión forma de Estado para la definición de la naturaleza interna del Poder en el que la institución estatal es el soporte. Para mayor información sobre las formas del Estado véase Burdeau, Georges. *Traçado de Ciência Política. Tomo II, El Estado, Volumen II, Las Formas del Estado*. México, ENEP-Acatlán, 1985. El gobierno se entiende como el ente más concreto, la encarnación personal del Estado. "Como proceso, el término se refiere al funcionamiento del Estado en todos sus aspectos; como entidad objetiva, se refiere a los individuos y órganos que tienen la responsabilidad de conducir la acción del Estado. Con frecuencia se confunde 'el gobierno' con la 'forma de gobierno'. Correctamente interpretado, el gobierno puede cambiar sin ningún cambio en la forma de gobierno, como, en general, sucede en la administración de las sociedades democráticas o republicanas en el momento de cada elección periódica. De manera

del “Estado mínimo”, al sostener que los individuos tienen el derecho de mantener o quedarse con todo lo que han ganado y nadie debe expropiárselo a través de impuestos¹³.

Esta visión dominante caracterizó a la economía basada en la competencia perfecta y el equilibrio general de Walras y Wilfrido Pareto, de acuerdo a la cual la asignación de recursos es eficiente por definición, de modo que la intervención del Estado es innecesaria.

Para los neoclásicos, la economía en competencia perfecta parte de cuatro supuestos:

“1. La economía se encuentra en equilibrio, es decir, todos los mercados se encuentran en equilibrio para el sistema económico en su conjunto, y se verifica la determinación simultánea de los precios y cantidades de todos los bienes y servicios que se transan en cada mercado. Esto significa que los mercados, a esos precios, se vacían completamente (Ley de Walras), o bien que toda oferta crea su demanda (Ley de Say), ambas leyes se verifican siempre y cuando los precios a los cuales son intercambiados los bienes sean de equilibrio. Los precios de equilibrio, se alcanzan cuando la oferta y la demanda se equilibran en el punto en el cual, los costos marginales se igualan a los beneficios marginales. La curva de oferta representa los costos marginales y la curva de demanda la utilidad o beneficio marginal. En este punto, se verifica el criterio de Pareto y la asignación de recursos es eficiente.

“2. La economía es perfectamente competitiva, es decir, los mercados son competitivos porque hay una cantidad muy grande de vendedores y compradores, de manera tal que ninguno puede influir en la fijación de precios, por ejemplo, no tienen poder de mercado y, en consecuencia, todos los agentes son tomadores de precios.

“3. Todos los individuos que participan en el intercambio, conocen completamente toda la información necesaria sobre los precios presentes y futuros, así como la

análoga, un gobierno puede, en teoría, ser derrocado 'por la fuerza o la violencia' sin cambio en la forma de gobierno u organización del Estado. En caso de revolución, tal derrocamiento puede concebirse como acto que pone al gobierno de hecho en mayor armonía con la forma del gobierno y con el tipo de Estado establecidos y aprobados por una sociedad determinada”. Véase *Diccionario de Sociología*. México, FCE, 1987. Por su parte, Uvalle Berrones define al gobierno como la vida en concreto del Estado y cómo el sistema de capacidades que permiten dar dirección común a la sociedad, responsable de asegurar que las reglas del orden público sean cumplidas; así como, el medio para que los índices de progreso y bienestar alcancen niveles significativos. Véase su ensayo “La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica”, en *Revista de Control Gubernamental*, México, Secretaría de Contraloría, julio-diciembre 1995.

¹³ Ayala Espino, *op.cit.*, p. 80.

localización de los bienes y servicios en los mercados. La información es gratuita y cualquier individuo puede tener acceso a ella y,

"4. Los agentes económicos (consumidores, productores, gobierno), se comportan racionalmente. Son capaces de emplear toda la información disponible para maximizar la utilidad y/o beneficios, y además se comportan egoístamente, es decir, sólo les interesa su bienestar individual. Esto significa que dadas las posibilidades y restricciones económicas, son capaces de elegir entre varias estrategias posibles. La elección es maximizadora, porque los individuos elegirán aquella que les ofrezca el más alto rendimiento (utilidades, beneficios y ganancias). La estrategia es egoísta, en el sentido de que el individuo cuando elige, no tomará en consideración los aspectos éticos, sociales, políticos e institucionales"¹⁴.

Sin embargo, los mercados no funcionan perfectamente, porque los individuos, las empresas y el gobierno, manejan información incompleta y asimétrica. Y el proceso de adquirir y utilizar buena información es costosa. A esto se agrega, que existen mercados disputables de manera excepcional, es decir, aquellos mercados en donde hay libertad de entrada y salida, sin costos, para las empresas que disputan un lugar en el mercado¹⁵.

Los mercados disputables admiten la intervención del Estado a través de regulaciones y políticas adecuadas para prevenir el establecimiento de barreras a la entrada de las empresas al mercado y, en general para evitar el establecimiento de prácticas monopólicas y, así crear condiciones para la existencia de mercados disputables¹⁶.

1.2.1. El Estado y la economía de bienestar.

La economía del bienestar considera que existen fallas de mercado que provocan pérdidas de eficiencia y bienestar. Por ello propone básicamente la intervención gubernamental para alcanzar una más eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 82-83.

¹⁵ *Ibid.*, p. 85.

Esta perspectiva analítica se sustenta en el criterio de Pareto, para definir la eficiencia económica por medio de los dos teoremas del bienestar. También extiende la aplicación del criterio paretiano para localizar la situación social deseable, que puede representarse por una curva de utilidad social o una función social de bienestar. Esta puede definirse, como la relación entre el bienestar de la sociedad como un todo y las variables que afectan el desempeño de la economía y los niveles de vida de los individuos¹⁷.

El primer teorema de bienestar sostiene que una asignación lograda en equilibrio competitivo perfecto es pareto-eficiente, es decir, no se puede introducir un cambio que busque mejorar a un individuo sin perjudicar a otro.

En este punto el mercado es autónomo, ello significa que puede ofrecer bienes sin que nadie los demande; los individuos cooperan espontáneamente en el mercado y los agentes económicos son los que dan vida al sistema productivo, todos son tomadores de precios y no recurren a ninguna autoridad pública en su toma de decisiones.

El segundo teorema plantea que cualquier asignación pareto-eficiente es un resultado posible de mercados competitivos perfectos en equilibrio general, siempre y cuando la distribución inicial de los recursos sea correcta.

Este segundo criterio sugiere la viabilidad de la intervención estatal para imponer impuestos y/o subsidios globales como una forma de regulación, de manera que el concepto de eficiencia paretiana es un tipo de economía de *second best* (segundo mejor óptimo), es decir, la intervención del Estado podría generar resultados superiores a los de los mercados competitivos. La eficiencia paretiana en el sentido de economía *second best* permite a la empresa pública jugar un papel importante dentro de la actividad reguladora del Estado.

¹⁶ *Ibid.*, p. 86.

El siguiente cuadro sinóptico explica las intervenciones estatales por razones de eficiencia que la economía neoclásica admite y pueden ser de cuatro tipos de acuerdo con Barr y Phelps:

Cuadro 1.1

Intervención estatal por razón de eficiencia en la economía neoclásica	
Supuesto	Descripción de aspectos teóricos
Regulación	Comprende a los subsidios o impuestos especiales que pueden modificar el precio de los bienes específicos. Los subsidios pueden ser parciales o totales dependiendo del tipo de bienes. El Estado interviene para remediar el subconsumo y la subproducción de los bienes producidos por los monopolios naturales, el consumo de bienes públicos y la corrección de externalidades.
Finanzas	Comprende a los subsidios o impuestos especiales que pueden modificar el precio de los bienes específicos. Los subsidios pueden ser parciales o totales dependiendo del tipo de bienes. El Estado interviene para remediar el subconsumo y la subproducción de los bienes producidos por los monopolios naturales, el consumo de bienes públicos y la corrección de externalidades.
Producción	Generalmente de bienes públicos: educación, salud, defensa, comunicaciones y transportes, etcétera. Mediante ello se busca una distribución del ingreso.
Transferencias en efectivo	Estas comprenden a las pensiones con las cuales se realizan compras a precios de mercado y por ello no interfieren en éste último.

Fuente: Barr, Nicholas. *The economics of the welfare state*. Stanford University Press, 1987; Phelps, E. S. *Economía política*. Barcelona, Antoni Bosh, 1986, citados por Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, p. 82.

Los tres primeros tipos de intervenciones pueden interferir con el mercado, en la medida en que modifican los precios relativos. Los argumentos a favor de los anteriores tipos de intervenciones suponen que el mercado no siempre asigna eficientemente los recursos, ni logra la equidad. Es decir, se reconoce que

¹⁷ *Ibid.*, p. 96.

la información disponible no es perfecta y existen estructuras de mercado de competencia imperfecta. En estas condiciones las intervenciones estatales son compensadoras o sustitutivas de los mecanismos puros de los precios ya sea temporal o permanente, para corregir fallas de mercado.

1.2.2. El Estado y las fallas del mercado.

La teoría de las fallas del mercado sostiene que la economía conducida por las fuerzas del mercado no es necesariamente eficiente.

Las fallas del mercado tiene que ver con: a) mercados imperfectos creados por monopolios naturales o no naturales, lentas reacciones del mercado, altos costos de transacción, falta de información, alto riesgo, o incertidumbre; b) externalidades positivas o negativas; c) bienes públicos y d) otros objetivos, que tienen relación con metas a nivel macroeconómico (empleo, estabilidad, crecimiento, reducción de la inflación, balanza de pagos, modificación de la estructura industrial), o con el control local de la economía, como el hecho de mantener las rentas provenientes de recursos naturales para la población local y en el caso de países, la seguridad nacional¹⁸.

Este modelo considera que la presencia de monopolios obstruyen la competencia, pues al fijar los precios por su poder en el mercado generan una asignación ineficiente de los recursos y ocurre una pérdida de bienestar social.

Ello justifica la intervención del Estado, es decir, "el objetivo de la intervención consiste en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera eficiente los recursos, evitando la aparición de rentas monopólicas o

¹⁸ Martín, Fernand, "Un método para evaluar el establecimiento y el desempeño de las empresas públicas controladoras", en *Empresa pública. Problemas y Desarrollo*, CIDE, vol. 1, núm.1, México, enero-abril 1986, p. 80.

barreras a la entrada, que impiden la asignación de los recursos y dificultan el logro de la equidad¹⁹.

El mercado no siempre tiene disponible la información necesaria para conocer la naturaleza y los precios de todos los bienes. Ello significa que la información es imperfecta e incompleta, lo cual tiene dos efectos principales sobre el comportamiento de los agentes económicos: i) riesgos e incertidumbres que inciden sobre los mercados, e ii) mercados incompletos y segmentados. Un mercado es incompleto cuando no suministra todos los bienes y servicios a un precio, igual o inferior, al que los individuos están dispuestos a pagar²⁰. Ante esto, el Estado puede proporcionar información a los agentes para una mejor coordinación económica.

Los bienes públicos también tienen que ver con las fallas del mercado, estos bienes se diferencian de los privados por sus características y típicamente se definen como la defensa nacional, los parques, las carreteras, entre otros.

Los bienes públicos que tienen propiedades de exclusividad y no sustituibilidad son puros o colectivos porque no se puede excluir a nadie de su consumo y; los costos marginales de producción de estos bienes tienden a cero, es decir, se puede aumentar su oferta sin afectar sus costos medios²¹.

Existen otros bienes que tienen una de las dos características anteriores y se definen como bienes públicos impuros o mixtos, se caracterizan porque sus costos marginales de producción no tienden a cero y es posible excluir de su consumo a los individuos. Los ejemplos de estos bienes son la educación y la salud públicas, las carreteras públicas, los parques, etcétera.

¹⁹ Ayala Espino, José Luis. Límites... *op. cit.*, p. 83.

²⁰ *Ibid.*, p. 84, véase también del mismo autor el capítulo 2 de la obra *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*.

²¹ Ayala Espino, Límites... *op. cit.*, p. 153.

El modelo competitivo ante las fallas del mercado para producir y proveer los bienes públicos en cantidades adecuadas admite la intervención del Estado ya sea como productor o proveedor eficiente de bienes.

Ahora bien, los problemas de las externalidades²² invita a "la intervención del Estado mediante las empresas públicas como instrumentos reguladores y debilita las conclusiones de los dos teoremas fundamentales de eficiencia. El primero se invalida en ausencia de mercados adecuados para los efectos externos (mercados competitivos) no se producen las asignaciones pareto-eficientes. El segundo también falla, salvo que se creen mercados especiales para promover economías externas²³ y detener la molestia de las deseconomías externas; en general, ningún mercado competitivo puede producir una asignación pareto-eficiente"²⁴.

La escuela neoclásica reconoce que las estructuras de mercado pueden generar fallas de mercado, pero también reconoce que la organización institucional del Estado puede generar fallas de Estado. Ello debido a que el Estado no tiene contrapesos ni límites jurídicos generando que intervenga mal o indiscriminadamente con efectos perversos para la eficiencia y la equidad. Las fallas atribuidas al gobierno de acuerdo con Krueger, son de dos tipos: fallas por comisión y fallas por omisión²⁵. Las fallas por comisión, incluyen:

²² De manera convencional existe una externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo o producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son "externos" al mercado, de ahí su nombre de externalidades, véase *ibid.*, p. 159.

²³ Economías externas son los efectos benéficos o adversos que tienen las actividades productivas de una empresa sobre otra. No se debe confundir con las externalidades ni con las economías pecuniarias (determinan que la situación de una empresa no depende solamente de su propia estructura de costos y producción, sino también de la posición económica de otras empresas. Las economías pecuniarias juegan un papel importante en la localización de inversión. La definición de economías pecuniarias se debe a T. Scitovsky). El surgimiento de las economías externas se debe a la presencia de economías o deseconomías de escala. *ibid.*, pp. 462-463.

²⁴ Inostroza Fernández, *op.cit.*, p. 129.

²⁵ Krueger, A. O. "The political economy of the rent seeking society" en *American Economic*

- a) Empresas públicas con altos costos, involucradas en una variedad de actividades de manufacturas no tradicionales;
- b) Programas de inversión ineficientes y costosos;
- c) Controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar la relevancia, lo que se traduce en elevación de costos y, finalmente
- d) Déficits públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión, con sus secuelas inflacionarias y la mala asignación de recursos.

Fallas por omisión que se refieren a:

- a) El deterioro de la infraestructura de transportes y comunicaciones que elevan los costos y,
- b) La incapacidad para mantener la estructura existente.

En síntesis, la intervención del Estado debe ser mínima ya que afectan el funcionamiento de la economía mercado.

1.3. La concepción marxista del Estado.

Los marxistas han tenido siempre mucho que decir con relación al Estado. A partir del axioma marxista de que todo Estado es un Estado de clase y protege los intereses de la clase dominante, conviene distinguir las principales perspectivas tradicionales que están presentes en el análisis²⁶.

Review, no. 64, junio de 1974, citado por Ayala Espino, *op. cit.*, p. 92.

²⁶ Gold, David A., Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright, "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en Sonntag, Heinz y Héctor Valecillos (comp.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1977, p. 23.

1.3.1. Teoría instrumentalista.

Analizan de modo sistemático los vínculos entre la política del Estado y la clase capitalista y la forma como se compone esta clase dominante. Reconoce cierto grado de autonomía relativa al Estado, pero existe un voluntarismo presente en su análisis de la manipulación del mismo²⁷.

Esta perspectiva da respuesta a la pregunta ¿Por qué el Estado sirve los intereses de la clase capitalista? Lo hace porque está controlado por la clase capitalista. Ralph Miliband, expresa con claridad esta posición:

“En el esquema marxista, la ‘clase dominante’ de la sociedad capitalista es aquella clase que posee y controla los medios de producción y que debido al poder económico que él le confiere, es capaz de utilizar al Estado como instrumento de dominación de la sociedad”. Y agrega, “... primordial e inevitablemente [el Estado] es el guardián y protector de los intereses económicos dominantes en ellas. Su misión y su propósito ‘reales’ son los garantizar su predominio continuo, no lo de impedirlo”²⁸. Por intereses económicos dominantes entiende intereses de la clase económicamente dominante.

De manera similar Paul Sweezy describe la relación de las clases dominantes con el Estado de la siguiente forma:

“[La teoría de la dominación de clase del Estado] reconoce que las clases son el producto del desarrollo histórico y ve en el Estado un instrumento en manos de la clase dominante para imponer y garantizar la estabilidad de la propia estructura de clase”²⁹.

De este modo, el funcionamiento del Estado se da fundamentalmente en términos del ejercicio instrumental del poder por las personas ubicadas en

²⁷ Arancibia, Amando y Peres Wilson, “La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina”, en *Revista Economía de América Latina*, CIDE, semestre 3, México, 1979, p. 23.

²⁸ Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México, Siglo XXI, 1970, p. 22.

²⁹ Sweezy, Paul. *Teoría del desarrollo capitalista*. México, FCE, 1968, p. 243.

posiciones estratégicas, sea directamente a través del manejo de las políticas del Estado, o indirectamente por medio de la presión sobre el Estado.

1.3.2. Teoría estructuralista.

La teoría estructuralista rechaza la noción de que el Estado pueda ser comprendido como simple "instrumento" en manos de la clase dominante. Para Nicos Poulantzas, teórico francés y el exponente más acabado del modelo marxista-estructuralista, las políticas estatales responden casi exclusivamente a las contradicciones económicas. Sostiene que:

"... en la sociedad capitalista la contradicción económica esencial se centra en el carácter cada vez más social de la producción, por una parte, y en la persistente apropiación privada del producto excedente, por otra. Esta contradicción presenta dos amenazas complementarias a la reproducción del sistema como un todo. Por un lado, la contradicción entre producción social y apropiación privada plantea la amenaza de la unidad de la clase obrera, la que se torna potencialmente más fuerte a medida que se profundiza la naturaleza social del proceso de producción y que eventualmente encierra la posibilidad de la destrucción del propio capitalismo. Por otro lado, esta contradicción, plantea la amenaza de la desunión de la clase capitalista, que se nutre de la permanente apropiación privada y competitiva del excedente"³⁰.

Esta perspectiva podría denominarse "estructuralismo económico". La tesis fundamental del estructuralismo es que las funciones del Estado están determinadas por las estructuras sociales más que por las personas que ocupan el poder en el mismo. Trata de desarrollar las funciones que el Estado debe cumplir para reproducir a la sociedad capitalista en su conjunto. Estas funciones determinan la organización del Estado y sus políticas específicas.

³⁰ Gold, David *et al*, *op. cit.*, p. 33. Véase a Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, Ed. Siglo XXI, 1976.

1.3.3. Corriente hegeliano-marxista.

En esta corriente figuran entre otros autores, Jürgen Habermas, Marcuse y Antonio Gramsci quienes trata de contestar la pregunta: ¿qué es el Estado? Definen que el Estado es una mixtificación, pues mientras sirve a la clase dominante, pretender aparecer como servidor de la nación como totalidad. Pone énfasis en el análisis de ideología, conciencia y legitimidad y el papel mediador que desempeñan las instituciones y las ideas.

En la intervención del Estado en la economía, Gramsci considera que en esta relación, el Estado se presenta como "potencial organizador de las necesidades colectivas" (Estado fascista, Estado del bienestar, etcétera); es un Estado que regula las leyes del mercado, que considera el ahorro de la población para ponerlo a disposición del capital financiero, que gestiona la reproducción de la fuerza de trabajo (política salarial, de salud, de instrucción, en otros). En fin, es un Estado difundido en la sociedad civil a través de aparatos, instituciones, ideologías, que está en contacto directo con la población, penetrando en su vida cotidiana³¹.

Por su parte, Habermas distingue dos rasgos esenciales del capitalismo avanzado. Primero, considera que hay un proceso de concentración económica, un surgimiento de corporaciones nacionales y multinacionales y de mercados organizados, es decir, no competitivos, de bienes de consumo, mano de obra y capital. En segundo lugar, corresponde a la aparición de la intervención estatal, no sólo para complementar, sino incluso para sustituir funciones del mercado³².

Para este autor, el Estado se identifica con el subsistema administrativo del capitalismo avanzado, y cobra funciones de dirección que en el capitalismo liberal

³¹ Kanoussi, Dora, "Crisis orgánica y transformaciones del proceso de trabajo", en López Díaz, Pedro (coord.). *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica*. México, siglo XXI, 1984, p. 531.

³² Véase Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1975.

eran ejecutadas exclusivamente por el mercado. De esta manera, las funciones del Estado están determinadas por los imperativos de los subsistemas económicos. El Estado, por ejemplo, regula la totalidad del ciclo económico mediante la planeación global; esta última encuentra sus límites, por una parte, en la disposición privada de los medios de producción y, por otra, en evitar problemas o crisis económicas³³.

Esta intervención directa del Estado en la economía significa un "reacoplamiento" de los sistemas económico y político, donde el mercado ya no cumple su tarea ideológica de legitimación. Ésta se viene abajo por que existe una mayor necesidad de legitimación que el sistema sociocultural es incapaz de suministrar. Con fundamento en esto, Habermas afirma que la crisis que es más probable que ocurra en el capitalismo avanzado es una crisis de legitimación, en la que se tienen que resolver las contradicciones de la distribución desigual del producto social excedente y, sin embargo, legítimamente³⁴.

En esta perspectiva hegeliano-marxista, también podría insertarse Klaus Offe, por la influencia de Habermas sobre su pensamiento. Offe analiza el Estado en su función productiva o de acumulación. Su concepto central para comprender la estructura interna del Estado es el de "mecanismos selectivos"; éstos cumplen tres funciones: a) selección negativa, que excluyen intereses anticapitalistas de la política de Estado; b) selección positiva, actúa a favor del capital en su conjunto, no a favor de una fracción del mismo; c) selección enmascarante, tratan de mantener la apariencia de neutralidad de las instituciones del Estado³⁵.

Las políticas negativas tienen un sistema de mecanismos de filtro jerarquizados: i) estructura del sistema político, ii) ideología, iii) proceso decisorio y iv) la represión directa.

³³ *Ibid.*, p. 35.

³⁴ *Ibid.*, p. 96.

³⁵ Gold, David *et al*, *op. cit.*, p. 41.

Offe considera que “algunos mecanismos de selección negativa (la burocracia, la ideología de defensa de la propiedad privada, la constitución) traban la posibilidad de una planeación para servir al capital como un todo. Si se trata de superar esas trabas, se debilitan los mecanismos negativos y pueden aparecer opciones anticapitalistas. Constata que la creciente contradicción entre el rol cambiante el Estado en el proceso de acumulación, que requiere de la participación racional del mismo en la producción, y la estructura interna del Estado que determina su naturaleza de clase como Estado capitalista”³⁶.

Los mecanismos positivos se refieren a dos tipos de políticas: a) la de asignación, que coordina y regula la asignación de recursos ya producidos, b) las productivas, que involucran al Estado en la producción de bienes y servicios para la acumulación. Esta segunda política responde al capital en su conjunto.

Sin embargo, la contradicción de los mecanismos abre la posibilidad de análisis de la empresa pública, pues la mayoría de las políticas productivas del Estado se instrumentan a través de ellas.

1.4. Teoría de la crisis fiscal del Estado.

James O'Connor desarrolla la teoría del presupuesto estatal, a través de ella trata de explicar la crisis fiscal del Estado, elaborando tres tesis³⁷:

La primera tesis, el Estado cumple dos funciones contradictorias: acumulación y legitimación (mistifica el proceso y reprime o maneja el descontento). Ambas funciones, contradictorias entre sí, exigen recursos cada vez mayores para satisfacer demandas pero, al no socializarse los frutos de la acumulación, estos recursos del Estado no crecen y surgen la crisis fiscal.

³⁶ Arancibia, Armando y Peres Wilson, *op. cit.*, p. 25.

³⁷ *Ibid.*, p. 26.

“los recursos materiales del Estado son siempre insuficientes para financiar sus gastos, muestra que el límite a la intervención estatal depende no sólo del carácter de su involucramiento sino, sobre todo, de las contradicciones del capitalismo en general. La crisis fiscal del Estado es la expresión de las contradicciones que conduce a la crisis fiscal del Estado capitalista porque, al producir valor y plusvalor, el Estado no suprime la caída de la tasa de ganancia sino financia el déficit de beneficios privados que, en el futuro será el déficit del propio Estado. Más allá del hecho de si el Estado se encuentra sujeto o no a la ley del valor, sus actividades se encuentran condicionadas por la tendencia general de la tasa a caer”³⁸.

En la segunda tesis, el Estado es la parte integral del proceso de acumulación, por lo que O'Connor analiza tres sectores: a) el monopolístico, que crece vía la expansión de capital y la tecnología, b) el competitivo, que crece a partir de la mano de obra liberada por el anterior y que trabaja con baja productividad y, c) el estatal, que está fuera de las leyes del mercado y que tiene también baja productividad. La acumulación en los tres sectores está vinculada. Existe fuerte exigencia de gastos estatales para socializar los costos de acumulación y los derivados de necesidades sociales.

La tercera tesis, se encuentra en la relación estrecha entre el mismo gasto público y las funciones del Estado. Para O'Connor los rubros presupuestales se clasifican en: a) capital social, que son aquellos que ayudan a la acumulación vía reducción del costo de la fuerza de trabajo (consumo social), o haciéndola más productiva (inversión social), mediante proyectos de desarrollo industrial financiados por el Estado. Este capital social no produce plusvalía pero ayuda al capitalista a producirla; los gastos de este tipo son “indirectamente productivos”; b) gastos sociales, éstos son necesarios para mantener la armonía social (*welfare-warfare state*), no son ni indirectamente productivos.

En síntesis, esta teoría considera el manejo del gasto público como una función básica del Estado que significa, por una parte, la utilización del presupuesto de capital social que favorece la acumulación global y, por otra, el

³⁸ O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado. Apéndice: la lucha de clases y crisis fiscal en la década de los ochenta*. Barcelona, Península, 1981, p. 22.

rubro de gastos sociales para atender sectores marginales de la población rural y urbana, esto como una forma de mantener la armonía social.

1.5. La concepción keynesiana del Estado.

John Maynard Keynes, desarrolla la teoría general de la ocupación, en la que a través del concepto de la demanda efectiva³⁹ trata de explicar los niveles de actividad económica, esto es, la producción y el empleo de la economía capitalista, que entra en crisis en 1929, denominada como la “Gran Depresión”. Para él, la gran crisis se produjo cuando un excedente de la oferta se verificó en una situación política de reducción de la demanda de propensión a consumir, hasta el punto de determinar un desequilibrio de gran amplitud que influyó sobre la inversión neta. El diagnóstico comporta inmediatamente una terapia: acrecentar la propensión al consumo, el volumen de la demanda. Pero ya que las variaciones de propensión al consumo son esencialmente variaciones de rédito medidas en unidades de salario; he aquí que el equilibrio correspondiente a un estadio de demanda efectivamente realizada será el valor por el cual el precio de la oferta total y la expectativa de beneficios empresariales estarán determinados por el nivel de ocupación obrera⁴⁰.

La crisis ha destruido la certeza del futuro, el cual se ha visto afectado por las expectativas de ganancia de la actividad empresarial en la inversión, tanto a corto como a largo plazo, que toma en cuenta la eficiencia marginal de capital y la tasa de interés. Este miedo al futuro ha roto el pacto fundamental –exacto para el capital- de la correspondencia de los efectos a las expectativas. La conclusión lógica, el Estado debe intervenir para garantizar el pacto.

³⁹ Demanda efectiva. Es la demanda agregada de bienes y servicios que es respaldada con recursos para adquirirlos efectivamente. No basta con que exista demanda sino que efectivamente se realice para que la economía tenga incentivos para seguir invirtiendo. Ayala Espino, *op. cit.*, p.459.

⁴⁰ Keynes Maynard, John. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México, FCE, 1970, p. 81 y p. 97.

Para Keynes, el riesgo de inversión debe ser eliminado y reducido al pacto, y el Estado debe asumir la función de garante del pacto económico fundamental. El Estado debe defender el presente del futuro. Y si la única manera de hacerlo es actualizar el futuro, prefigurándolo según la expectativa del presente, entonces el Estado debe desplegar su intervención hasta constituirlo en actividad planificadora, incorporando de esta manera lo económico a lo jurídico⁴¹.

Esta defensa ante el futuro, en la que la intervención del Estado actuará según las normas y garantizará la certeza de la proyección futura del presente, es una forma diferente de decir aquello que la crítica a la Ley de Say había dicho: este supuesto económico no se cumple, es decir, la oferta y la demanda globales no se equilibran, y los mercados no se vacían completamente. Ello debido a que los mercados son esencialmente inestables y no permiten alcanzar, automáticamente, el equilibrio y el pleno empleo.

Sin embargo, la figura jurídica e indirecta del intervencionismo estatal no es suficiente, es decir, no es suficiente que el hecho de que el Estado garantice el pacto fundamental que liga presente y futuro: es necesario algo más, que el Estado se haga estructura económica en sí mismo, y —en cuanto estructura económica— sujeto productivo. Al convertirse en sí mismo capital productivo el Estado quiere superar las fricciones estructurales de la economía de mercado. Es un nuevo Estado: el Estado de capital social⁴².

La escuela del pensamiento keynesiano considera que la empresa pública contribuye a la formación neta de capital en tanto tiene una propensión marginal a un consumo menor de sus ganancias, y es un instrumento auxiliar para reducir el uso de la ganancia privada para fines ajenos a la inversión, así como para incrementar el ahorro de los trabajadores. Se considera que una vez alcanzado el

⁴¹ Burdeau, George, "La plan comme mythe" en *La Planification comme processus de décision*, Colin, Paris, 1965, citado por Negri, Antonio, "John M. Keynes y la teoría capitalista del Estado en *Revista Estudios Políticos*, Nueva Epoca, vol. 4., núms. 2 y 3, México, 1985, p. 7.

⁴² *Ibid.*, p. 82.

crecimiento óptimo y estable, el Estado puede retirarse de la esfera económica, tanto en su intervención a través de las empresas públicas como en la política económica, y la empresa pública pasa a ser un mero instrumento que se puede usar o no usar, condición que no se cumple, dado que el desarrollo de la economía nacional requiere de la actuación del Estado de manera permanente y creciente⁴³.

En este sentido, la intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal.⁴⁴

El siguiente cuadro ilustra las formas de intervención del Estado en los procesos económicos.

CUADRO 1.2

Intervención del Estado en los Procesos Económicos	
Estado Policía	<input type="checkbox"/> Guardián del orden <input type="checkbox"/> Administra justicia <input type="checkbox"/> Provee bienes públicos <input type="checkbox"/> Proporciona marco jurídico
Política Económica	<input type="checkbox"/> Fiscal <input type="checkbox"/> Monetaria <input type="checkbox"/> Comercial <input type="checkbox"/> Laboral
Empresas Públicas	<input type="checkbox"/> Dentro de la lógica del mercado <input type="checkbox"/> Fuera de la lógica del mercado

Fuente: Marúm Espinosa, Elia, "Intervencionismo estatal y Transformaciones del sector empresa pública en México", en *op. cit.*, p.194.

⁴³ Véase Marúm Espinosa, Elia, "Intervencionismo estatal y transformación del sector empresa pública en México", en Jorge Alonso (coord.). *El nuevo Estado mexicano. Estado y economía*. Tomo I, Mexico, Universidad de Guadalajara, 1992, pp. 193-239.

⁴⁴ Wilker V., Jorge. *Curso de derecho económico*. México, UNAM, 1985, p. 34.

En la doctrina liberal el papel del Estado se limita a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado; sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es de policía (Estado policía)⁴⁵, sustentado en un subsistema jurídico individualista y privado.

En contra de la figura de Estado policía, la intervención del Estado en la economía busca los instrumentos o mecanismos estatales que coadyuven a forzar el sistema económico hacia alguno de los fines fijados por el Estado. Es la intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada "administración ordenadora"⁴⁶.

Lo anterior se traduce en una política económica de carácter fiscal, comercial, monetario y laboral. A esta forma de intervención estatal, se suma la forma empresa pública que contribuye de manera sustantiva a lograr los objetivos de la política económica del Estado.

En la lógica del intervencionismo estatal la empresa pública actúa dentro del mercado a la par de la empresa privada, en cuanto a mantener y dar el mismo trato que se le da a la segunda y aceptando un grado de competencia.

"El funcionamiento sectorial de las empresas públicas [ha] venido respondiendo básicamente a la lógica de acumulación interna de capital y ahora empieza a haber un repliegue en el liderazgo directo de esa lógica. Por la vía de la empresa pública el Estado sigue apuntalando y respondiendo a las necesidades de la acumulación interna, pero también ha fortalecido su capacidad de respuesta a la lógica internacional del capital"⁴⁷.

⁴⁵ El término-concepto en cuestión adquiere su significado técnico en el campo historiográfico. Esto significa que se trata de una expresión acuñada por la historiografía para indicar un fenómeno histórico muy preciso y particular. Más exactamente, se remite a los historiadores constitucionales alemanes de mediados de 1800 que, partiendo de un desempeño político liberal-burgués correspondiente al ideal constitucional del "estado de derecho", pretendieron contraponer a este último, como fase antitética o al menos precedente del desarrollo histórico de las formas estatales, precisamente el "estado de policía". Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1981, p. 614.

⁴⁶ Véase Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*. México, Pomúa, 1983.

⁴⁷ Marúm Espinosa, *op. cit.*, p. 195.

En el caso opuesto, la empresa pública se ubica fuera de la lógica del mercado; se utiliza política y administrativamente para favorecer las políticas de empleo y redistributivas, así como con fines sociales de mejorar las condiciones de pobreza extrema, asegurar la distribución de bienes de consumo esencial al precio oficial en todo el territorio, incluso en los lugares más alejados, abastecer de insumo a la micro y pequeña empresa a bajos precios, en otros.⁴⁸

En este contexto, el Estado debe ser conceptualizado de manera global por la estructura y funcionamiento de la sociedad, pues las funciones económicas de ésta son fundamentales e inherentes al Estado.

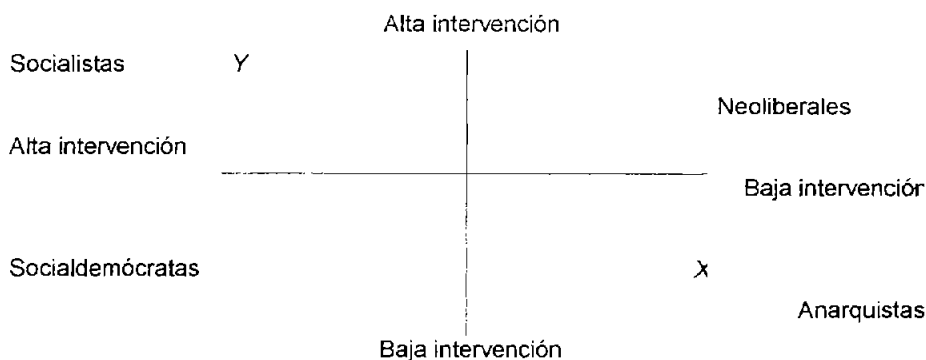
Ahora bien, la intervención desde el ámbito político, implica el orden jurídico y su orden político, la garantía contractual, la defensa y seguridad nacional, así como la preservación de los valores de la sociedad.

El siguiente diagrama muestra en los cuadrantes las posibles combinaciones de intensidad y esferas de influencia de la intervención estatal según distintas tendencias políticas, mismas que sirven para analizar las formas de intervención del Estado en la economía y la política, así como para estudiar el papel que juegan las empresas públicas, tanto en la economía como en la política. La perspectiva socialista ocupa el primer cuadrante de la izquierda donde los niveles de intervención son los más altos posibles en la economía y la política. En el segundo cuadrante de la izquierda, se ubica la perspectiva socialdemócrata, en la cual los niveles de intervención son más bajos en la economía y más altos en la política. En el tercer cuadrante de la derecha, los neoliberales imponen bajos niveles de intervención en la economía y altos en la política. Por último, en el cuarto cuadrante, se localiza la perspectiva anarquista, donde los niveles de intervención son los mínimos posibles en la economía y la política, conforme a los supuestos de extinción del Estado que postula esta corriente de pensamiento.

⁴⁸ Inostroza Fernández, *op. cit.*, p. 193.

DIAGRAMA 1.1

La acción interventora del Estado en la política y la economía



X= esfera de intervención en la economía.

Y= esfera de intervención en la política.

Fuente: Diagrama de Dunleavy y O'Leary 89, citado por Ayala Espino, *op. cit.*, p. 57

Las áreas en las cuales pueden ocurrir potencialmente las intervenciones estatales son⁴⁹:

- i) La política (esfera pública) que comprende a los ordenes jurídico y su normatividad; la garantía de los contratos; la administración pública en sus niveles de gobiernos federal, estatal y local (municipal); la defensa y la seguridad nacional.
- ii) La sociedad (esfera privada) que corresponde las organizaciones sociales; instituciones privadas y la población en su conjunto, en lo que significa la regulación de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales.
- iii) La economía que comprende a los sectores público y privado, donde la intervención puede ser directa e indirecta: en la directa se ubican las empresas públicas (financieras, comerciales y no comerciales); los

organismos de bienestar social y la infraestructura básica. En la indirecta se sitúan las políticas macroeconómicas (fiscal y monetaria) y las políticas sectoriales.

Las formas de intervención por parte del Estado llevaron a algunos gobiernos a una mayor intensidad de intervención (estatistas), mientras que a otros a una menor o nula intervención (neoliberalismo). En estos extremos se ha ubicado el debate sobre la participación o no del Estado en la economía.

1.6. La concepción estructuralista del Estado.

El paradigma keynesiano vigente hasta principios de la década de los ochenta en las naciones en vías de desarrollo, estuvo en América Latina, en la forma de modelo estructuralista que planteaba el desarrollo económico y la industrialización hacia dentro vía la sustitución de importaciones.

Esta interpretación inspirada en la teoría del subdesarrollo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), alcanza su desarrollo en los análisis teóricos de Raúl Prebisch, al cual se suman otros economistas latinoamericanos como Furtado, Pinto y Noyola. Guillén Romo, clasifica las contribuciones teóricas de la CEPAL, en las que destacan la concepción del sistema centro-periferia (1940-1950), la interpretación del proceso de industrialización (1949-1955) y de sus obstáculos (1960-1963); la teoría de la inflación (1953-1964), así como la teoría del deterioro de los términos de intercambio, en sus tres versiones (contable 1949-1950, ciclos 1949-1950, industrialización 1959)⁵⁰.

La CEPAL está a favor de la intervención del Estado con el fin de alentar el proceso de industrialización y crecimiento económico hacia el interior y superar los

⁴⁹ Ayala Espino, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁵⁰ Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Ediciones Era, 1997, p. 75.

obstáculos del modelo anterior "orientado hacia el exterior". Plantea que de continuar la región con el modelo primario exportador, las posibilidades de desarrollo económico, de crecimiento sostenido y de acceso a la tecnología y a los mercados internacionales, son muy limitadas; y que debido al deterioro de los términos de intercambio se abriría una brecha con respecto al mundo industrializado. La propuesta es clara, se requiere una política de actividades industriales que promueva la industria y abandone el modelo primario exportador. Sin embargo, la industria no puede aparecer de manera espontánea. El enfoque estructuralista plantea la necesidad de desarrollar una política deliberada de promoción y de fomento a la industria para romper los cuellos de botella en infraestructura, proteger a las industrias nacientes y establecer un marco institucional en educación y tecnología⁵¹.

El estructuralismo analiza el papel que juega "la empresa pública en las variables sustantivas del crecimiento económico, fundamentalmente en la producción y proceso de acumulación y destaca la importancia de estas empresas para realizar inversiones de interés nacional, de transferencia de tecnología y para el desarrollo de ramas estratégicas de producción industrial, como son: siderurgia, energía, telecomunicaciones, petroquímica básica y secundaria, industria de bienes de capital y otros. También interesa la organización y forma de gestión de todo el sector de la empresa pública, la posibilidad de que tengan una coordinación y un nexo con el sistema de planeación para que opere en el marco de la política económica nacional"⁵².

El modelo tuvo éxito hasta finales de los años sesenta, con el llamado desarrollo estabilizador, donde el Estado se caracteriza por ser el principal impulsor del desarrollo latinoamericano. Sin embargo, este modelo entra en crisis frente al problema de la deuda externa de 1982; se inicia así la llamada década perdida en América Latina, durante la cual se promueve el paradigma neoliberal y

⁵¹ Villarreal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Ed. Océano, 1984, p. 145.

⁵² Inostroza Fernández, *op.cit.*, p. 157.

se profundiza en el decenio de los noventa, a través del llamado Consenso de Washington, que impulsa en la región un nuevo modelo de economía de mercados libres abiertos y privatizados.

El Consenso de Washington, está inspirado en el reporte *The Progress of Policy Reform in Latin America*, de los autores John Williamson, Director del Instituto Internacional de Economía, y Pedro Pablo Kuczynski, ex ministro de Economía del Perú. Es un decálogo para la reconversión económica de las naciones en desarrollo, implementado en los noventa y en función de los siguientes parámetros: disciplina fiscal, cambio en las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización del comercio internacional, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, derechos de propiedad, liberalización financiera y tasas competitivas de cambio.

1.7. La concepción neoestructuralista del Estado.

La teoría neoestructuralista –representada entre otros autores por Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos y Ricardo Ffrench-Davis- también se fundamenta en las variables sustitutivas del desarrollo económico, introduce la importancia de los mercados interno y externo como factores relevantes para avanzar en el crecimiento económico de la economía nacional.

Los nuevos estudios que propone CEPAL para la región latinoamericana, se basan en la idea de activar la economía nacional mejorando la competitividad y la productividad, tanto de las empresas del sector privado como del sector público, todo ello con el propósito de reducir las desigualdades; a mayor pobreza oponer más equidad y equilibrio en el manejo financiero. En esto la empresa pública estratégica juega un papel importante⁵³.

⁵³ Inostroza Fernández, *op.cit.*, p. 157.

La nueva estrategia neoestructuralista se basa en la complementación entre el Estado y el mercado, en la que el primero debe reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares.

Las funciones clásicas se refieren a provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad.

Por su parte, las funciones básicas son aquellas que incluyen la provisión de infraestructura mínima en materia de transporte y comunicaciones, salud, educación y vivienda, entre otros.

Y por funciones auxiliares, se entiende el apoyo a la competitividad estructural de la economía gracias a la promoción o simulación de mercados ausentes (como mercado de capital de largo plazo, mercado de seguros y otros mecanismos para el manejo de riesgos); el fortalecimiento de mercados incompletos, como pueden ser, mejorar la difusión y el acceso a la información y eliminar la fragmentación; el desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica, así como, la eliminación o la compensación de las fallas de mercado provocadas por los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje industrial o del sector externo⁵⁴.

Para los neoestructuralistas, las finanzas públicas son importantes, y por ello proponen, aumentar las fuentes de ingreso del Estado mediante una reforma del sistema impositivo. Respecto a los gastos, aconsejan establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, a excepción de aquellos que tienen un efecto redistributivo. Y por lo que toca, a las empresas públicas consideran que es preciso volverlas más competitivas por medio de una mayor autonomía financiera y de gestión; asimismo deben tener una política de precios similar a las de una empresa privada y limitar al máximo los precios

⁵⁴ Guillén Romo, *op.cit.*, p. 212.

sociales⁵⁵. En todos los casos, esta perspectiva recomienda la privatización de las empresas productivas no estratégicas.

1.8. La concepción neoliberal del Estado.

El paradigma keynesiano consiguió aparecer como una estrategia exitosa debido a que el capitalismo había entrado en una etapa de tremenda expansión que creó las condiciones en las cuales el gasto estatal y el Estado de bienestar podían desarrollarse sin dañar la acumulación capitalista y sí, por el contrario, confiriéndole un cierto grado de proporcionalidad y capacidad de consumo a la sociedad. Cuando esta onda expansionista llegó a su fin, los límites del keynesianismo quedaron al descubierto y las políticas estatales se revelaron como una respuesta inadecuada a la crisis.

En este sentido el arreglo keynesiano comenzó a requebrajarse a mitad de la década de los sesenta, y propiamente, la aparición plena de la crisis se produjo en 1974-75. Desde ese tiempo la economía internacional sufrió un aumento en la tasa inflacionaria, un decremento del Producto Nacional Bruto de los principales países capitalistas y un aumento del desempleo. Esto sugirió una revisión de algunos de los problemas relacionados con la teoría keynesiana y con el papel del Estado capitalista dentro de la sociedad. Se perfilaba un nuevo paradigma que respondiera a la crisis del capitalismo: el neoliberalismo.

El paradigma neoliberal, propone la mínima o nula participación del Estado en la economía retrocediendo a la concepción liberal clásica del Estado gendarme para el análisis del capitalismo contemporáneo. Con ello, el compromiso y responsabilidad estatal con la sociedad a través de la provisión pública de servicios universales (educación, salud, viviendas, pensiones) y el derecho social a mantener un nivel mínimo de calidad de vida dejan de ser públicos, para

⁵⁵ Véase Sunkel, Osvaldo (comp.). *El desarrollo dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. México, Ed. FCE, 1991.

transformarse en privados, bajo la tutela del mercado, configurando el llamado Estado neoliberal.

1.8.1. El neoliberalismo como ideología.

El pensamiento económico neoliberal se inspira en el liberalismo clásico de Adam Smith, del siglo XIX, analizado en párrafos anteriores y, donde se señala como premisa la neutralidad económica y social del Estado que garantice el ejercicio de las libertades públicas y políticas de los individuos.

El neoliberalismo recupera del liberalismo de *laissez faire*, la economía del mercado y el Estado mínimo, que el Estado gobierne lo menos posible. Considera que la piedra angular del sistema capitalista es el respeto a la libertad individual en lo económico y lo político.

Para el neoliberalismo, la intervención del Estado en la economía coarta la "libertad de escoger", prerrogativa democrática de cada persona en el mercado. Esta afirmación se ha centrado en el debate trampa que ha conseguido inocular, agresión ideológica mediante, cada vez con mayor éxito en la llamada "opinión pública" una percepción que atribuye la depresión económica fundamentalmente a la elephantiasis del Estado. La evidencia empírica trabaja en el mismo sentido, de modo que esa percepción intuitiva puede documentarse casi sin dificultad aunque esté lejos de representar a cabalidad los hechos; de argumentar que dicho cambio ideológico hacia la libertad (de mercado) identifica "los peligros de una sociedad demasiado gobernada" y que en la disyuntiva social: más Estado o mercado, el sentido de conservación debe orientar la 'libertad de elegir' (free to choose) hacia la segunda opción)⁵⁶.

⁵⁶ Friedman, Milton. Free to choose. Harcourt Brace Javanovich, Inc. New York, 1980, citado por Perrotini, *op. cit.*, p. 9.

1.8.2. El modelo económico neoliberal.

En el aspecto económico, el neoliberalismo propone un retorno de la mano invisible de libre mercado y de la modificación de las formas de participación estatal en la modalidad de "Estado mínimo", a través de sus principales exponentes Friedrich A. Von Hayek y Milton Friedman.

Friedrich Hayek, en su discurso *The Pretence of Knowledge*⁵⁷, pronunciado en ocasión de la recepción del premio Nobel de economía en 1974, crítica la teoría económica, particularmente las políticas monetarias y financieras en que se sustenta el Estado interventor.

La crítica Hayekiana al paradigma keynesiano estriba en que no existe una correlación simple entre pleno empleo y demanda global de bienes y servicios⁵⁸. De ahí la errónea influencia de que, en el largo plazo, el pleno empleo estable es función de la cantidad de dinero en circulación (del volumen del gasto)⁵⁹. Por otra parte, Hayek sostiene que la correlación de la demanda efectiva sólo es aproximada y que en modo alguno constituye la única conexión causal.

Para Von Hayek, el keynesianismo manifiesta dos límites metodológicos. El primero radica, en que puesto que la economía estudia fenómenos de "complejidad organizada", donde la naturaleza de las estructuras esta en función tanto de las características de sus elementos constitutivos y de la frecuencia relativa con que se verifican, como de la forma en que estos elementos se entrelazan, en consecuencia, el método estadístico resulta insuficiente para conocer el funcionamiento de estas estructuras y para formular hipótesis específicas sobre la evolución, por ejemplo, de los precios⁶⁰ y de la economía en general.

⁵⁷ Hayek, A. *The Pretence of Knowledge*. Existe edición en español. ¿Inflación o pleno empleo? México, Ed. Diana, 1979.

⁵⁸ Perrotini, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁹ Véase Keynes, *op cit.*, p.36.

⁶⁰ Hayek, *op cit.*, p. 23-32. Pero si el Estado no puede tener éxito, el mercado tampoco: el nivel de

En segundo lugar, afirma Hayek, los errores prácticos derivados de los problemas abstractos de la filosofía de la ciencia económica keynesiana redimensionan las consecuencias de la verdadera causa de la desocupación masiva: esgrimir una política de gasto inflacionario como solución de la no correspondencia entre pleno empleo y demanda efectiva (causalidad keynesiana de la desocupación), conduce "inevitablemente" al estancamiento, luego, en el largo plazo, a la *stagflation* (término que suele traducirse como "estanflación", por estancamiento con inflación)⁶¹.

Hayek considera que la verdadera causa del desempleo masivo no radica –como creía Keynes– en el desajuste de la demanda efectiva y el pleno empleo, sino en la "distorsión del sistema de precios y salarios relativos, lo que a su vez provoca una discrepancia entre la distribución del factor trabajo (y de otros factores de producción) en las industrias (y en las localidades) y la distribución de la demanda sobre sus productos"⁶². Por ende, el mecanismo corrector del desequilibrio (por ejemplo, la solución de la crisis), corresponde aquí a las fuerzas del mercado y no al Estado.

De esta manera, el análisis conservador de Hayek fundamenta metodológicamente la "superioridad" del mercado en relación de la economía, como principio básico de información para el diseño de la política económica. Para él, el intervencionismo estatal (el poder de coacción puede impedir las fuerzas espontáneas) es el principal foco de interferencias del mecanismo de los precios.

Las "soluciones" que propone entre otras son: asignación de las condiciones para la producción por vía del mercado; ajustar la distribución del trabajo social a la forma en que se gastará el ingreso siguiendo los designios de la "mano invisible"; determinación de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria de acuerdo con la tasa de crecimiento económico y de la población; rigidez al alza de

precios sólo se puede conocer *ex post*.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, p. 13

los salarios con relación a la evolución de la productividad; suprimir el monopolio estatal de la política monetaria, por ejemplo, despolitizar el dinero y garantizar la autonomía y neutralidad de la política monetaria, ello permite cancelar la facultad monetaria del Estado de ajustar los salarios mediante la inflación, es decir, establecer un nivel salarial no inflacionario, ya que se parte de la premisa de que pleno empleo y aumentos salariales son incompatibles con la estabilidad monetaria. Por tanto, -afirma Hayek- la capitalización de la economía por el método monetario es la fuente originaria de la inflación: “estrictamente hablando no hay inflación de costes: toda inflación es causada por el exceso de demanda”⁶³, es decir, toda inflación es inflación salarial.

Con base a lo anterior, Hayek concluye sobre el Estado interventor y su crisis “cuanto más dure la inflación mayor será el número de trabajadores cuyos empleos dependerán de la continuación de la inflación, incluso, muy frecuentemente de una aceleración continua de la misma”⁶⁴, pero el empleo inflacionario no puede sostenerse sin más inflación y a la postre lleva implícitos por lo menos dos problemas: a) una política de empleo indiscriminada no resuelve el desempleo y sí genera una distribución heterogénea del desempleo; y b) una política de esta índole, implementada durante décadas, no puede ser abandonada de súbito (como ocurre con la modalidad de ajustes condicionados por el Fondo Monetario Internacional denominados “*shock adjustment*”) sin provocar disrupciones sociales no despreciables para la estabilidad política⁶⁵.

Al respecto, Milton Friedman reconoce que el desempleo es inabitable mediante la política monetaria, ya que sostiene:

“hay un nivel de desempleo (estructural) consistente con el equilibrio de la tasa real de los salarios y con el sistema walrasiano de ecuaciones de equilibrio general. Si mediante el monopolio de la política monetaria, el Estado pretende llevar la tasa de efectiva del desempleo por debajo de esa ‘tasa natural’, en un primer momento bajará la tasa de interés, aumentarán

⁶³ Hayek, *op cit.*, p. 107.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁶⁵ Perrotini, *op. cit.*, p. 15.

el gasto y el consumo, así como el empleo, pero todo esto inducirá una espiral inflacionaria que, a su vez, dado el monopolio sindical de la fuerza de trabajo, desencadenará una creciente escalada salarial que revertirá, tarde o temprano, la tendencia decreciente del desempleo. Este efecto sólo podrá diferirse si el estado repite una y otra vez la misma operación de incrementar la oferta dineraria, acelerando la inflación⁶⁶.

Esto significa que para el enfoque friedmaniano, la política monetaria ha de desempeñar una función pragmática y pasiva, acorde con las peripecias del ciclo económico, para no subvertir el equilibrio general walrasiano.

Sin embargo, ante esta perspectiva neoliberal monetaria habrá que cuestionarse si en verdad el mercado es condición suficiente de la democracia y la libertad tal como ella sostiene.

La crítica neoliberal a la crisis del intervencionismo estatal en la economía sólo presenta una explicación formal al no identificar el desequilibrio estructural en la lógica de organización de la producción social del capitalismo. Por ello, le parece suficiente con reinstalar la centralidad del mercado y jibarizar el Estado, para superar las disfunciones económicas de la crisis y restablecer la simetría de las variables de la economía de mercado.

Coincido con Joan Robinson: "Tal vez (las economías desarrolladas) pueden permitirse el lujo de mantener unos profesionales de la economía que se dedican a construir teorías en el aire, sin ningún contacto con la realidad. Pero este lujo resulta excesivamente oneroso para el llamado mundo en vías de desarrollo, al cual se exportan las doctrinas del *laissez faire* y la libre actuación de las fuerzas del mercado"⁶⁷.

En suma, esta centralidad del mercado refleja en la actualidad un darwinismo socioeconómico en cuya filosofía priva la sobrevivencia del más apto sobre el más débil y del "eficientismo" óptimo en la asignación de los recursos y el

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 16.

crecimiento con pleno empleo a largo plazo y, por tanto, el bienestar social. Sin embargo, a lo largo de la historia reciente la tesis monetarista de identidad entre la libertad económica y la libertad política, sigue siendo incompatible en la concreción de sus resultados.

1.8.3. El neoconservadurismo expresión política del neoliberalismo.

Esta visión neoconservadora liderada, entre otros, por Daniel Bell, Seymour Lipset y Samuel Huntington, considera que los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar, son la razón de la sobrecarga de expectativas que soporta el Estado y que ha provocado la crisis de autoridad que amenaza la estabilidad social.

Para los neoconservadores la expansión democrática de la participación y compromisos políticos que han favorecido el surgimiento de grupos de interés, han sobrecargado al Estado benefactor de crecientes demandas a las que ya no es posible atender y de una estructura de gestión pública tan compleja que hace inoperante su propio funcionamiento⁶⁸. En este sentido, el punto central sería el desvío de las reivindicaciones que rebasen los límites del Estado, al mismo tiempo que propugnan una drástica restricción de la democracia. A este respecto, Huntington planea "...un penetrante espíritu de democracia puede presentar una amenaza intrínseca y socavar todas las formas de asociación, debilitando los vínculos sociales que mantiene unidos a la familia, la empresa y la comunidad. Toda organización social requiere, en alguna medida, desigualdades en la autoridad y distinción de funciones. En la medida que la extensión de carácter democrático las corroe, ejercitando una influencia niveladora y homegeneizadora,

⁶⁸ Huerta Moreno, María Guadalupe. *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, INAP, 2001, p. 43.

destruye las bases de confianza y cooperación entre los ciudadanos y crea los obstáculos a la colaboración en cualquier propósito común"⁶⁹.

De este modo, propone que la democracia ya no es un método político, que se podía deducir de los dos principios de la democracia liberal: la igualdad y la participación política, es decir, en esta perspectiva, surge la necesidad de modificar el concepto de acción política a nombre de la democracia, ya que la movilización política ha dañado al sistema político⁷⁰. Se trata de despolitizar a la sociedad en el marco de una política autoritaria, de manera tal, que el Estado pueda revertir las conquistas alcanzadas en lo social y lo económico, y proseguir con sus funciones de arbitro neutral, como requisito para adoptar las decisiones políticas de manera racional, en nombre de la libertad económica y el individualismo.

En este contexto, para el neoconservadurismo el Estado debe centrarse en el marco jurídico y económico que garantizará la libertad individual y el fomento a la libre iniciativa empresarial de los individuos, permitiendo con ello, mejorar las condiciones de vida de todos los individuos⁷¹.

⁶⁹ Huntington, Samuel y Crozier, Michel, "La gobernabilidad de la democracia" en *Cuadernos Semestrales EU*, México, CIDE, 1978, p. 380.

⁷⁰ Jiménez, Edgar, "La nueva derecha: dilema de la política latinoamericana", en *Revista Economía de América Latina*, México, CIDE, núm. 16, 1987, p. 60.

⁷¹ Huerta Moreno, *op. cit.*, p. 44.

CAPITULO 2. LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL MERCADO GLOBAL.

La economía mundial en las últimas décadas se ha visto transformada de manera más rápida e intensa, evidenciando cambios estructurales en la organización y funcionamiento del propio capitalismo moderno. Este nuevo capitalismo muestra los impactos de las tendencias que se expresan en el proceso de la globalización, la transnacionalización y la regionalización, tanto en los ámbitos de la economía, como de la política y la cultura.

Esta nueva configuración económica del mapa mundial agudiza la competencia internacional de las economías nacionales, las cuales ajustan sus políticas a la dinámica del mercado global⁷² y a las estrategias de las empresas globales (transnacionales). Es decir, se impone un paradigma que se sustenta en la economía de mercado con un marcado protagonismo de las transnacionales favorecidas por las privatizaciones, cuestionando las concepciones de la teoría y de la política económica del Estado-nación⁷³, y por ende, debilitando a la empresa pública y al Estado interventor.

La globalización es un fenómeno demasiado complejo dada la pluralidad analítica de significados que van desde la política, lo económico, lo ideológico-cultural hasta lo tecnológico. Estos significados encierran temas amplios e involucran relaciones muy complejas.

⁷² Con el vocablo global aludo al proceso de integración planetaria que viene desarrollando el capital, en tanto relación de producción, es decir, como el proceso de valorización del capital y de la necesidad, por tanto, del proceso de reproducción ampliada.

⁷³ El Estado-nación es literalmente una soberanía dirigida por sola una nación. De algún modo es una creación ideológica que alude a la formación de un poder político bien constituido, con identidad, cultura, lenguaje, costumbres, código moral, formas de recreo, ideas éticas, etcétera. Como bien dice Ayala Espino, en rigor no existe un Estado-nación ideal y probablemente nunca haya existido, pero considera que ello no quiere decir que los gobiernos no se propongan desarrollar y/o fortalecer un Estado-nación, tarea cada vez más difícil en la era de la globalización en la cual la misma noción de soberanía ha quedado cuestionada. Véase La obra de este autor *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México, Facultad de Economía, UNAM, 1997.

En lo tecnológico, la globalización tiene que ver con la llamada tercera revolución tecnológica que transforma el conocimiento y los procesos de producción a través de la cibernización y la automatización, generando una nueva economía “*puntocom*”.

En la política, se relaciona con la posibilidad de gobernar democráticamente, es decir, el desplazamiento de la centralidad política como instancia máxima de representación y autoridad de la sociedad se diluye en el proceso de globalización, en el que el mercado se impone como el motor del desarrollo social⁷⁴, en este sentido, la política debe buscar condiciones que permitan gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. En palabras de Lechner, “la gobernabilidad democrática es problemática no tanto por un supuesto de demandas sociales (como suponían los críticos neoconservadores) como por la [...] transformación de la política”⁷⁵.

En el momento en que “el orden social ya no es concebido como un producto deliberado de la política, sino como el equilibrio espontáneo de la acción humana, el principio constitutivo de la organización social se hace radicar en el mercado, [*de tal manera*], los equilibrios espontáneos del mercado ocuparían la conducción de la política que en un orden regulado aparece como una interferencia arbitraria”⁷⁶.

Sin embargo, el mercado no constituye un orden autorregulado, autosuficiente, ni genera por sí sólo un orden social; está inserto en determinada sociabilidad. Su funcionamiento requiere de un conjunto de instituciones sociales como son los valores de confianza y reciprocidad; jurídicas –leyes, reglamentos, contratos, sanciones a su no cumplimiento- y políticas como las instancias de la producción del orden social, “en la medida en que la sociedad ha de producir por

⁷⁴ Lechner, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Conferencia Magistral presentada en el Instituto Federal Electoral, el 8 de marzo de 1995.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 22-31.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 25, subrayado mío.

si misma el ordenamiento de la vida social”⁷⁷. Es decir, el mercado y la política aún cuando responden a racionalidades diferentes, no pueden sustituirse, sino complementarse, dejando claro los límites de ambas esferas que encaucen sus campos de acción en el marco de instituciones democráticas.

En la actualidad, por ejemplo, la hegemonía militar dominante de los Estados Unidos en el mundo, que actúa sin ninguna restricción de la política internacional, ni siquiera por la Organización de las Naciones Unidas, de la cual se espera que algún día desempeñe la función de “gobierno global”, está en el centro de la política.

En lo ideológico-cultural, la globalización puede entenderse como la universalización de determinados modelos de valor, por ejemplo, el reconocimiento general de los principios liberal democráticos y de los derechos humanos fundamentales.

En lo económico, se entiende como la liberalización de los mercados capital, dinero, servicios y mercancías; la internacionalización de la producción y la posición dominante de las empresas transnacionales.

Para algunos, la globalización es vista con optimismo, en términos de una gran convivencia, donde los seres humanos transitan por sendas comunes. En cambio, para otros, se vincula con la idea de un caos global, de desasosiego, de incertidumbre.

Cuando se habla de la modificación estructural del capitalismo moderno que se origina con la crisis económica mundial en la década de los setenta, la cual persiste hasta nuestros días, se comprende con mayor precisión el significado de globalización. En otras palabras, la quiebra del sistema monetario internacional Bretton Woods -bajo el dominio del dólar estadounidense como dinero regulador

⁷⁷ *Ibid.*, p. 23.

de la economía internacional-, abre el camino a la revalorización del capital en la esfera financiera y acelera el proceso de concentración y centralización de capitales que la propia crisis alimenta.

En este sentido, la globalización significa la estrategia del capital internacional como solución a la propia crisis que alimenta, es decir, es la liberalización de los mercados de los flujos internacionales de capital, dinero y mercancías; como condición previa de la renovada implementación tecnológica en el proceso de producción capitalista, para la apertura de nuevos mercados de carácter global⁷⁸.

De ahí, que la globalización sea en esencia un proceso económico, pero cuya complejidad no se reduce a la inevitable lógica del capital, sino como señala Hirsch, es además una estrategia política pues el capital se internacionaliza, "en coordinación con los gobiernos neoliberales que, a consecuencia de la crisis, llegaron al poder. La política económica de liberalización, [*privatización*] y desregulación tiene como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una transformación en la correlación de fuerzas de las clases, tanto nacional como internacional; he aquí la condición para la reorganización técnica de la producción capitalista"⁷⁹.

En este contexto, en el presente capítulo se analizarán las tendencias que convergen en la configuración del mercado global; la globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica); la transnacionalización como fenómeno del capitalismo que convierte a la corporación transnacional en el centro vital del moderno proceso de acumulación de capital; y la regionalización, como proceso de integración de dos o más naciones, conformando bloques regionales de complementación económica.

⁷⁸ Véase Hirsch, Joachim. *Globalización, capital y Estado*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1996, pp. 83-93.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 90, subrayado mío.

2.1. La globalización de los mercados.

El proceso de globalización de la economía mundial, se refiere a la tendencia de liberalización de los mercados de los flujos internacionales de capital, dinero y mercancías; la internacionalización de la producción bajo el monopolio de las empresas transnacionales; la revolución tecnológica vinculada a las modernas posibilidades de elaboración y transferencias de información y, el comercio global; así como el manejo de los mercados por formaciones de alianzas estratégicas oligopólicas mundiales.

Esta transformación estructural del capitalismo mundial ha disminuido drásticamente el grado de orientación, promoción y regulación del Estado keynesiano en la dirección macroeconómica para el crecimiento y el bienestar social, tanto de las naciones desarrolladas como de las naciones en vías de desarrollo.

La explicación a la crisis del modelo keynesiano se centra en su incapacidad de crear las condiciones óptimas de aprovechamiento del capital en el marco estatal-nacional, en un nuevo escenario donde el mercado globalizado o "aldea económica global" se impone, quedando atrapado en la visión tradicional de economías estatistas y mercados cerrados. Ello provocó el retorno a viejas recetas del pensamiento económico del siglo XIX, para interpretar la nueva realidad del siglo XXI, es decir, el retorno a la mano invisible del libre mercado y al Estado mínimo, conocido hoy, como neoliberalismo, convirtiendo a éste en fundamento ideológico de la globalización y en "único" pensamiento capaz de explicar este fenómeno.

Por ello, Daniel Bell manifiesta "...teniendo en cuenta la propia dinámica de una economía global, las fuerzas del mercado son cada vez más transnacionales, no entienden las fronteras...El mercado dejó de ser un lugar, para convertirse en una red compleja de transacciones que multiplican su velocidad y tienen lugar en tiempo real"⁸⁰.

Para la ideología neoliberal, la globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) debe ir acompañada de la apertura de los mercados a ultranza, es decir, eliminar el proteccionismo y abrir la economía a la competencia internacional, vía

⁸⁰ Bell, Daniel, "Identidades culturales múltiples y fuerzas unificadoras de mercado", en *Semanario Político, El Nacional*, 19 de diciembre de 1994. Nueva Epoca, No. 11, pp. XV-XVI.

la desregulación de los mercados (liberalización de los mercados internos en función de los precios), la liberalización de la inversión y la desestatización⁸¹, entendiéndose esto último como la eliminación de la participación directa del Estado en la economía que realiza a través de la empresa pública vía la privatización de ésta.

2.1.1. La globalización financiera.

En la última década, las políticas de liberalización financiera⁸² han provocado serios problemas de falta de liquidez e insolvencia en el ámbito monetario y financiero de las distintas economías nacionales debido al proceso denominado globalización financiera⁸³, que se caracteriza por el libre flujo de capitales, una concentración de éstos en grupos oligopólicos, elevada especulación y excesivos márgenes de intermediación financiera externa en los mercados nacionales, todo esto, al margen de los canales y reglas del juego de la institucionalidad monetaria y financiera internacional.

La inestabilidad del sistema monetario y financiero internacional se evidenció más nítidamente con la crisis de los mercados emergentes⁸⁴. Primero, la crisis mexicana en

⁸¹ La desestatización no necesariamente trae como consecuencia el paso de la propiedad estatal a manos privadas, es decir, el Estado puede mantener dentro de su patrimonio la empresa aunque con una forma privada mediante una sociedad por acciones. Becerra Ramírez, Manuel, "De la empresa estatal de la Unión Soviética a la Privatización Rusa", en Kaplan, Marcos (coord.). *Crisis y futuro de la empresa pública*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 218.

⁸² "Las políticas de liberalización financiera tienen su origen en los postulados de la teoría neoclásica y en los planteamientos desarrollados por Ronald Mckinnon y Gurley Shaw. Ambos economistas proponen la necesidad de concentrar la atención en el desarrollo de los mercados de capital por lo que es necesario la eliminación de todo tipo de *represión financiera* ya que tenía efectos negativos en la generación del ahorro, su movilización y asignación eficiente, siendo necesario eliminar todo tipo de interferencia por parte del gobierno o Estado y otorgando esta responsabilidad al mecanismo de mercado", en Lucero, Alejandro, "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano 1993-1999", *Economía Informa*, Facultad de Economía, Núm. 28, agosto-septiembre de 1999, p. 92.

⁸³ "Si la globalización financiera propone el acercamiento de los distintos sistemas financieros operantes implica la generación de servicios financieros homogéneos, un conocimiento perfecto de los distintos mercados, la libre movilidad y capacidad de los intermediarios para dirigirse y ubicarse en cualquier parte del mundo donde la posibilidad de asociaciones, coinversiones o fusiones son los principales elementos para adquirir presencia inmediata en cualquier parte del mundo. La unificación de los servicios financieros en el plano mundial es igualmente conocida con diferentes nombres: *internacionalización de los servicios financieros*, *integración de los mercados financieros a escala mundial* o *internacional* y, por último, *universalización de los servicios financieros*", en *ibid.*

⁸⁴ Las economías emergentes se clasifican en esta forma debido a que sus mercados financieros no están del todo desarrollados. Esto último se refiere a la capacidad que tiene el mercado para

1994, que amenazó con propagarse a las economías de Argentina y Brasil, denominada por ello, *Efecto Tequila*. Luego, la crisis asiática en 1997, llamada *Efecto Dragón*, que abarcó los países de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Corea del Sur y, se prolongó a Hong Kong (incorporado en 1999 a la República Popular China) y a la crisis bancaria de Japón, hasta 1998. En 2001, el ataque perpetrado por Osama Ben Laden a las Torres Gemelas de Nueva York, ciudad capital del mundo financiero, provocó una onda sísmica bursátil mundial, donde el índice tecnológico Nasdaq perdió 16.98 por ciento y el índice industrial Dow Jones retrocedió 11.07 por ciento⁸⁵, arrastrando al índice Nikkei de Japón, a las bolsas de Europa y a las bolsas del bloque latinoamericano, como puede observarse en el cuadro 2.1.

CUADRO 2.1

EFECTO WORLD TRADE CENTER	
Saldo Bursátil Mundial en Septiembre 2001	
Merval (Argentina)	-23.86%
Nasdaq (Estados Unidos)	-16.98%
Dax (Alemania)	-16.96%
Bovespa (Brasil)	-17.17%
BMV (México)	-14.37%
Hang Seng (Hong Kong)	-10.27%
Nikkei (Japón)	-8.76%
FTSE (Inglaterra)	-8.26%

Fuente: Elaboración propia con datos de *El Financiero*, octubre 2001.

Para detener esta caída de las bolsas a nivel mundial, los bancos centrales de Estados Unidos, Europa y Japón generaron recursos disponibles para los mercados financieros por un total de 340 mil millones de dólares⁸⁶, y hacer frente a posibles actos especulativos. La volatilidad de los mercados financieros en este proceso de globalización dejó en claro que los capitales ya no tienen nacionalidad.

que la información llegue a todos los inversionistas y que esto sea registrado en los precios.

⁸⁵ *El Financiero*, octubre 2001.

⁸⁶ *Ibid.*

A la volatilidad y especulación de los capitales se suma la concentración de éstos en grupos oligopólicos, que movilizan 19 mil 596 billones 800 mil millones de dólares anuales en operaciones de crédito, depósito, valores de deuda, acciones y derivados⁸⁷. Aunque son miles las firmas financieras en el mundo, alrededor de 50 grupos financieros globales son los que movilizan poco más de la mitad de esos recursos entre regiones, sectores y países, mediante la integración de empresas bancarias, bursátiles, afianzadoras, aseguradoras, arrendadoras, empresas de factoraje y casas de cambio.

CUADRO 2.2

TOP DE COMPAÑÍAS BANCARIAS		
Ranking*	Institución	Con base en el valor de sus activos Oficina Central
1	Deustsche Bank	Francfort, Alemania
2	Citigroup	Nueva York, Estados Unidos
3	BNP Paribas	París, Francia
4	Bank of Tokio-Mitsubishi	Tokio, Japón
5	Bank of America	Charlotte, NC
6	UBS AG Group	Zurich, Suiza
7	HSBC Holdings PLC	Londres, Reino Unido
8	Fuji Bank	Tokio, Japón
9	Sumitomo, Bank	Osaka, Japón
10	Hypo Vereinsbank	Munich, Alemania
11	Dai-ichi Kangyo Bank	Tokio, Japón
12	ABN AMRO Bank	Amsterdam, Holanda
13	Sakura Bank	Tokio, Japón
14	Credit Suisse Group	Tokio, Japón
15	Credit Agricole Group	París, Francia

*A diciembre de 1999. Fuente: American Banker Financial Services, en *El Financiero*, 19 de septiembre de 2001, p. 4.

⁸⁷ "Manejan 50 grupos financieros la mitad del flujo mundial de valores", en *El Financiero*, 19 de

Sin embargo, esta inyección de recursos a los mercados de capital para evitar especulaciones es la misma receta que se ha aplicado en las crisis financieras de los noventa, y que sólo beneficia a los inversionistas financieros en detrimento del sector real o productivo, dejando abierta la posibilidad a nuevas crisis. Para evitar esto, se requiere de un nuevo sistema financiero internacional, que redefina la institucionalidad de las relaciones económicas internacionales. Es decir, el establecimiento de un nuevo orden económico internacional exige alcanzar un nuevo eje que regule las relaciones de poder entre los países desarrollados, entre éstos y los países en vías de desarrollo, como en el viejo orden internacional establecido en Bretton Woods.

En el sistema de Bretton Woods (1944-1971), la regulación monetaria y financiera internacional giraron alrededor de los objetivos del Fondo Monetario Internacional (FMI): la creación y el control de la liquidez internacional y el sistema de tipos de cambio más o menos estables (paridad fija oro-dólar), para lo cual ayuda a los países con dificultades transitorias en la balanza de pagos, a mantener la estabilidad cambiaria como factor coadyuvante al desarrollo de la economía internacional.

Esta cierta certidumbre y estabilidad institucional entró en crisis en 1971, con la ruptura del sistema de tipos fijos de cambio y adopción del sistema de flotación y, la consecuente quiebra del orden monetario de Bretton Woods.

“La quiebra del orden monetario fue un prerequisite para privatizar el manejo de los tipos de cambio y despojar así a las autoridades monetarias nacionales y supranacionales del control sobre el movimiento del capital en la esfera financiera. La gran expresión que en sus operaciones internacionales mostraba la gran banca privada encuentra así un panorama alentador para una nueva fase de auge en sus operaciones. La flotación le permite operar con eficacia frente a modificaciones en los tipos de cambio que su misma acción provoca, al mismo tiempo que actúa con mayor agilidad y flexibilidad en un contexto inflacionario. De allí que el denominado desorden monetario internacional constituya el nuevo orden, en el que la banca internacional privada, a pesar de la crisis económica,

revaloriza el capital en la esfera financiera y acelera el proceso de concentración y centralización de capitales que la propia crisis económica alimenta⁸⁸.

Ello explica porqué luego de la quiebra del sistema de Bretton Woods, los flujos financieros tendieron a privatizarse y a internacionalizarse, *pari pasu*, con una creciente limitación a las posibilidades de control de este proceso por parte de las autoridades monetarias nacionales e internacionales.

La incapacidad del FMI ha quedado más que demostrada en las recientes crisis financieras de mediados de los noventa, para hacer frente al control de las paridades cambiarias y, a los recurrentes y cuantiosos déficit externos de la cuenta corriente en las que inciden todas las economías del mundo, en esto último predomina un margen de respuesta limitada, reducida al tradicional programa de ajuste y estabilización, pero careciendo de capital financiero o de fondos de liquidez para financiar y solucionar los nuevos problemas del sistema económico mundial.

El Fondo responde con las mismas recetas de ajuste y estabilización a los cuatro tipos de crisis financieras que ha identificado:

“a) Crisis cambiarias, ante los ataques especulativos; b) crisis bancarias, ante la incapacidad de pago de los bancos doméstico; c) crisis financieras sistémicas, ante la incapacidad del mercado financiero de funcionar efectivamente, poniendo en riesgo la economía real; y d) crisis de deuda externa, cuando no se puede pagar el servicio de la deuda externa, sea privada y pública⁸⁹”.

La institución considera que el origen de todos los tipos de crisis mencionados es producto “de la acumulación de desequilibrios económicos insostenibles y desalineación en los precios de los activos o los tipos de cambio, comúnmente en un contexto de distorsiones en el sector financiero y rigideces

⁸⁸ Paz, Pedro, “La crisis actual del capitalismo y la crisis monetaria internacional”, en López Díaz, Pedro (Coord.). *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica*. México, Ed. Siglo XXI, 1984, p. 421.

estructurales. Y a su vez, el origen de estos en políticas macroeconómicas insostenibles, estructuras financieras débiles, condiciones financieras globales, e inestabilidad política⁸⁹.

Así, "los grados de autonomía de los Estados-nación en el mundo de la globalización son relativas y dependen de diferentes circunstancias y coyunturas de índole interna o externa que van desde los márgenes de legitimidad democrática de los sistemas políticos hasta los grados de dependencia del aparato productivo y de la vulnerabilidad de su entorno macroeconómico. Dependiendo del marco institucional de cada nación, y de cómo regula y ordena el funcionamiento de los diferentes mercados (laboral, financiero, bancario, etc.) se determinan los márgenes de maniobra de las economías nacionales en el escenario de la globalización. Esto nos lleva a considerar el rechazo a cualquier esquema de una inserción ingenua, en la que queden borrados los espacios de decisión de las instancias nacionales y los proyectos del país queden subordinados a los vaivenes de fenómenos externos"⁹¹.

En síntesis, las nuevas tendencias del sistema económico mundial conducen a las economías nacionales a buscar las formas de transición adecuadas que permitan integrarse a la economía global, cuyo orden económico-financiero internacional no está estable y donde todavía no se establece un nuevo marco institucional internacional. Esto hace que la euforia irracional sobre las bondades de los mercados globales como receta única para aliviar todos los males de las sociedades del presente siglo, se tome con cautela y, se ponga mayor atención a una *revisión teórica e histórica-crítica en torno al Estado-nación y, por ende, al propio concepto de soberanía económica, como a los mecanismos, instrumentos y políticas estatales*⁹².

⁸⁹ Villarreal, René. Hacia una..., *op. cit.*, p. 102.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, p. 98.

2.1.2. La globalización comercial: vía fusiones y adquisiciones.

La globalización de los mercados impone nuevas estrategias de competencia al comercio internacional basadas en fusiones, alianzas, adquisiciones, coinversiones, integraciones y demás formas de asociación que tiendan a incrementar el poder económico de las empresas globales.

Dentro de las formas más importantes del comercio internacional se encuentran las fusiones y adquisiciones. Se llama fusión a la unión de dos o más empresas independientes para formar una nueva entidad superior, cuyo objetivo principal sea incrementar su presencia y dominar en el mercado.

Cuando una fusión se presenta entre empresas que compiten dentro del mismo mercado se denomina una fusión horizontal o lateral, mientras que cuando se presenta entre empresas consumidoras o proveedoras una de la otra se denomina fusión o integración vertical.

Por su parte, las adquisiciones o *take-over* representan la compra de una empresa por otra, por lo general de mayor tamaño, pagando por ésta un valor superior al representado por el de todas sus acciones juntas dentro del mercado accionario; sin embargo, "... las grandes adquisiciones se llevan a cabo mediante un intercambio accionario o *stocks* de préstamo, que puede incluir el pago de alguna diferencia en efectivo, emitidos por la empresa 'adquiriente'. Una adquisición 'apalancada' o *LBO* (por sus siglas en inglés de *leveraged buy out*) representa una adquisición que ha sido financiada por una gran proporción de crédito de un agente financiero"⁹³

Otra figura de adquisición es la inversa o *reverse take-over*, en la que una empresa de menor tamaño adquiere una de mayor magnitud, algunos de estos casos se presentan mediante la privatización de empresas públicas.

⁹³ García Sandoval, Helios Enrique, "Fusiones y adquisiciones en un mundo globalizado", en *El*

Las formas de asociación o alianzas estratégicas entre empresas de diferentes nacionalidades, giros y actividades productivas, representan grandes movimientos de capital así como de inversiones de gran magnitud determinantes en las relaciones económicas internacionales por el enorme poderío de sus relaciones de inversión y expansión.

Los principales sectores económicos con mayor dinamismo son el bancario y financiero, el de telecomunicaciones, servicios, energía eléctrica, gas y distribución de agua, alimentos y sus derivados, farmacéuticos, así como el de minería.

En estos sectores las megafusiones más importantes entre corporativos internacionales son: Chase Manhattan y Chemical Bank, Nations Bank y Bank of America, Banco Mitsubishi y Bank of Tokio, Citicorp y Travelers, Deutsche Bank y Dresdner Bank; Exxon y Mobil, British Petroleum y Amoco; AT&T y Tele-Comm; Daimler Benz y Chrysler y, Glaxo Wellcome con Smith-Kline Beecham, entre muchas otras.

En Estados Unidos, por ejemplo, durante el gobierno de William Clinton, se generaron más de 166 mil fusiones por un valor de 9.8 billones de dólares, debido a la desregulación aplicada. Entre la presidencia de George Bush y Ronald Reagan sólo se dieron 85 mil alianzas empresariales con un valor de 3.5 billones de dólares⁹⁴.

La ola expansiva de fusiones y adquisiciones en el mundo corporativo ha beneficiado principalmente a 244⁹⁵ empresas estadounidenses (datos de 1999), las cuales representan casi la mitad de las 500 empresas más grandes del orbe y, tienen un papel toral en el proceso de concentración y centralización del capital.

Cabe señalar, que las crisis económicas sucesivas desde mediados de los noventa y las estrategias de privatización han dado lugar a la adquisición de un gran número de empresas por capital europeo y estadounidense.

Financiero, 13 de marzo de 2000.

⁹⁴ *El Financiero, Suplemento Comercial*, julio de 2000, p. 9

⁹⁵ Petras, James, "La globalización del imperialismo estadounidense", en *Arena Suplemento Cultural, Excelsi6r*, Año I, Tomo I, Número 7, 21 de marzo de 1999, p. 1.

De acuerdo a la firma estadounidense KPMG International, las fusiones y adquisiciones más importantes a nivel mundial en 2002, por su monto de transacción, son las que muestra el cuadro 2.3.

CUADRO 2.3

FUSIONES Y ADQUISICIONES MUNDIALES EN 2002					
Comprador	Nacionalidad	Empresa adquirida	Nacionalidad	Fecha de Transacción	Valor de la Transacción (mdd)
Comcast	EU	AT&T Broadband	EU	18/11/02	60 702
Hewlett-Packard Co.	EU	Compaq Computer Corp.	EU	3/05/02	18 686
Phillips Petroleum Co.	EU	Conoco Inc.	EU	30/08/02	15 859
Amgen Inc.	EU	Inmunex Corp.	EU	16/07/02	10 791
Siemens AG, Robert Bosh GmbH	Alemania	Atecs Mannesmann Ag (Bid no.2)	Alemania	4/03/02	9 241
National Grid Group Pic	Reino Unido	Lattice Group Pic	Reino Unido	21/10/02	8 618
E. ON AG	Alemania	PowerGen Pic	Reino Unido	28/06/02	7 339
AOL Time Warner Inc.	EU	AOL Europe (49%)	Luxemburgo	7/01/02	6 750
Bayer AG	Alemania	Aventis CropScience SA	Francia	3/06/02	6 595
PanCanadian Energy Corp	Canadá	Alberta Energy Co. Ltd	Canadá	5/04/02	6 385

Fuente: KPMG International, *El Financiero*, 20 de enero de 2003.

Como se observa en el cuadro, la compra de Hewlett-Packard sobre Compaq Computer destacó como la transacción de mayor importancia en el mercado de la informática en 2002, con un valor de 18 mil 686 millones de dólares. De esta forma, la fusión provoca la desaparición de competidores más débiles y sólo quedarían tres grandes empresas en la industria de la computación: IBM, Dell y HP-Compaq. Sin

embargo, en ese mismo año, las fusiones o adquisiciones en el mundo se contrajeron; según especialistas, éstas pasaron de un trillón 887 mil millones de dólares en 2001 a 995 mil 595 millones de dólares en el año mencionado, es decir, se redujeron en 47 por ciento⁹⁶.

La reducción de fusiones se debe, en otras, a las siguientes causas: recesión económica global (ligada particularmente a la economía de Estados Unidos que representa 30 por ciento de la producción global); los escándalos corporativos de la quiebra contable de *Enron Corp.* (energéticos) y *WorldCom Inc.* (comunicaciones), en el 2001 y 2002, respectivamente, cuestionando el modelo de regulación financiera estadounidense y, la incertidumbre de los mercados financieros por la guerra de la coalición conformada por Estados Unidos Inglaterra, España contra el régimen de Irak.

Para los especialistas internacionales, la guerra en Irak no cerró el ciclo económico global negativo, pues las economías más desarrolladas enfrentan un panorama de debilidad, al no registrar un crecimiento sostenido. Por ejemplo, en los Estados Unidos la actividad económica no repunta; Japón, por su parte tiene una década en estancamiento; Asia se encuentra afectada por el Síndrome Agudo de Respiración Severa (SARS); la Unión Europea está con problemas de crecimiento y fragmentada hasta cierto punto por el apoyo de Inglaterra y España a Estados Unidos en la intervención a Irak. En este sentido, a decir, de los analistas financieros, existe el riesgo de una deflación de la economía global, en la que se suscite una baja de precios y reducción de compradores asociadas a expectativas negativas sobre el crecimiento económico futuro, donde bajan las ganancias y la capacidad de pago de las empresas se deteriora⁹⁷.

Lo anterior, distorsiona el objetivo principal de las fusiones de reducir costos y crear valor –mediante sinergias y economías de escala– para ganar mercados, a la vez que sacude los circuitos financieros mundiales, dada la “Idea Global”, de estados interdependientes ligados por corporaciones internacionales. Y por ende, cuestiona la viabilidad operativa del mundo corporativo.

⁹⁶ *El Financiero*, 20 de enero de 2003.

⁹⁷ Mayoral Jiménez, Isabel, “Riesgo de depresión económica mundial si EU tarda en repuntar”, en

2.1.2.1. La fusión de empresas en América Latina.

Los países latinoamericanos no han quedado al margen de este fenómeno internacional, sobre todo a raíz de la firma de tratados de libre comercio con diversas regiones del continente y del mundo.

De acuerdo a Thomson Financial, las fusiones y adquisiciones de empresas latinoamericanas alcanzaron al cierre de 2000, una cifra de 90 mil 252 millones, que es 22 por ciento superior a la 1999, cuando ese tipo de transacciones entre compañías sumó 73 mil 345 millones de dólares.

El país que realizó el mayor número de negocios fue Brasil, con operaciones por 47 mil 46 millones de dólares; le siguieron Argentina con 14 mil 845 millones; México, con 11 mil 749 millones; Chile, con 7 mil 883 millones; Venezuela, con 3 mil 88 millones; Perú, con 2 mil 318 millones y Colombia, con mil 755 millones de dólares. Por su parte, el sector que registró mayor volumen de negocios en Latinoamérica fue telecomunicaciones, por 32 mil 561 millones de dólares, seguido del bancario, con 14 mil 788 millones, entre otros, como se muestra en el cuadro 2.4.

Para el primer trimestre del 2001, el sector de las telecomunicaciones dominó nuevamente la escena al acumular 21 acuerdos de fusiones o adquisiciones por un monto de cuatro mil 823 millones de dólares, que es 38 por ciento del volumen total negociado en América Latina.

El segundo sector industrial con mayor movimiento en la región fue el eléctrico, del gas y distribución del agua, con un volumen total de mil 273 millones de dólares negociados mediante 13 acuerdos de fusión o compra.

En tercer sector con mayor número de acuerdos anunciados (32 en total) fue el de alimentos y sus derivados, los cuales totalizaron mil 173 millones de dólares. Véase cuadro 2.5.

CUADRO 2.4

OPERACIONES DE NEGOCIOS POR SECTOR CIERRE DEL 2000 (MILLONES DE DOLARES)	
Telecomunicaciones	32 561
Bancario	14 788
Electricidad, Gas y Distribución de Agua	12 850
Materias Primas	6 254
Gas y Petróleo	2 822
Medios de Comunicación	2 717
Alimentos	2 474
Metales	2 270
Minería	1 894

Fuente: Elaboración propia con datos de Thomson Financial, *El Financiero*, junio de 2001.

CUADRO 2.5

CONVENIOS POR SECTOR		
Sectores	Valor (mdd)	Convenios
Telecomunicaciones	4, 822.7	21
Eléctrico, gas y distribución del agua	1, 272.9	13
Alimentos	1, 173.4	32
Bancos, comerciales y casas de bolsas	978.2	11
Minería	977.2	11

Fuente: Thomson Financial, *El Financiero*, junio de 2001.

Por su parte, el cuadro 2.6 muestra la tendencia de los principales convenios de fusiones o adquisiciones con empresas latinoamericanas en el primer periodo del 2001. Por ejemplo, en el sector industrial destaca la brasileña Cia. Paulista de Forca e Luz que adquirió en enero la empresa Río Grande de Energía, por 685 millones de dólares, convirtiéndose en la mayor operación del sector en la región, seguida por la compra de la chilena Saesa por parte de PSEG's, por un monto de 428 millones de dólares.

CUADRO 2.6

CONVENIOS CON EMPRESAS LATINOAMERICANAS					
Fecha de anuncio	Adquirida	Origen	Adquiriente	Origen	Valor del Convenio (mdd)
15-Ene	Global Telecomm	Brasil	Telesp Celular Participacoes	Brasil	1, 116.00
5-Ene	Grupo Iusacell S.A. de C.V.	Vodafone	Group PLC	Reino Unido	973.40
12-Feb	Tess S.A.	Brasil	Telecom Americas Ltd	Bermuda	950.00
27-Feb	CRT	Brasil	Telefónica Móviles S.A.	España	923.86
23-Ene	BBV Banco Francés S.A.	Argentina	BBVA	España	710.68
17-Ene	Río Grande Energía S.A.	Brasil	CPFL (Doc4 Participacoes S.A.	Brasil	685.51
5-Mar	Americel	Brasil	Telecom Americas Ltd	Bermuda	580.00
16-Feb	Caixa Seguros	Brasil	CNP Assurances	Francia	536.02
22-Ene	Mavesa S.A.	Venezuela	Primor Inversiones S.A. (Primor)	Venezuela	512.41
9-Mar	Saesa	Chile	PSEG Global (Public Service)	Estados Unidos	428.35

Fuente: *Ibid.*

Empero, la desaceleración generalizada de la economía global no fue ajena para América Latina. De acuerdo a la firma KPMG International, en 2002, las operaciones mundiales de fusiones o adquisiciones en esta región, representaron aproximadamente 2 por ciento. De tal manera, que en este año las transacciones

disminuyeron de 47 mil 264 millones de dólares en 2001 a 21 mil 731 millones en 2002, disminuyendo 54 por ciento.

2.1.3. La globalización productiva.

La globalización de los mercados en las economías desarrolladas han pasado de planear y establecer la producción en gran escala a la participación creciente de los productos intelectuales en la economía doméstica. Esto quiere decir que los procesos productivos tienden a repartirse entre varios países de acuerdo con la base tecnológica que cada uno de ellos ofrece.

La desregulación económica⁹⁸, por su parte, permite visualizar con claridad las señales que se dan a los mercados en el mundo y, de ese modo, contribuye a ubicar a cada ciclo de un proceso en la zona del mundo en donde resulta más productivo hacerlo.

A decir de Trajtenberg y Vigorito⁹⁹, esta relocalización o segmentación (como ellos llaman a las diversas etapas de la producción) sigue cuatro patrones principales, las cuales pueden eventualmente combinarse entre sí:

- i) La obtención de recursos naturales;
- ii) La explotación de mano de obra barata;

⁹⁸ La desregulación económica (desregulation). Desregulación en el sentido más amplio del término es la eliminación de una restricción, relacionada con una alguna actividad económica, impuesta por el gobierno a los agentes. Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y la "no" obstaculización a la entrada y salida de mercados, que son sinónimo de la libertad de competencia. Se consideran como políticas complementarias a la desregulación la privatización y la liberación de los mercados, los cuales han alcanzado notoriedad en todo el mundo en los últimos veinte años. En el caso de México, por ejemplo, durante los años ochenta se inició un largo proceso de desburocratización y simplificación de trámites requeridos para la apertura de negocios, licencias de construcción, permisos sanitarios, etc. Véase Ayala Espino, José. *Economía Pública. Una guía para poder entender al Estado*. México, Facultad de Economía, UNAM, 1997, pp. 251-252.

⁹⁹ Trajtenberg, Raúl y Vigorito, Raúl, "Economía y política en la fase transnacional", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 32, Núm. 7, México, julio de 1982, p. 720.

- iii) La relocalización de conjuntos integrados de actividades, y
- iv) La ubicación en distintos países, de similar desarrollo relativo, de distintas partes del proceso productivo.

A través de las formas de segmentación los productos se pueden fabricar en diferentes lugares y armarse de múltiples maneras a fin de satisfacer las necesidades de los consumidores en diversos sitios. Asimismo, los recursos financieros e intelectuales pueden venir de cualquier parte y sumarse de inmediato al proceso productivo.

Un caso peculiar de la combinación productiva internacional se observa en el proyecto para fabricar un “automóvil deportivo mundial” en el que el financiamiento corre a cargo de Japón, se diseña en Italia y se arma en Indiana, México y Francia, utilizando componentes electrónicos de vanguardia inventados en Nueva Jersey y fabricados en Japón.

2.1.4. La globalización tecnológica.

El desarrollo binomial de la ciencia y la tecnología a través de los años ha conducido a la llamada tercera revolución tecnológica, la cual ha transformado el conocimiento y los procesos productivos por medio de la cibernización, la quimización y la automatización. La combinación entre éstas ha dado lugar a nuevas ciencias, por ejemplo, la bioquímica, como relación y síntesis entre la química y la biología. La revolución científica abarca nuevas fuentes de energía, como la nuclear, la solar o la biomasa, para sustituir las fuentes convencionales.

Con el desarrollo científico-tecnológico nuevas ramas se fortalecen (electrónica, química, energética, informática, etcétera) y otras se debilitan (extracción del carbón, textiles, entre otros) fortaleciendo o abriendo nuevos mercados como el mercado de “infraestructura” constituido por el mercado de

comunicaciones e información; el mercado "ambiental" que se desarrolla rápidamente y lo componen: a) el mercado para equipos de purificación de agua y aire, b) el mercado de agrobiología de productos no contaminantes, principalmente biológicos, que viene a sustituir al mercado de herbicidas y pesticidas químicos, y c) el mercado energético que investiga y desarrolla nuevas fuentes de energía (licuefacción de energéticos, energía nuclear, solar, etcétera); y, el mercado de infraestructura, no tan nuevo, pero que requieren tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo por igual, para reparar, reponer y mejorar la infraestructura física: sistema de transportes, carreteras, puentes, puertos, aeropuertos y ferrocarriles¹⁰⁰.

Finalmente, estaría el mercado creado por la demografía. Mercado para "productos" de inversión (seguros de vida, pensiones) destinados a financiar la supervivencia de la ancianidad.

Caso especial es la informática, base técnica de la automatización que ha revolucionado todos los conceptos básicos que conforman la economía: las finanzas, el posicionamiento mercado-técnico, el comercio, las oportunidades laborales, etcétera, transformándolos en lo que se ha denominado "nueva economía" o economía "*puntocom*". Al mismo tiempo la transferencia de información "*on line*" permite unir regiones del mundo muy distantes sirviendo de base sobre todo para la idea de una "aldea global".

Empero, esta economía virtual genera una oscura realidad: el surgimiento de una nueva división de clases en la "aldea global", donde el mundo estará segmentado entre una minoría *online* y una mayoría "atecnológica" y sumergida en la miseria extrema. Por ejemplo, en una población mundial de seis mil millones de habitantes menos del cinco por ciento cuenta con un ordenador personal "en

¹⁰⁰ Drucker, Peter. *Drucker: Su visión sobre la administración, la organización basada en la información, la economía, la sociedad*. Colombia, Ed. Norma, 1996, pp. 163-168.

línea” y al finalizar esta primera década del siglo XXI, se espera que sólo diez por ciento tenga acceso a la *web*¹⁰¹.

Para la población pobre que conforma el grueso de esta “aldea global” la revolución tecnológica será el equivalente a una división de clases: los tecno-informados, minoría informada que controlará el 90 por ciento de los bienes productivos e informáticos y, los tecno-analfabetas 10 por ciento segregados del proceso de la toma de decisiones.

2.2. La transnacionalización de las grandes empresas.

El fenómeno de la transnacionalización del capitalismo contemporáneo históricamente se sitúa entre fines de la segunda guerra mundial y fines de la década de los sesenta, periodo en el cual la actividad económica sufre una transformación cualitativa que corresponde a la concentración tecnológica, concentración económica, oligopolización de mercados y complejos sectoriales, centralización financiera e internacionalización del capital por parte de la empresa global al interior de las economías desarrolladas, en especial de la estadounidense. Esta tendencia convierte a la corporación transnacional en el centro vital del moderno proceso de acumulación capitalista.

Este proceso atraviesa un umbral en el momento en que los intereses de la corporación transnacional predominan sobre los intereses de los estados nacionales, produciendo un cambio de *status* del Estado-nación, en el sentido de que los estados pierden la capacidad de control y decisión que les era consustancial.

Bajo esta óptica, la empresa transnacional supone la minimización o desaparición gradual del Estado, debido ha que es una camisa de fuerza para la

¹⁰¹ *El Financiero*, 30 de abril de 2000.

nueva estructura económica, política e ideológica de las formaciones sociales, como consecuencia de la insuficiencia de éste al proceso de concentración del capital.

En este sentido, las nuevas tendencias integradas por los procesos de globalización y transnacionalización buscan la consolidación de una economía de mercado en un mundo sin fronteras, en el que imperen libremente la oferta y la demanda. En otras palabras, tratan de crear un "Estado Global" o poder estructural mundial, que no es otro que el poder que constituyen las estructuras tecnoeconómicas y sociopolíticas globales, instancia que decide cómo deben operar los demás Estados, instituciones, empresas y procesos económicos¹⁰².

Esta nueva estructura mundial sustituye las políticas reguladoras del Estado por un sistema de política económica internacional acorde con la capacidad gerencial y alto grado de eficiencia de la empresa transnacional para la operación del capital en el mercado global.

Por ello, las empresas globales son la síntesis moderna de la racionalidad tecno-empresarial que somete a la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la toma de decisiones, ejecución, control y evaluación hacia la iniciativa privada. Es decir, hay una evolución de esta racionalidad en su tránsito de emprendedor individual a la entidad colectiva que es la administración (*management*) o corporación moderna¹⁰³.

La empresa transnacional tiene hoy una dirección centralizada y dispone de enormes recursos financieros, que le permiten procesos autónomos de expansión y autofinanciamiento, no sólo en la dirección unívoca de matriz-filial o filial-matriz, sino entre las propias filiales, tendientes siempre a la oligopolización del sector donde operan. Así, la competencia intra-empresarial (*intrafirm trade*) que se

¹⁰² Strange, Susan. *States and markets*, Londres, Pinter Publishers, 1988. Citado por Inostroza, *op. cit.*, p. 39

¹⁰³ Inostroza, *op. cit.*, p. 45

presenta en el interior de los países desarrollados pasa también por el mecanismo de colocación de capital en las filiales de los países en vías de desarrollo para obtener menores costos y mayores ganancias.

A esta estrategia de expansión financiera de la empresa transnacional se suma la competencia estratégica de alianzas productivas y tecnológicas, que buscan mayor participación y control de los mercados, dando espacio al comercio intrafirma de bienes y servicios de alto valor y desplazando el tradicional comercio de altos volúmenes de productos manufacturados entre naciones.

En este contexto, a nivel mundial se calcula que la producción y el comercio son generados por las empresas transnacionales, en un 20 y 33 por ciento, respectivamente¹⁰⁴.

Las alianzas empresariales forman junto con la creación de bloques económicos regionales la nueva configuración del comercio internacional dominante de integración económica en la economía global.

La globalización comercial también se manifiesta en la creación de regiones económicas o bloques económicos regionales conformados por la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), etcétera, que impulsan una profunda competencia intrarregional.

2.2.1. Las transnacionales y la empresa pública.

Como se mencionó en el apartado anterior, las empresas transnacionales son el centro vital del moderno proceso de acumulación capitalista, denominado

¹⁰⁴ Villarreal, *Hacia un...*, *op. cit.*, p. 86.

transnacionalización, con capacidad financiera, tecnológica, gerencial y alto grado de eficiencia para la operación del capital en el mercado global.

Ante esta tendencia, la empresa pública como brazo de realización de la función estatal ha visto reducido su papel en la actividad económica, en particular, privatizando su sector paraestatal. Esta estrategia de la política neoliberal ha privilegiado a las transnacionales en el escenario mundial.

En su origen la empresa pública plantea como objetivos: el control estatal de los sectores como principal instrumento de desarrollo económico y la intervención de las autoridades públicas en el campo del desarrollo, en aquellas actividades que desatiende el sector privado o que comprometen de manera contraria el interés público.

La función de la empresa pública ha tenido varias modalidades en cuanto a la realidad nacional de que se trate. En principio, es considerada un instrumento de control de los servicios públicos tradicionalmente prestados en forma directa por el Estado, en especial, el transporte, el gas y la energía. Luego, otras actividades pasan al patrimonio público a través de la creación de empresas inexistentes hasta ese momento, o bien la confiscación de empresas de países en guerra, nacionalizados temporal o definitivamente (como en el caso de la propiedad alemana en la segunda guerra mundial) y de bienes de personas o empresas que el gobierno decidió expropiar por diversos motivos¹⁰⁵. Por último, el rescate de algunas empresas con dificultades a través de la participación mayoritaria del Estado es el resultado de garantizar el empleo, dar continuidad a ciertos servicios o proveer de insumos necesarios a la comunidad.

En la actualidad, bajo la perspectiva neoliberal la empresa pública ha replegado su participación en la lógica de acumulación interna de capital y

¹⁰⁵ Jácome, José María. *Aspects of the evolution of public administration in the developing countries during the last twenty years: experiences and lessons*. XVIth International Congress of Administrative Sciences, Mexico, City, 22-26 July 1974, p. 57.

reducido su número a través de la privatización (quedándose sólo con aquellas que considera estratégicas y/o prioritarias), para dar espacio a las transnacionales en la lógica de acumulación internacional de capital.

La estrategia de privatización de la empresa pública beneficia principalmente a las corporaciones estadounidenses, europeas y japonesas, cuya estructura tecnoeconómica le confieren capacidad de negociación para armonizar capital, trabajo y dinero y, controlar los sectores de telecomunicaciones, energético, petroquímico, sistemas de información, ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos. También llegan, a imponer acuerdos, tratados y pactos sociales a escala nacional y constituyen una administración supranacional que sus gobiernos consideran como el objetivo principal de sus políticas de seguridad nacional¹⁰⁶.

A este respecto, Hymer plantea:

"La corporación multinacional, o sistema de corporaciones multinacionales, tiene tres aspectos relacionados: los movimientos internacionales de capital, la reproducción capitalista internacional y el gobierno internacional... Por gobierno internacional indicamos la erosión de los poderes tradicionales de los estados nacionales y la aparición de instrumentos de política económica internacional acorde con la tendencia de corporaciones multinacionales a internacionalizar el capital y el trabajo. Cuando una corporación interviene en el extranjero no sólo envía su capital y [su capacidad] de gerencia. También establece un sistema para captación de capital y mano de obra del extranjero dentro de una red mundial integrada... [Las corporaciones] van modificando al capital mundial y la mano de obra mundial dentro de un sistema entrelazado de interpretación que modifica completamente el sistema de economías nacionales... Este proceso reduce la independencia de los estados nacionales y requiere la formación de instituciones supranacionales para manejar la creciente interdependencia"¹⁰⁷.

La empresa transnacional a instancias de la pública se erige como la columna vertebral del mercado, al contar con los recursos y la estructura tecno-

¹⁰⁶ Inostroza, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁷ S. Himer. *Empresas multinacionales: la internacionalización del capital*. Buenos Aires, Periferia, 1972. Citado por Mato, Daniel, "La mundialización de las relaciones capitalistas de producción y

empresarial necesarios para competir en un mundo globalizado. Por tanto, las pocas empresas públicas que quedan en manos del Estado ven limitado su desarrollo en el ámbito nacional, sin la posibilidad de actuar como monopolios y/o oligopolios transnacionales¹⁰⁶.

Ello hace que la empresa pública vaya quedando fuera de la lógica del mercado, por considerar éste que sus objetivos no han logrado el desarrollo económico y, si en cambio, han provocado conflicto y crisis en la economía, como resultado de actividades improductivas, de limitaciones financieras y tecnológicas, de la falta de capacidad competitiva e ineficiencia de su burocracia política y administrativa.

Sin embargo, frente a esta situación, la empresa pública contemporánea bajo ciertas condiciones y efectos del mercado global, aún constituyen un instrumento importante para el desarrollo de la economía nacional, desempeñando un mejor papel si adquiere autonomía financiera y de gestión, que permitan fortalecer su capacidad de respuesta a la estrategia de privatización de la globalización económica. Hipótesis central que orientará la presente investigación.

La empresa pública si bien no tiene una visión estratégica igual a la de las empresas globales, dado que carecen de connotación transnacional, debe considerar la utilidad de éstas para buscar la asociación y el desarrollo de proyectos conjuntos, como alternativa para obtener cuotas en los mercados internacionales y acceso a la tecnología moderna.

La empresa pública puede asociarse con empresas transnacionales y atraer capital necesario y suficiente para aquellas áreas que le son estratégicas y prioritarias y, crear las condiciones que fortalezcan su participación en la globalización de la economía mundial.

el Estado-nación", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 3, núm. 3, México, marzo de 1982, p.273.

2.3. La regionalización.

A los procesos de globalización y transnacionalización se agrega la formación de bloques multinacionales regionales que configuran zonas de liberación comercial y complementación económica, para competir más favorablemente en el ámbito internacional e integrar directamente a los países de las diversas regiones aun mundo sin la mediación del Estado y mercados nacionales amplios¹⁰⁸.

La regionalización es un proceso amplio y abierto que abarca economías desarrolladas, emergentes de mayor tamaño y nivel de industrialización de América, Asia, Africa, Europa y Oceanía, a través de acuerdos multilaterales o bilaterales entre los que destacan la *Asia and Pacific Economic Cooperation* (APEC), la subregionalización *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)¹¹⁰, el TLCAN, el Mercosur, la Unión Europea, etcétera.

Para muchos académicos latinoamericanos, a medida que surgían megamercados como la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) y el sistema japonés-asiático, y a medida que Estados Unidos continuaba perdiendo fuerza relativa en la economía global, éste se refugiaba en su tradicional esfera de influencia latinoamericana, creando el mercado de México, Canadá y Estados Unidos, a través de la firma en 1993, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El antecedente de crear el área norteamericana de libre comercio en un objetivo de la política comercial de los Estados Unidos data de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. En 1985, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo sobre gravámenes y los subsidios compensatorios. Dos años después, firmaron

¹⁰⁸ Inostroza, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁹ Dabat, Alejandro, "El contexto internacional", en Rivera Ríos, Miguel Angel y Toledo Patiño, Alejandro (coords). *La economía después de la crisis del peso*. México, UAM-Iztapalapa, UNAM- Facultad de Economía, 1998, pp. 34-35.

¹¹⁰ En español se le conoce por las siglas ANSEA (Asociación de Naciones del Sureste Asiático).

un acuerdo-marco que proveía mecanismos de resolución de las disputas comerciales y para el proceso de liberalización del comercio bilateral. En 1989, entró en vigor un acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos. Para 1990, el presidente Carlos Salinas solicitó formalmente el inicio de negociaciones sobre el acuerdo de libre comercio¹¹¹. Entre los objetivos del Tratado están¹¹²:

- ◆ Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las Partes.
- ◆ Promover condiciones de competencia leal en la zona libre de comercio.
- ◆ Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes.
- ◆ Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorios de cada una de las Partes.
- ◆ Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.
- ◆ Establecer lineamientos para ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado.

Históricamente, América Latina se caracteriza por una amplia red de bloques y tratados comerciales. En 1960, los países Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y posteriormente Panamá, formaron el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este esfuerzo por integrar económicamente a la región fue frustrado por las guerras civiles. Una vez que concluyeron los conflictos bélicos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y entraron a la normalidad democrática, los mandatarios de las naciones firmaron en 1991, el Protocolo de la Organización de Estados Centroamericanos, cuyo marco institucional es fortalecer la democracia y el desarrollo económico y social equitativo y sustentable, a través de la transformación y modernización de sus

¹¹¹ Hurrell, Andrew. "Regionalismo de las Américas", en Lowenthal, Abraham y Treverton, Gregory (comps.). *América Latina en un mundo nuevo*. México, FCE, 1996, 201.

¹¹² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, 1994, p. 11.

estructuras productivas, sociales y tecnológicas, que eleven la competitividad y logre la inserción eficiente y dinámica de la región en la economía global.

Para mediados de los sesenta, se creó el Mercado Común del Caribe (Caricom) formado por Islas Bahamas, Belice, Isla Dominicana, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. En 1970, los países Perú, Bolivia, Venezuela, Ecuador y Colombia integraron la Comunidad Andina o Pacto Andino. Para 1980, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela constituyeron una zona más amplia de acuerdo comercial, denominada Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En 1995, se conformó el Mercado Común del Sur, que engloba a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, y como miembros asociados a Chile y Bolivia.

Esta multirregionalidad económica latinoamericana se enfoca a una mayor cooperación o incluso la integración entre los países de la propia región, frente a los cambios del sistema económico global. Los gobiernos latinoamericanos abandonaron la estrategia de desarrollo basada en la industrialización de sustitución de importaciones, adoptando el liberalismo económico, recurriendo en mayor medida a los mecanismos del mercado, reestructurando y reduciendo el papel del Estado, y haciendo mayor hincapié en la integración regional para insertarse en los mercados globales de producción.

Bajo la óptica del libre mercado, los Estados Unidos proponen una zona económica abierta denominada Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que entraría en vigor en 2005, así como la posible extensión del área a otros países fuera del hemisferio occidental, incluyendo a Taiwan o Corea, en una ruta hacia la Asociación de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ALCHO).

La idea de un área americana donde circulen capitales y mercancías, desde Alaska hasta la Tierra del fuego, es producto de George Bush –padre- en

1990, con la Iniciativa de las Américas. Esta ha sido impulsada por las tres Cumbres de las Américas (1994, 1998 y 2001) y, en el mismo sentido, de la creación del ALCA, William Clinton patrocinó las Reuniones Ministeriales de Comercio desde 1995.

Prueba del esfuerzo estadounidense para promover la iniciativa del ALCA, es la negociación de un tratado de libre comercio con las naciones centroamericanas de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, con excepción de Panamá y Belice, denominado *Central America Free Trade Agreement* (CAFTA), que representa un comercio de 20 mil millones de dólares anuales con posibilidades de incrementarse y, entraría en vigor en 2004. Esta alianza sería el camino al ALCA al mostrar a los países centroamericanos como los abanderados del libre comercio en el hemisferio.

La nación americana busca en el CAFTA expandir la cobertura de sus propias empresas, pues a decir, de su representante comercial, Robert Zoellick, sus empresas están en desventaja debido a que los países centroamericanos han negociado acuerdos de libre comercio o de tratamiento preferencial —de los cuales Estados Unidos no participa— con México, Canadá, Chile y otras naciones¹¹³.

Sin embargo, la propuesta del ALCA encuentra resistencia entre la comunidad latinoamericana debido principalmente a las asimetrías económicas, políticas y sociales que presenta la región y, donde los Estados Unidos obtendrían las mayores ventajas por su posición de negociador superior. Por ejemplo, en el año 2000, Estados Unidos registró un Producto Interno Bruto (PIB) de 11 mil millones de dólares, mientras las pequeñas economías de América Latina y el Caribe tuvieron menos de 500 millones.

Para el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el ALCA refleja importantes intereses de empresas transnacionales de los Estados Unidos y

¹¹³ *El Financiero*, 9 de enero de 2003.

Canadá, causando pérdida de preferencias garantizadas en los esquemas subregionales de integración y en varios acuerdos entre los países latinoamericanos¹¹⁴.

La incertidumbre se acrecienta después que el electo presidente de Argentina, en mayo de 2003, Néstor Kirchner, declaró que la prioridad para el país es fortalecer el Mercosur.

Por otra parte, la propuesta estadounidense de la ALCHO no ha recibido tanta atención hasta ahora, principalmente porque es un esquema que marginaría a los países latinoamericanos pequeños, convirtiéndose en una negociación selectiva para algunos países fuera de la zona americana y perdiendo toda importancia regional.

La región del Asia Pacífico se formaliza a través de la ASEAN, en 1967, con la participación de Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia. Con la finalización de la guerra fría y el cambio de correlación de fuerzas en el área, ingresan Vietnam, Laos, Camboya, Brunei y Myanmar. Todo ello, con el propósito de incrementar la cooperación en cuestiones de seguridad y en el ámbito económico.

Pese a la no-participación de Japón, China y Corea en la Asociación, se establecen nuevas relaciones entre la potencia hegemónica del área, Japón, y las otras dos naciones que representan al conjunto de grandes y medianas potencias emergentes del mundo en desarrollo.

El éxito económico alcanzado en la década de los ochenta por la mayoría de los miembros de la ASEAN, permitió a estos países ser importantes interlocutores del Asia Pacífico, creando el Foro Regional de la ASEAN (ARF por sus siglas en inglés). Mecanismo de seguridad de la zona en el que participan las

¹¹⁴ *El Financiero*, 23 de enero de 2003.

principales potencias regionales y del mundo: Estados Unidos, China, Japón, Corea del Sur, Canadá, India, Corea del Norte, Australia, Nueva Zelanda y Rusia. Papúa Nueva Guinea y Mongolia participan como observadores.

En 1989, se creó el Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) como respuesta a la creciente interdependencia entre las economías de la región de la Cuenca del Pacífico y con miras a un escenario oceánico (no asiático).

Los objetivos del APEC se mantienen en: a) promover el crecimiento y desarrollo económico de la región, b) contribuir al crecimiento mundial, c) reforzar y aprovechar los beneficios de dicho crecimiento, d) fortalecer el sistema multilateral de comercio y e) reducir las barreras al comercio de bienes y servicios a los flujos de inversión.

Actualmente integran el Foro de Cooperación Económica 21 naciones: Australia, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Brunei Darussalam, Hong Kong, Singapur, Canadá, Indonesia, Tailandia, Chile, Japón, Taipei, China, Malasia, Perú, Corea del Sur, México, Rusia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Vietnam. Conforman una población de más de 2.4 billones de habitantes y representan alrededor de 69 por ciento de la actividad económica global.

La región que más ha avanzado en su integración económica es, sin duda, la Unión Europea. Tras la convergencia monetaria en 1999, propuesta por el Tratado de Maastricht de 1991, esta zona adquiere una presencia importante en el mapa mundial con un mercado de 380 millones de personas, un producto interno bruto de aproximadamente 20 por ciento mundial y una expansión de la Unión hacia el Este de Europa, con la firma de adhesión en abril de 2003, de 13 naciones: República Checa, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Turquía, Chipre y Malta. La entrada en vigor de la firma será en 2004, ampliando su mercado regional.

La Unión Europea actualmente conformada por 15 países: Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Inglaterra, Dinamarca, Grecia, España, Portugal, Finlandia, Suecia Austria; es un bloque económico caracterizado por un mercado y aranceles comunes; desaparición de sus fronteras; armonización de sus impuestos y subsidios en la región; políticas fiscales y monetarias uniformes; libre movilidad de sus trabajadores y una moneda común entre casi todos sus países miembros.

Sin embargo, la integración europea a menudo exhibida como un modelo a emular encuentra dificultades con relación al funcionamiento del sistema total para la formulación de políticas europeas. Por ejemplo, la visión de un Estado Federal Europeo, es ampliamente debatido debido a los temores de pérdida de soberanía y la transferencia excesiva de la autoridad a un nivel supranacional, en la que se realizaría una mezcla de las administraciones de los estados miembros y un fortalecimiento sustancial de los recursos y de los poderes ejecutivos de la Comisión Europea, institución que asume la principal responsabilidad de las políticas¹¹⁵.

En este sentido, presenta problemas en la concepción sobre la forma de gobierno que debe adquirir, de los diferentes países miembros; el avance de la derecha xenófoba y el endurecimiento de las políticas sobre inmigración, A ello, hay que agregar las diferencias económicas y comerciales con otras potencias y bloques regionales: Japón y la Cuenca del Pacífico, Estados Unidos y el TLCAN; así como, la crisis diplomática con Estados Unidos, en cuanto a las posiciones asimétricas de la guerra en Irak.

¹¹⁵ Metcalfe, Les, "Cotejando las capacidades gerenciales con la cambiante necesidades de la integración", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, Caracas, No.9, octubre de 1997, pp. 221-240.

2.3.1. La administración de la integración multinacional regional.

La conformación de bloques multinacionales regionales a través de acuerdos o tratados comerciales ha requerido transformar el papel que juegan las administraciones públicas nacionales en esta creciente tendencia internacional. En el contexto nacional, la reforma de la administración pública se enfoca principalmente hacia la delegación de responsabilidades operacionales y a la dispersión de las tareas de gobierno, basada en las estrategias de liberación económica que incluyen la privatización de las empresas públicas y la desregulación, y la creación de organismos destinados a llevar a cabo las tareas operacionales. En el ámbito internacional, el aumento de la interdependencia genera la necesidad de mejorar y elevar las capacidades de coordinación política y de adaptar los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales.¹¹⁶

Los intercambios y la integración económica se van ampliando a aspectos de tipo político, social, cultural y, evidentemente también de la administración pública que ha venido observando alteraciones tanto en la estructura administrativa como en sus funciones.

Un examen sobre el proceso de integración regional a nivel mundial revela el desarrollo de instituciones supranacionales, para resolver problemas económicos, ambientales y de seguridad, entre otros, que traspasan las fronteras nacionales y no pueden resolver por sí solos los gobiernos de cada país. "...los gobiernos nacionales participan cada vez más en las organizaciones internacionales y se involucran en negociaciones bilaterales entre sí"¹¹⁷. *Esto rompe con la idea de una administración pública limitada en el ámbito nacional*¹¹⁸.

¹¹⁶ Meltcalfe, Les, "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública", en Kliksberg, Bernardo (comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, 1996, p. 235.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.

¹¹⁸ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1997, p. 91.

El repliegue del Estado en las actividades económicas implica también el redimensionamiento de la administración pública, poniendo en el debate el replanteamiento del papel, alcance y orientación de la misma. La aplicación de reformas internas incluyen la incorporación de nuevas tecnologías administrativas a los esquemas y procedimientos de operación de las entidades públicas acordes a las exigencias de competitividad internacional¹¹⁹; la toma descentralizada de decisiones y la incorporación al modelo burocrático de una cultura gerencial con experiencias administrativas distintas que involucren la negociación colectiva. En este sentido, "las negociaciones internacionales modernas son procesos administrados que implican el encaje de grandes sistemas burocráticos más que la simple negociación entre negociadores particulares"¹²⁰.

En este contexto, la Unión Europea ejemplifica la tendencia de integración regional donde sus organismos supranacionales interactúan con las administraciones nacionales. Para ello se han requerido más de 40 años para madurar y crear las instancias supranacionales necesarias con los objetivos de establecer la coordinación de políticas nacionales, negociar acuerdos comerciales con otros países, vigilar la aplicación de los tratados y, resolver las diferencias existentes entre los miembros y con otras instituciones de la Unión.

En ella operan la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Tribunal de Justicia de Primera Instancia, el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones y el Comité de las Regiones. La administración pública de cada país participa en la conducción de estas instituciones y en la instrumentación de políticas para toda el área económica.

¹¹⁹ Bravo Ramírez, Alicia, "Neotendencias administrativas para incrementar la competitividad de las empresas y las organizaciones", en González Parodi, Gretchen (coord.). *Administración y estrategias de fin de siglo* México, UAM-Azcapotzalco, 1997. p. 155.

¹²⁰ Meltcalfe, *op. cit.*, p. 241.

En la región latinoamericana las distintas administraciones públicas han tenido un papel importante en el desarrollo de la integración, a través de formar los equipos especializados necesarios en la formulación de políticas nacionales y de integración supranacional. En la organización administrativa de los diferentes acuerdos subregionales destacan los secretarios generales al servicio de un Consejo de Ministros en los que los estados miembros son representados; los Comités Ministeriales Especializados en materias como salud, educación, trabajo, relaciones exteriores, agricultura, etc.; la Comisión del Mercado Común, órgano ejecutivo que comprende a un miembro de cada Estado y supervisa el funcionamiento y desarrollo del tratado regional. Todo ello, con el propósito de establecer las políticas económicas y sociales de las naciones miembros, la coordinación de planes de su desarrollo nacional, que combinen la planeación de infraestructura, agrícola e industrial, con la coordinación políticas de recursos financieros externos para invertir en la región y lograr la unidad de la política fiscal, financiera, monetaria y cambiaria.

2.3.2. La economía global y el crecimiento desigual entre regiones y naciones.

El crecimiento de la economía global en los últimos años de la década de los noventa alcanzó un promedio de 5 por ciento, luego de la crisis asiática de 1997, la recesión japonesa en 1998, la suspensión de pagos de la deuda externa de Rusia en el mismo año y la devaluación del real brasileño en 1999, supuso el término de la incertidumbre económica y el alentador crecimiento de casi todas las regiones del mundo¹²¹.

En el año de 1998, la economía global creció en un 2.5 por ciento; en 1999, 3.3 y en el 2000, 4.2 por ciento. Alentado principalmente por la economía de los Estados Unidos que representa el 30 por ciento de la producción global y mantuvo

¹²¹ Véase *Suplemento Comercial, El Financiero*, julio 2000.

una década de crecimiento a niveles superiores del 4 por ciento anual, con baja tasa de desempleo y una inflación del 3 por ciento. Sin embargo, el crecimiento de la economía varió en 2.3 y 3.0 por ciento, en el año 2001 y 2002, respectivamente¹²².

En 1998, la región de Europa mantuvo un crecimiento de 2.5 por ciento. En ese mismo año, Japón decreció 2.5 por ciento manteniendo ese nivel en 1999 y un crecimiento escaso en el 2000. Por su parte, las economías del sureste asiático y China continuaron creciendo a un ritmo de más del 4 y 8 por ciento anual, respectivamente, producto de su vinculación estrecha con sus exportaciones a las naciones más industrializadas¹²³.

Sin embargo, las crisis económicas regionales de Asia han limitado el repunte del comercio global entre los países miembros del APEC, como Malasia, Singapur, Tailandia, Australia y Corea del Sur, y en menor medida a Japón, China, Hong Kong y Taiwán.

México después de la crisis financiera de diciembre de 1994, mantuvo cuatro años consecutivos de crecimiento económico, con un promedio anual de 4.9 por ciento durante del período de 1995-1999. Para el año 2000, obtuvo un crecimiento del 7 por ciento. En ello, se encuentra el modelo exportador que representa el 57 por ciento del PIB; ligado estructuralmente por el TLCAN a la economía estadounidense, principal destino al dirigirse 85 por ciento de los productos mexicanos. A Canadá, el otro miembro del Tratado, se dirige el 2 por ciento de las exportaciones.

¹²² Rodríguez Gómez, Javier, "Recuperación mundial, en manos de las transnacionales", en *El Financiero*, 28 de mayo de 2003, p. 11.

¹²³ *Suplemento, op.cit.*

Las exportaciones a otras regiones están determinadas de la siguiente manera: Europa, 4.5 por ciento; América del Sur, 5 por ciento; Asia, 2.5 por ciento y, África y Oceanía, 1 por ciento¹²⁴.

Sin embargo, el crecimiento sostenido en el período de 1995-2000, declinó en los dos siguientes años. En 2001, se obtuvo un decrecimiento de 0.3 por ciento y en el 2002 apenas un crecimiento de 0.9 por ciento. Entre las principales causas del nulo crecimiento está la recesión económica de los Estados Unidos, principal socio comercial, del cual dependen nuestras exportaciones; los rezagos en las reformas estructurales como la fiscal, judicial, educativa, laboral, energética y de desregulación, que se traducen en pérdida de competitividad en los mercados globales; el débil mercado interno que se suma a la falta de empleo para generar riqueza, la crisis del campo, el deterioro social producto de la inseguridad, la corrupción, la impunidad y con ello la pérdida de credibilidad en las políticas de gobierno.

Por su parte, la región latinoamericana registró desde mediados de 2001 un deterioro en sus condiciones económicas internas provocadas por la crisis argentina, debido a la derogación del Plan de Convertibilidad Cambiaria, que fijaba la paridad a uno respecto al dólar y que implicó una devaluación de 29 por ciento. La recesión económica que se remonta a mediados de 1998, ha tenido sobre la población un efecto negativo, pasando la pobreza de 24,3 por ciento a 53 por ciento en el 2002. A la crisis económica se suma una crisis político-institucional que deviene en una grave crisis social.

La crisis argentina también ha afectado a sus socios en el Mercosur. Brasil después de su recuperación de la devaluación del real en 1999, y con un crecimiento del 4 por ciento, está envuelto en una gran desconfianza de los mercados financieros en cuanto al manejo de su deuda externa de 275 millones de dólares. Paraguay al igual que Argentina vio depreciada su moneda el guaraní

¹²⁴ *Ibid.*

en 30 por ciento, con fuertes protestas sociales. Uruguay perdió 45 por ciento de sus depósitos bancarios, lo que obligó al gobierno de Jorge Batlle decretar el cierre de los bancos por una semana, para estabilizar la situación. Por su parte, Chile, con un crecimiento promedio de 2 al 3 por ciento, no se ha visto tan afectado como los demás países, aunque los impactos de la crisis regional se registran en una menor exportación de mercancías y de la caída de la inversión extranjera directa, que ha afectado a toda Latinoamérica.

Esta inversión extranjera directa ligada estrechamente a las privatizaciones, tuvo una caída significativa en 2002, en América Latina. De acuerdo a la CEPAL, los flujos de inversión en esta región refleja una declinación constante desde 1999, cuando sumó 108 mil 300 millones de dólares, en 2000 descendió a 94 mil 438 millones, en 2001 a 84 mil 13 millones y en 2002 a 56 mil 687 millones de dólares. Debido principalmente, al menor crecimiento económico, la mayor inestabilidad político-social en naciones como Argentina, Venezuela y Bolivia, que limitaron los riegos de inversión de los capitalistas extranjeros, el aparente término del ciclo de privatizaciones, y la escasez de operaciones de fusiones y adquisiciones.

El siguiente cuadro muestra la variación de la caída de la inversión extranjera directa en América Latina en 2002 respecto de 2001. En el mismo, se observa como Brasil y México, a pesar de la baja en captación de recursos, registraron mayores capitales que el resto de Latinoamérica, encabizando la lista con 16 mil 566 millones de dólares y 13 mil 626 millones, respectivamente.

En este contexto, no todos los países tienen atractivo para los inversionistas reduciéndose a un número de naciones en desarrollo la mayor tajada de las inversiones. Por ejemplo, China ha absorbido 45 por ciento de total de las inversiones destinadas a la región de Asia¹²⁵. A parte de ello, ciertos sectores estratégicos y prioritarios de la economía son los que absorben estas

¹²⁵ Upton, Simon, "Desarrollo global sustentable, la verdadera agenda pendiente de Monterrey", en *El Financiero*, 14 de marzo de 2002, p. 16.

inversiones, en detrimento de la marcha integral de la misma, postergando la erradicación a la pobreza en aquel país.

Cuadro 2.7

Inversión Extranjera Directa en América Latina			
(Cifras en millones de dólares)			
País	Año 2001	Año 2002	Variación % 2001-2002
Brasil	22,636	16,566	-27
México	24,731	13,626	-45
Colombia	2,328	1,950	-16
Perú	1,064	1,943	83
Chile	4,476	1,601	-64
Argentina	3,214	1,500	-53
Venezuela	3,448	1,389	-59
Ecuador	1,330	1,335	0
Bolivia	662	612	-7

Fuente: CEPAL, 2002.

Para la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, realizada por la ONU, en marzo de 2002, en Monterrey, México, y denominada Consenso de Monterrey¹²⁶; cuyo objetivo es definir la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural como medios para combatir la pobreza; propone en cuanto a la movilización de inversión extranjera y otras corrientes de capital privado para las naciones en desarrollo, la promoción de los cambios constitucionales para permitir el flujo de capitales en sectores exclusivos, sin suponer la laxitud legislativa que privilegien los intereses extranjeros. Aboga porque los inversionistas tengan un espíritu cívico tanto nacionales como extranjeros, es decir, respeten y apoyen el marco de desarrollo en los países en donde operan.

Ciertamente, las naciones subdesarrolladas requieren de inversión privada extranjera como complemento de sus actividades de desarrollo, pero en condiciones de respeto a su soberanía, que no envilezcan sus valores nacionales y eleven los intereses extranjeros.

¹²⁶ Véase el Proyecto de documento final de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Consenso de Monterrey, 2002.*

SEGUNDA PARTE

LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS UNA ESTRATEGIA DE ESCALA MUNDIAL

Como se apreció en la primera parte, la teoría neoliberal considera que el Estado es un mal administrador y que la asignación eficiente de recursos a la sociedad mejoraría sensiblemente si las empresas públicas fueran transferidas a manos privadas y las fuerzas del mercado sustituyeran las funciones del Estado.

Bajo esta consideración, el neoliberalismo propone como estrategia globalizadora la privatización de las empresas públicas para revertir el déficit fiscal del Estado, la baja productividad, los altos costos y la mala calidad, ejes de la ineficiencia económica.

En este sentido, esta segunda parte establecé en primer lugar, algunos elementos teóricos que complementan la estrategia de privatización a escala mundial, para estudiar posteriormente, algunas experiencias de los procesos de ajuste de las economías nacionales a la dinámica del mercado global, fenómeno que se manifiesta independientemente del signo ideológico y político de cada país de las regiones que conforman el mapa mundial.

Por último, se analiza el proceso de privatización de la empresa pública en México en un periodo de larga duración que inicia en la década de los ochenta y que todavía no concluye, pero que para efectos de la presente investigación se cierra en el año 2003.

CAPITULO 3. ALGUNOS ELEMENTOS TEORICOS DE LA PRIVATIZACION.

La privatización a mediados de la década de los ochenta cobra mayor énfasis (con ciertos matices) tanto en naciones desarrolladas como en vías de desarrollo, donde predomina la visión de que el Estado en general, y la empresa pública, en particular, son entes que no funcionan.

Cabe señalar que en el caso de las naciones latinoamericanas esta estrategia se inscribe en el llamado Consenso de Washington, en el que tanto el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, como las instituciones financieras internacionales, Fondo Monetario y Banco Mundial, establecen un decálogo de ajuste económico para resolver sus problemas de deuda externa, inserción y competitividad en la economía global.

Ante estas nuevas realidades, el presente capítulo aborda el estudio de algunos elementos teóricos que dan sustento a la privatización como son los derechos de propiedad, la desregulación, la elección pública, la concesión y el contrato de gestión, así como, la convergencia entre la privatización y la globalización, en el escenario económico mundial, que nos permita tener una idea clara de la estrategia del concepto con relación a los fenómenos políticos, económicos, sociales y/o jurídicos, que se aprecian en la aplicabilidad de éste en las diferentes latitudes del orbe.

3.1. Significado de privatización.

La mayoría de los autores coinciden en que el término privatización es complejo dada la diversidad de significados, que lo hacen un concepto no-unívoco. Son variadas las formas en que el fenómeno es interpretado: técnico, económico, social, político y jurídico. Pero sí, nos ajustamos a la definición del diccionario inglés, de la palabra privatizar (*privatize*), que aparece por primera vez en 1983,

ésta en sentido estricto, es la transferencia de las instalaciones, infraestructura y servicios del Estado al sector privado¹²⁷.

En un sentido amplio, la privatización supone "la existencia de un Estado mínimo y la integración de los principios de libre competencia, disciplina de mercado y realidad económica en la mayoría de las funciones públicas e incluso de algunas consideradas tradicionalmente como expresiones de la soberanía estatal, tales como el sistema penitenciario o el orden público"¹²⁸.

Sin embargo, la generalidad del término privatización lleva a confusiones de carácter analítico, por las posiciones teóricas y políticas asumidas por las partes en pugna, que utilizan las categorías de lo público y lo privado, para beneficiar o denostar la privatización. En la medida que las fronteras de ambas esferas se entrecruzan hacen difícil la delimitación de su campo de estudio. Por ello, para comprender el significado de privatización, se debe partir de la distinción entre lo público y lo privado.

La confusión entre público y privado surge cuando utilizamos el mismo término para describir cosas que parecen ser al mismo tiempo públicas y privadas, por ejemplo, cuando hablamos de un edificio con oficinas públicas de gobierno, y utilizamos el mismo término, para referirnos a una compañía cuyas acciones pueden ser adquiridas por cualquier miembro de la sociedad, la compañía es una firma privada de propiedad pública¹²⁹.

Esta idea de lo público y privado que se entremezcla conduce a ciertos evidentes conflictos que se encuentran en cada lado de la línea delgada de separación. Así, desde el punto de vista de un economista lo privado es la

¹²⁷ Véase Hanke, Steve, "Estrategias exitosas de privatización", en Hanke, Steve H. *Privatización y desarrollo*. México, Ed. Trillas, 1989, pp. 81-89. También véase Savas, E.S. *Privatización: la clave para un mejor gobierno*. México, Ed. Gemika, 1989, pp. 17-59.

¹²⁸ Almada, Carlos, "Redimensionamiento de la Administración Pública en América Latina", en *Memoria I, Primer Seminario Internacional*, México, INAP, noviembre 1989, pp. 18-19.

¹²⁹ Savas, *op. cit.*, p. 18.

quintaesencia del mercado y lo público la quintaesencia del Estado. Mientras que para un sociólogo preocupado por la convivencia social, lo público incluye al mercado como a la política, y ambos contrastan en la esfera privada de la familia¹³⁰.

Por tanto, el empleo de varias concepciones sobre las categorías de lo público y lo privado genera distintos significados. Lo público se puede concebir como lo abierto y visible, la esfera de la vida pública, el mercado público, el interés público, lo que está circunscrito al Estado. Por su parte, lo privado se entiende como lo que está cerrado y no visible, esfera de la vida privada, circunscrito a la apropiación privada.

Al respecto, Bresser Pereira considera que lo público no debe ser confundido con lo estatal, pues el espacio público es más amplio que el estatal y, para ello, propone lo público no-estatal. Es decir, a la división clásica de la propiedad pública y propiedad privada –regida por el Derecho Público y el Derecho Privado–, incorpora la propiedad pública no-estatal, también llamada no-gubernamental, orientada a no lucrar¹³¹.

Para este autor, el deber ser de lo estatal, es siempre público, pero en la práctica no lo es, porque a diario se observan tentativas de apropiación privada del Estado. Por ello distingue entre público y estatal, desde el punto legal, en que la propiedad es pública cuando es de todos y para todos. Y es estatal la institución que detenta el poder de legislar y tributar, en otras palabras, es estatal la propiedad que es parte integrante del aparato del Estado, siendo regida por el Derecho Administrativo¹³².

¹³⁰ Kamerman B. Sheila y Kahn J. Alfred (comps.). *La privatización del Estado benefactor*. México, Ed. FCE, 1993, p. 29.

¹³¹ Bresser Pereira, Luiz Carlos, "Una reforma gerencial de la administración pública de Brasil", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Reforma y democracia*, Caracas, No 9, octubre 1997, p. 83.

¹³² *Ibid.*

Con esta concepción, las instituciones de Derecho Privado orientadas hacia el interés público y no para el consumo privado, no son privadas, sino públicas no-estatales. El reconocimiento de un espacio público no estatal cuando la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, puede tener un papel de intermediación o puede facilitar la aparición de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas a la democracia.

De acuerdo con Cunnill Grau, "la introducción de 'lo público' como una tercera dimensión que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta 'lo estatal' con lo 'privado', está absolutamente vinculado a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad...Lo público, 'en el Estado', no es dato definitivo, sino un proceso de construcción, que a su vez supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir en las decisiones estatales"¹³³.

De este modo, el sector de los servicios no exclusivos del Estado, por ejemplo en universidades, escuelas técnicas, centros de investigación, hospitales y museos, la propiedad deberá ser, en principio, pública no-estatal, para justificar los subsidios recibidos por el Estado. Esto implicara también la necesidad de que la actividad sea controlada de una forma mixta, por el mercado y el Estado, y principalmente por la sociedad¹³⁴.

Ahora bien, desde la perspectiva liberal clásica el carácter público del Estado esta delimitado por las exigencias de lo privado, en dos sentidos. En primer lugar, el concepto de gobierno público implica una elaborada estructura de reglas que limita el ejercicio del poder del Estado. Quienes ejercen el poder deben ser públicamente responsables ante los ciudadanos. En segundo lugar, cuando los miembros de una sociedad liberal piensan en sus hogares, negocios, iglesias y

¹³³ Cunnill, Grau, "La rearticulación de las relaciones Estado sociedad: en la búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, No. 4, julio 1995, pp. 31-32.

¹³⁴ Bresser, *op. cit.*, pp. 84-85.

demás formas de asociación que se encuentran en la esfera privada, están poniendo límites al poder del Estado¹³⁵.

De esta manera, 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 propiedad de bienes"¹³⁶.

Savas identifica cuatro fuerzas a favor de la privatización, a saber: pragmática, ideológica, comercial y populista, que se sintetizan claramente en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1

Fuerzas a favor de la privatización		
Fuerza	Objetivo	Razonamiento
Pragmática	Mejor Gobierno	Una privatización prudente lleva servicios públicos más eficientes.
Ideológica	Gobierno Limitado	El gobierno es demasiado grande, poderoso, invasivo en la vida de la gente y, por ello constituye un peligro para la democracia. Sus decisiones son políticas, de modo que son menos confiables que las del mercado libre.
Comercial	Más Transacciones	El gasto gubernamental forma parte importante de la economía; una mayor cantidad del mismo puede y debe dirigirse a firmas privadas. El sector privado puede hacer mejor uso de las empresas y bienes estatales.
Populista	Mejor sociedad	El pueblo debe tener más opciones en los servicios públicos. Debe tener el poder de definir y afrontar sus necesidades comunes, y construir un sentido comunitario que se base en la familia, el vecindario, la iglesia y las asociaciones étnicas y voluntarias, y menos en estructuras burocráticas distantes.

Fuente: Savas, *op. cit.*, p. 20.

¹³⁵ Kameman, *op. cit.*, p. 33.

¹³⁶ Savas, *op. cit.*, p. 17.

Para Naranjo, la privatización "se inscribe dentro de un concepto más amplio, denominado 'desestatización' que alude al proceso de desplazamiento de las actividades del sector público hacia el sector privado, mediante la sustitución de la gestión estatal tradicional de organismos públicos por una gestión basada en criterios de mercado"¹³⁷.

Otros autores, como Aldama consideran a la privatización "como un instrumento para lograr metas nacionales, y debe percibirse como una meta en sí misma, siempre y cuando una política gubernamental facilite las exportaciones de la IP, ya que esto proporcionaría los recursos que los países necesitan para cumplir con sus necesidades económicas y sociales internas"¹³⁸.

En opinión de Shirley, la privatización se inscribe en un término más medurado para aludir a éste, la desincorporación, la cual entiende como "la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones"¹³⁹.

La desnacionalización es otra modalidad de privatización que supone la transferencia de lo público a lo privado. Es una operación contraria a la nacionalización. Técnicamente es una venta de activos públicos¹⁴⁰.

Para Ayala Espino, la privatización es un concepto tanto económico como político, y tiene por supuesto implicaciones ideológicas diversas.

Bajo la óptica política, la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y las

¹³⁷ Naranjo, Mariana. *Privatizaciones: elementos para la discusión*. Quito, Ecuador, Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales (ILDIS) y el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), 1992, p. 12.

¹³⁸ Ink, Dwight. "Modernización de la administración pública", en *Memoria I, Primer Seminario Internacional*, México, INAP, noviembre 1989, p. 214.

¹³⁹ M. Shirley, "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo", en *Empresa Pública*, México, INAP, 1986, vol. 2, núm. 2, p. 41.

¹⁴⁰ Rodríguez Arana, Jaime. *La privatización de la empresa pública*. Madrid, Ed. Montecorvo,

ineficiencias en la prestación de servicios públicos. Existen dos objetivos principales. El primero, se ocupa de redefinir las esferas pública y privada que permita una participación amplia de los ciudadanos en la toma de decisiones del capital, una "democratización del capital", y en general una reforma democrática del sistema político. El segundo, propone establecer nuevas condiciones de competencia política haciendo a un lado las viejas coaliciones que apoyan las políticas intervencionistas por medio de presiones corporativas o rentistas¹⁴¹.

Para la ideología, la privatización significa que el Estado es demasiado obeso con una administración pública burocrática e ineficiente, por lo que debe redimensionarse para lograr la eficiencia que establece la disciplina del mercado.

La privatización busca desde la economía hacer eficiente al Estado transfiriendo las empresas públicas al sector privado a través de la venta, fusión, extinción y liquidación. Con ello garantiza la producción, la inversión y la competitividad. En la privatización convergen enfoques como los derechos de propiedad, la desregulación, la elección pública que sustentan su propuesta.

Estas acepciones de privatización que desplazan el papel protagonista del Estado en la economía, reduciendo el tamaño de su sector público no resuelven los problemas de fondo. Por lo tanto, la interpretación neoliberal de un Estado moderno reduciendo el tamaño del mismo está mal enfocado. En lugar de ver en el tamaño el efecto y no la causa, debe redefinirse su función o, más bien, reinterpretar su papel a la luz de nuestro tiempo.

3.2. Formas de privatización.

Para diversos autores, la venta de las empresas no es la única forma posible de privatizar la producción pública. Existen algunas alternativas que en

ciertos casos, pueden tener mayores posibilidades de implementación que la venta directa.

Horacio Boneo, identifica tres alternativas. La primera, la "privatización de gerencia", en el sentido de lograr un adecuado balance entre el componente "público" y el "empresarial" de una firma estatal, que parece estar, en muchos casos, sesgado hacia el primer componente. La segunda, "privatización periférica", es decir, la venta de ciertas partes de la empresa, manteniendo el núcleo productivo bajo la propiedad estatal. Y la tercera alternativa, es la privatización por medio de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector privado, tanto nacionales como transnacionales¹⁴².

Para Feigenbaum y Hening, la privatización no reduce a la simple venta o transferencia de empresas públicas al sector privado, sino que es más abarcativa, alcanzando aspectos más sutiles, menos evidentes, a la cual denominan "privatización sistemática", la cual reconfigura la sociedad en su conjunto, alterando las instituciones y los intereses económicos y políticos. Esta forma de privatización trata de: a) disminuir las expectativas de la sociedad con relación a la responsabilidad del Estado, b) reducir el mantenimiento y apoyo de la infraestructura por parte del sector público¹⁴³, y c) transformar el mosaico de

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Boneo, Horacio (comp.). *Privatización del dicho al hecho*. Argentina, Cronista comercial, 1985, pp. 51-56.

¹⁴³ "El sector público es el ente encargado de realizar las actividades políticas y administrativas programables y medibles en su connotación macroeconómica, administrativa, contable y social-requeridas para alcanzar el fin fundamental del Estado: constituirse en un instrumento efectivo de promoción humana, social e individual, tanto en el plano político-social como en el económico". Véase Ayala Espino, *Economía... op. cit.* Para Inostroza Fernández, el sector público abarca una serie de acciones que se realizan en tres planos. En el plano del gobierno y la administración pública determinado país. En el plano de la actividad productiva de las empresas públicas, en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. Y en el plano institucional del sector público determinado por la administración pública, que la integran el gobierno central, el sector paraestatal (empresas públicas) y los bancos o entidades financieras del Estado. Véase el ensayo del autor "El sector público en América Latina", en Ortiz, Edgar. *Administración Pública. Economía y Finanzas. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe.: 1988-1989*, tomo I, México, CIDE, febrero de 1990.

grupos de interés para hacerlo menos proclive a apoyar el crecimiento del aparato del Estado¹⁴⁴.

Para Hamer, quien conceptualiza la privatización como una devolución de tareas o servicios realizados hasta entonces por empresas públicas a empresarios privados. Considera que en la privatización de servicios pueden encontrarse formas muy variadas, entre ellas, la privatización formal y la privatización material¹⁴⁵.

La privatización formal está compuesta por la privatización económico-financiera y la privatización legal. La económico-financiera, es el traspaso al sector privado de la financiación de una tarea pública, por ejemplo, capital privado en proyectos de inversión pública o para ámbitos de servicios, como el caso de construcción de escuelas. En la privatización legal, el Estado sigue siendo titular de la entidad y debe, asumir los déficits¹⁴⁶.

La privatización material, se divide en privatización organizativa y privatización funcional. La organizativa asume la responsabilidad del cumplimiento de la tarea, pero la realiza la empresa privada. En esta categoría a su vez caben dos variantes: la forma de submisión en la que el Estado sigue siendo el responsable del servicio, pero recomienda la tarea al sector privado como empresa subsidiaria; y el sistema de concesión, que se caracteriza por el principio del riesgo y ventura que asume el contratista, se entrega al sector privado la realización de la tarea y la responsabilidad financiera. En la privatización funcional, la entidad pública también traspasa al sector privado la competencia de la tarea y sólo es responsable subsidiariamente¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Citado por Oszlak, Oscar, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, Caracas, No 9, octubre 1997, p. 24.

¹⁴⁵ Citado por Rodríguez Arana, *op cit.*, pp. 83-84.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

Coincido con los autores en la necesidad de construir alternativas que no impliquen como única solución la venta directa de las empresas estatales. Pero, se requiere de la adecuación de las leyes, reglamentos y procedimientos, es decir de un marco regulatorio apropiado para fomentar la iniciativa pública y privada, y evitar por ejemplo, un monopolio bilateral entre una empresa pública y un proveedor privado; corrupción, o que la empresa pública sea absorbida con el tiempo por la empresa privada reafirmando la privatización. Y con ello, la retracción del Estado en la actividad económica como promotor del desarrollo.

3.3. Privatización y derechos de propiedad.

La teoría de los derechos de propiedad analiza la privatización desde la perspectiva de las distintas formas de propiedad en la generación de incentivos económicos y la asignación eficiente de los recursos.

Considera que el desempeño eficiente depende de la empresa privada, pues es una organización con habilidad administrativa y gerencial, recursos disponibles, tecnología, etcétera, que produce beneficios a sus propietarios.

En opinión de los economistas Armen Alchian, Ronal Coase y Harold Demsetz, los derechos de propiedad especifican las relaciones sociales y económicas que deben observar las personas al utilizar los recursos escasos, incluyendo no sólo los beneficios que se permiten disfrutar a los propietarios, sino también los daños a otros que se permite causar¹⁴⁸.

La empresa pública al no ser propiedad de los particulares no genera reclamos residuales por la mala administración de los recursos, el comportamiento de los empleados, los planes y altos costos de producción, la escasa o nula ganancia, la falta de competitividad en el mercado, ya que no obtienen beneficios

¹⁴⁸ Kamerman, *op. cit.*, p. 41

legales por su previsión y/o satisfacen a ningún dueño. En cambio, la disciplina del mercado obliga a los administradores de las empresas privadas a ser más eficientes que los administradores públicos, pues responde a la lógica del capital, la ganancia, y responde a las exigencias de sus propietarios y de consumidores o clientes.

De ahí, que la teoría de los derechos de propiedad proponga que los activos de las empresas públicas pasen a manos de la iniciativa privada. Sin embargo, este enfoque es limitado pues basa su modelo en el comportamiento individualista sin referentes empíricos que apoyen sus supuestos.

3.4. Privatización y desregulación.

La privatización implica la liberalización de las fuerzas competitivas y la “no” obstaculización a la entrada y salida de los mercados, es decir, la libre competencia. Para generar un ambiente económico competitivo en el libre mercado la privatización requiere de la desregulación que en un sentido amplio es la eliminación de una restricción relacionada con alguna actividad económica impuesta por el gobierno a los agentes¹⁴⁹.

Para algunos autores, la regulación económica del Estado responde a las fallas del mercado y a la protección del interés público¹⁵⁰. Mientras que para otros, las instituciones regulatorias nacen o llegan a ser dominadas por los grupos a regular o por núcleos de interés, como empresas, legislaturas, partidos o facciones políticas¹⁵¹.

¹⁴⁹ Ayala Espino, *loc. cit.*

¹⁵⁰ Fisher Stanley, Dombush Rudiger y Schmalensee, Richard. *Economía*. México, Ed. McGraw- Hill, 1990, p.

¹⁵¹ Ibarra, David. *Privatización y otros acomodo de poder entre el Estado y el mercado en América Latina*. México, UNAM, 1990, p. 55.

Esto último, permite a los defensores del libre mercado considerar que la intervención del Estado en la economía a través de instrumentos regulatorios como la empresa pública, las leyes, las reglas administrativas, los subsidios y los impuestos, crea mayores males que beneficios, pues las regulaciones sirven y crean intereses en las empresas reguladas y, no protegen a los consumidores.

Esta situación deriva en una innecesaria acción reguladora del Estado para dejar todo en manos de la autorregulación de los mercados. De esta manera, "entre más privatización y menos regulación mayor ganancia 'paretiana', y otro tanto podría obtenerse de la remoción de cualquier objetivo distinto de la eficiencia en el manejo de las empresas que hayan de quedar en la órbita estatal"¹⁵².

Sin embargo, la desregulación se nutre de la regulación, es decir, de normas adaptadas a las precedentes. En consecuencia en una economía globalizada se demanda la re-regulación de sectores complejos como, por ejemplo, telecomunicaciones, financiero y energía, asimismo, la regulación de la protección del medio ambiente y ecología.

3.5. Privatización y elección pública.

La teoría de la elección pública (*public choice*), surgida en la Universidad de George Mason de los Estados Unidos, alcanza notoriedad en los medios académicos y políticos en los años ochenta, a través de sus principales inspiradores, el premio novel de economía James M. Buchanan y el analista político Gordon Tullock, así como William Niskanen y Vincent Ostrom.

La elección pública mal llamada así porque las únicas elecciones que reconoce son esencialmente privadas, comparte con los derechos de propiedad el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de

¹⁵² *Ibid.*, p. 57.

recursos: la eficiencia se logra mediante el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos; la eficiencia se logra porque la conducta egoísta de los individuos conduce a elecciones que maximizan los beneficios individuales y, éstos se extienden a la sociedad en su conjunto¹⁵³.

Esta teoría se inscribe en el conjunto de las llamadas teorías del Estado "mínimo", y extiende el supuesto de la conducta maximizadora de los individuos al ámbito del análisis de las elecciones públicas, o sea, aquellas que involucran a los individuos organizados en grupos y sus diversas acciones colectivas. En consecuencia, el nombre de "elección pública" proviene de la incorporación del estudio de las elecciones económicas que son colectivas y/o públicas, es decir, aquellas que no ocurren como actos individuales y voluntarios en el mercado, sino como procesos sociales que involucran a los individuos independientemente de su voluntad.

Al análisis económico incorpora el estudio del papel que juega el Estado en las elecciones económicas de los individuos y los grupos sociales. Por ello, enfoca el comportamiento económico y político de los burócratas y políticos desde las perspectivas de la conducta maximizadora de los individuos.

En este contexto, la elección pública hace tres afirmaciones empíricas, a saber: i) que la política democrática tiene una tendencia inherente al crecimiento del gobierno y a presupuestos excesivos, ii) que el aumento de gastos se debe a coaliciones interesadas de votantes, políticos y burócratas, e iii) que las empresas públicas necesariamente tienen un desempeño menos eficiente que las empresas privadas¹⁵⁴.

Los burócratas y políticos son maximizadores de los presupuestos públicos, pues actúan sin restricciones presupuetarias, institucionales, normativas y éticas y

¹⁵³ Ayala Espino, *Mercado...*, *op. cit.*, p. 245.

¹⁵⁴ Kemerman, *op. cit.*, p. 45.

su conducta siempre es regida por el egoísmo, pagando los costos la sociedad a través de los impuestos¹⁵⁵.

La burocracia elude las restricciones económicas que el mercado impone como los límites presupuestarios, el riesgo a la quiebra, la evaluación de resultados por el consejo de administración. A ella sólo le preocupa, más presupuesto, más empleo, más producción, etcétera, sin tener en cuenta la asignación eficiente de los recursos.

Los políticos prometen en sus campañas al electorado atender todas sus demandas preferenciales tales como empleo, menores impuestos, bienes y servicios públicos, baja inflación, disminución de la delincuencia, etcétera, para obtener el voto ciudadano en las urnas, estableciendo un intercambio político que involucra a todos los miembros de la comunidad como partes contratantes que actúan en el intercambio económico. De tal manera, la competencia electoral juega en el Estado contemporáneo el papel que desempeña la competencia en la economía, generando los apoyos de los votantes en aquellos programas electorales del partido político diferentes al del partido que detenta el gobierno, y que les reportarán tanto beneficios colectivos como individuales.

Esta oferta política de la provisión de bienes y servicios regularmente origina una ampliación de las actividades del sector público, por encima de la demanda original de los electores, porque la conducta maximizadora de los políticos y los electores siempre conduce a resultados electorales que se expresan en un crecimiento mayor del gobierno¹⁵⁶. Es decir, las políticas públicas constituyen el producto del sector público, por el monto de recursos utilizados en la producción de estas políticas que constituyen el presupuesto público. Por tanto, el tamaño de cualquier sector público está en proporción al valor real de todos los recursos asignados por las decisiones de los poderes públicos, apoyadas por la valoración de la distribución de las preferencias individuales sociales.

¹⁵⁵ Ayala Espino, *Mercado...*, *op. cit.*, p. 249.

Sin embargo, el supuesto del comportamiento egoísta de los burócratas y políticos es muy limitado, porque reduce el comportamiento del Estado únicamente a un problema de conducta. Y con ello, simplifica la complejidad del Estado.

Por su parte, la idea de que el mercado siempre conduce a soluciones eficientes es discutible, pues existen fallas de mercado dadas por la indisponibilidad de la información necesaria para conocer el comportamiento de los agentes económicos, por lo que la asignación de recursos por el mercado no es siempre eficiente.

Por último, la crítica más severa a esta teoría es la reducción del análisis a la microesfera del comportamiento individual, utilitarista y egoísta, a favor del libre mercado que se sustentan como medio y fin para alcanzar los mayores beneficios sociales.

3.6. Privatización, concesión y contrato de gestión.

Para los estudiosos en leyes la privatización más que un fenómeno político, económico o social, es fundamentalmente jurídico. De principio a fin, los requisitos regulatorios y jurídicos influyen en el trabajo de las privatizaciones y beneficiarios por igual¹⁵⁷.

La concesión es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a un a persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial¹⁵⁸.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 294-295.

¹⁵⁷ Thomas, Peter, "las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización", en Hanke H. Steve, *op. cit.*, p. 90.

¹⁵⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo II*. México, Ed. Porrúa, 1993, p. 193.

En la concesión el Estado entrega a un particular la organización y explotación de un servicio público, por un tiempo determinado. Otorga con ello ciertos medios de acción, e incluso apoyo financiero (subsidios, garantías de intereses, beneficios y contra riesgos). El concesionario por su parte toma a su cargo obligaciones determinadas (calidad y precio del servicio, aportaciones al Estado)¹⁵⁹.

Sin embargo, la concesión presenta aspectos negativos desde el punto de vista estatista, ya que crea cargas gravosas para el Estado y ventajas para el particular (monopolio, protección especial, tendencia al descuido de las obligaciones que se acentúa al acercarse al fin de la concesión)¹⁶⁰.

A esta etapa corresponde una forma distinta expresada a través del contrato de gestión.

Para Peter Thomas¹⁶¹, las categorías contrato (contrato de gestión) y venta de las empresas estatales, son iniciativas relacionadas. Cuando el Estado da en contrato la adquisición de servicios públicos, compra los servicios de un vendedor del sector privado para que haga la prestación del servicio correspondiente.

Para Acosta Romero¹⁶², contrato es un acuerdo de voluntades que crea obligaciones y derechos para las parte que lo celebran, para realizar un objeto determinado que puede ser específico para cada ellas y cuyo cumplimiento puede ser exigido por cada una de ellas.

En este sentido, la administración pública celebra contratos con el sector privado para cubrir las necesidades colectivas, sin por ello, perder su personalidad de derecho público.

¹⁵⁹ Kaplan, Marcos, "la empresa pública en los países capitalistas avanzados", en Kaplan, Marcos (coord.) *Crisis y futuro de la empresa pública*. México, UNAM-PEMEX, 1994, p. 148.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Acosta Romero, Miguel. *Derecho Amministrativo II*. México, Ed. Porrúa, 1993, p. 626.

Desde la perspectiva jurídica la celebración de contratos de la administración pública es de carácter mercantil, civil y administrativo. Este último, es aquél en la cual una de las partes sea el Estado, a través de un órgano de la administración pública, organismos descentralizados, organismos desconcentrados o sociedades mercantiles de Estado¹⁶³.

3.7. Privatización y globalización.

La privatización en un sentido amplio es más que la transferencia de las empresas públicas del Estado a manos del sector privado, es una estrategia de la globalización de los mercados, en la que convergen las megatendencias transnacionalización y regionalización, que pone en jaque creciente los espacios de la autonomía de los estados nacionales.

La privatización predomina en el paradigma de la economía de mercado, que parte del supuesto de que el mercado es eficiente *per se*, por lo que deben ser transferidas a las fuerzas de éste las funciones del Estado.

En este sentido, la globalización se refiere entre otras cosas a la privatización de los mercados vía la transferencia de las empresas públicas, infraestructura, servicios del Estado, a manos del sector privado, privilegiando a las empresas globales; así como, la reconfiguración de la sociedad en su conjunto, alterando las instituciones y los intereses económicos y políticos.

La crisis del modelo keynesiano explicada principalmente por su incapacidad de crear condiciones óptimas de aprovechamiento del capital en el marco estatal-nacional, deviene en las viejas recetas del pensamiento económico del siglo XIX, para interpretar la nueva realidad del siglo XXI, es decir, el retorno de la mano invisible del libre mercado y el Estado mínimo.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 631.

A decir, de los adeptos del neoliberalismo la reducción al mínimo del Estado, se conseguirá privatizando su sector público, integrando de esta manera a las economías nacionales a las bondades del mercado global.

Por tanto, la privatización forma parte de este proceso de globalización que trata de desplazar al Estado de la actividad económica, eliminando o reduciendo su capacidad de control y decisión consustanciales en este ámbito.

Sin embargo, "este discurso que comienza y termina en la economía, oculta o resta importancia toda una faceta del Estado: para que éste deje de actuar de cierta forma en lo económico, debe intervenir de cierta forma en la sociedad, puesto que la liberalización del mercado significa una opción ventajosa al gran capital que no puede ser sino la del propio Estado, dado que el capital está lejos de poseer esta cualidad de intervención política sobre la sociedad"¹⁶⁴.

Para que haya una prescindencia del Estado, "el mercado debería tener la capacidad de integrar y disciplinar al conjunto de la sociedad. Sin embargo, el mercado no solo carece de tal capacidad, sino que su ejercicio sería en gran parte contradictorio con la lógica misma del capitalismo. El móvil constante de éste es la maximización de utilidades, no la integración social. El papel del Estado consiste, ante la sociedad en ese carácter de universalidad, de protección, de integración y representación del común, de acuerdo con criterios del bien público"¹⁶⁵.

En la actualidad hay actividades que no son ajenas al Estado como son la infraestructura, la educación, la salud, la seguridad, la justicia, etcétera. El Estado no debe renunciar a ellas por capricho del mercado.

¹⁶⁴ Varela, Gonzalo, "Transnacionalización y política", en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 7, México, julio 1982, p. 730.

¹⁶⁵ *Ibid.*

Capítulo 4. La privatización a nivel mundial.

Establecido el marco conceptual de la privatización, éste permite estudiar *grosso modo* algunas experiencias de los procesos de ajuste de diversas naciones a la dinámica del mercado global, principalmente, por medio de la venta de empresas públicas al sector privado, independientemente del signo ideológico y político vigente en cada país de Europa, América, Asia y África. Ello refleja que la privatización como estrategia de la globalización impulsada por la expansión de los mercados, no es exclusivo de una sociedad o país, sino un fenómeno generalizado de metamorfosis capitalista, en diferentes latitudes del mapa mundial.

4.1. La privatización en Europa.

La privatización en Europa tiene matices particulares que aportan elementos interesantes al análisis de la venta de empresas públicas al sector privado. La amplia literatura sobre la experiencia del proceso de privatización en el viejo continente hace difícil la tarea de abordar a detalle el estudio de todos y cada uno de los países europeos, traspasando las fronteras de esta investigación. Por ello, sólo se consideran los programas de privatización emprendidos en tres países como Inglaterra, Francia y España.

4.1.1. Inglaterra.

El programa de privatización inglés modificó la frontera existente entre el sector público y el sector privado, convirtiéndose en un aspecto importante de la política económica del gobierno, a partir de la venta del 5 por ciento de las acciones de la British Petroleum. Este programa se desarrolló propiamente en la

década de los ochenta, con la venta mayoritaria de las acciones de la British Aerospace.

Para Steel y Heald¹⁶⁶, en el gobierno conservador de Margaret Thatcher, había cuatro razones para la privatización. La primera razón, fue la ineficiencia de la empresa pública pues consideraba que ésta era intrínsecamente menos eficiente que la empresa privada por estar aislada de la disciplina del capital y de los mercados de productos.

La segunda razón de la privatización, es porque la propiedad pública ponía en peligro la libertad económica. Es decir, mientras las empresas públicas contaban con poderes monopólicos reglamentados o podían usar su fuerza de mercado para competir "deslealmente" estaban limitando la libertad de elección del consumidor.

La tercera razón, la negociación de los sueldos en el sector público conducía a exigencias muy altas de los sindicatos propiciando una quiebra, la cual no podía solucionar el gobierno. Y por último, para reducir el endeudamiento del sector público era necesario detener la expansión monetaria.

En un principio, la administración Thatcher no consiguió grandes éxitos en la privatización debido a la fuerte resistencia política. Sin embargo, después logró el apoyo político, mediante la venta de empresas en ofertas públicas a un amplio grupo de accionistas individuales, que incluía a opositores de la privatización, como directores y empleados de las firmas nacionalizadas y usuarios del producto de las empresas nacionalizadas. Ello significó que 75 al 80 por ciento del público de Gran Bretaña apoyará firmemente la privatización¹⁶⁷.

La privatización comprendió las principales empresas públicas entre ellas se mencionan: British Telecom, British Gas, Amersham International (firma

¹⁶⁶ Steel, David y Heald, David, "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico 1979-1983", en Boneo, Horacio, *op cit.*, p. 297-303.

¹⁶⁷ Hanke, Steve H., "Hacia un capitalismo popular", en Hanke, Steve, *op. cit.* p. 207.

electrónica), British Rail (ferrocarriles británicos), British Airways (Aeronavegación británica), British National Oil Corporation (empresa petrolera estatal), la National Freight Corporation (empresa nacional de fletes), British Shipbuilder (astilleros), etcétera.

Para el gobierno de la primer ministro Thatcher, la venta de las empresas públicas reorientó el papel del Estado como supervisor, y no como productor de la actividad económica, motivando la competencia de los participantes.

4.1.2. Francia.

La privatización en el país galo se dio con la llegada de Jacques Chirac al gobierno. Como en el Reino Unido, el debate enfrentó a los partidos políticos en sus posiciones sobre la operatividad y dimensión de los poderes públicos.

La privatización a la francesa se identificó en buena medida con la desnacionalización, en referencia al debate nacionalización-desnacionalización impregnado por la opinión que se tenga en relación con la eficacia económica y social del sector público y del sector privado. Concepto bien distinto de la –déréglementation- apertura de los monopolios públicos tradicionales, y de la –désétatisation- o transferencia del poder del Estado al resto de las colectividades descentralizadas¹⁶⁸.

Para el gobierno francés, el sector público se caracterizó por una excesiva rigidez de estructuras que dificultaba enormemente la adaptación que implican las nuevas tecnologías para una mayor rentabilidad. Por ello, implementó la política de privatización en referencia a la tesis neoliberal de reducir significativamente el papel del sector público; además de imponer un profundo cambio en el comportamiento de los agentes económicos, a través de aumentar el accionariado

¹⁶⁸ Rodríguez Arana, Jaime. *La privatización de la empresa pública*. Madrid, Ed. Montecorvo

negocios, la innovación tecnológica acompañada de la formación y actualización del capital humano, y la internacionalización del grupo INI¹⁷⁰.

El Instituto planteó separar o segregar la cartera de negocios en dos *holding*, el primero agruparía a las empresas rentables (núcleo duro-estratégico de oportunidad); el segundo estaría constituido por las empresas en dificultades financieras "en transición" para su posterior venta. A ese segundo grupo pertenecían básicamente la siderurgia, la minería subterránea, la construcción naval, es decir, prácticamente aquellos sectores que en su momento fueron los núcleos prioritarios para la reconversión¹⁷¹.

Ante el proceso de la creciente globalización de los mercados, la empresa estatal que se había caracterizado por la vía nacionalista del capitalismo español, suponía una renuncia apriorística a competir en el mercado global. Situación que cambia al formar parte en 1984 de la Unión Europea. En este sentido, se reclama pasar del nacionalismo económico a la europeización y a la transnacionalización de las empresas y del capital industrial¹⁷².

Así tenemos que para 1990 de las 100 empresas industriales y comerciales (incluyendo servicios), 55 estaban en manos de capital español, 16 pertenecían al sector público, 11 controladas por la banca y 28 se consideraban independientes. Las 45 empresas restantes estaban controladas mayoritariamente por grupos de fuera de España integradas y asociadas a otros grupos transnacionales con tecnología, recursos financieros y redes suficientes para subsistir y ser altamente competitivos¹⁷³.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 230.

¹⁷¹ Saldivar V., Américo, "España: a debate la empresa pública", en *Suplemento Política, El Nacional*, 26 de marzo de 1992, p. 24.

¹⁷² *Ibid.*, p. 22

¹⁷³ *Ibid.*, p. 23.

En suma, la privatización de la empresa pública responde parcialmente a la incorporación de la economía española al mayor bloque regional de liberación comercial y económica del mundo.

4.2. La privatización en América Latina.

El modelo de desarrollo económico y de industrialización hacia dentro vía la sustitución de importaciones, donde el Estado se caracterizó por ser el principal impulsor del desarrollo latinoamericano, entró en crisis frente al problema de la deuda externa de 1982, iniciándose así la adopción por parte de la región del paradigma neoliberal que promueve el modelo de economía de mercados libres, abiertos y privatizados.

De esta manera, la crisis de legitimidad de las fuertes administraciones estatales –suficientemente centralizadas para garantizar el control de una deseada “racionalidad” en la intervención estatal- a partir de los bajos beneficios económicos como contrapartida a la presión inflacionaria intrínseca a su funcionamiento, dentro de los principios Keynesianos; condujo a los estados ha adoptar políticas de ajuste impulsadas por los organismos internacionales (FMI, BM) para sanear las cuentas públicas –aunque significará recortes en programas sociales- para favorecer en la práctica y en el discurso sistemático la devolución y estímulo a la iniciativa de los individuos, privilegiando la privatización y la desregulación como medidas de la reforma del Estado¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Hidalgo, Paulo, “Reformas económicas y actores políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio”, en Merino, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pp. 112-121. La reforma del Estado es un término que comenzó a aplicarse en la década de los ochenta en casi todos los países del mundo, con diferentes modalidades y grados de intensidad. Bajo distintos nombres: modernización, reestructuración, rediseño, redimensionamiento, adelgazamiento, etcétera, del Estado, se englobó en un fuerte movimiento económico, político e ideológico que demandó una disminución del protagonismo estatal. Este proceso de cambio todavía en curso espera que en el siglo XXI se mantenga bajo la forma de privatización, desregulación, ajustes presupuestales, disminución de los programas de bienestar social, etcétera. Para más información sobre reforma del Estado véase Sánchez González, José Juan. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998.

4.2.1. Chile.

Chile tras el golpe militar encabezado por el general Augusto Pinochet al gobierno de Salvador Allende en 1973, inicia una reforma de liberalización de la economía. De 1974 a 1989, se realizaron profundas reformas que van desde la privatización de las empresas estatales; la eliminación de los monopolios empresariales y sindicales; la flexibilización del mercado del trabajo, la creación del sistema privado de pensiones y de salud; la apertura de sectores enteros como el transporte, la energía, las telecomunicaciones y la minería a la competencia y la iniciativa privada; se descentralizó la administración educacional y de salud¹⁷⁵.

Estas reformas son producto de la alianza entre el gobierno militar y la rama chilena –compuesta por la Universidad Católica y la Universidad de Chile– de la escuela de los Chicago Boys, la cual se convierte en el *think tank* liberal Chileno.

Bajo el pensamiento del liberalismo económico los objetivos de la privatización en Chile se resumen en¹⁷⁶:

- Mejorar el desempeño económico de las empresas, intensificando así el desarrollo del país.
- Reforzar el concepto de una economía de libre mercado en el país para permitir que un número mayor de personas tuvieran acceso a sus beneficios.
- Despolitizar las decisiones económicas y reducir las fuerzas de los sindicatos monopólicos en las compañías de propiedad estatal.

De 1974 a 1981, entre 250 y 350 aproximadamente, compañías y corporaciones privadas bajo el control gubernamental de Salvador Allende, retornaron a sus dueños originales por las políticas de privatización incorporadas por el régimen de Pinochet.

¹⁷⁵ Piñera Echeñique, José, "Chile: el poder de una idea", en Levine, Barry B. *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Bogotá, Ed. Norma, 1992, p. 80.

¹⁷⁶ Piñera, José y Glade, William, "Privatización en Chile", en Glade William, *op. cit.*, p. 64

Entre las empresas estatales privatizadas en la década de los ochenta se encuentran: Empresa Chilena de Computación e informática (ECOM); Empresa de Electricidad Limari (EMEL); Compañía Chilena de Generación de Electricidad (CHILGENER); Compañía Chilena de la Quinta Región (CHILQUINTA); Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH); Compañía de Acero del Pacífico (CAP); Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), y Compañía de Teléfonos de Chile (CTC)¹⁷⁷.

En el área de agricultura, la privatización afectó la tierra expropiada durante los años de la Reforma Agraria (1964-1973), transfiriéndose a sus antiguos propietarios, el 30 por ciento del total de tierras expropiadas. Para 1978, casi 40 por ciento se había vendido o alquilado a terceros para su explotación¹⁷⁸.

En noviembre de 1980, se promulgó la ley que privatizó el sistema de pensiones por el entonces Ministro de Trabajo y Previsión Social, José Piñera (actual asesor del presidente de los Estados Unidos, George Bush, para la reforma de la seguridad social en este país), para fortalecer el mercado de capitales y avanzar hacia el capitalismo basado en el fondo de pensiones. Con el tiempo, los fondos de pensiones administrados por la iniciativa privada, colocaron sus capitales en firmas privatizadas, entre las que destacan las compañías de electricidad, la telefónica de servicio local, la de telecomunicaciones, la de nitratos y una firma farmacéutica. Además de autorizar a los fondos de pensiones incluir estas selectas inversiones en sus carteras¹⁷⁹. Este modelo se exporta a otros países latinoamericanos.

Entre 1985-1989, el gobierno de Pinochet introdujo un programa para reprivatizar las compañías que se habían desplomado durante la crisis de la deuda de 1982 –que condujo a una involución parcial de la campaña privatizadora–,

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 65.

¹⁷⁸ Marshall, Jorge, "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena", en Boneo, Horacio, *op. cit.*, p. 152.

¹⁷⁹ Piñera, José y Glade, William, *op. cit.*, p. 51

recapitalizándolas y distribuyendo su propiedad entre una gama de propietarios, a través de la venta de acciones en paquetes pequeños que recibieron el nombre de capitalismo popular, por los ventajosos términos para alentar a los pequeños inversionistas su participación¹⁸⁰.

En 1990, se restaura la democracia con la conformación de un gobierno civil encabezado por Patricio Aylwin. El "No" rotundo de la sociedad chilena en el plebiscito de 1988, a la permanencia en el poder de Pinochet y el reconocimiento de éste de su derrota, permiten una transición pactada entre las distintas fuerzas políticas del país, dentro de un nuevo marco constitucional para crear la institucionalidad que requería el país.

Con la victoria del "No", la población parece haber rechazado el experimento de los *Chicago Boys* y repudiado el régimen militar, el cual siempre actuó sin contrapesos y cuya "revolución liberal" estuvo muy lejos de otros temas importantes como la educación, la cultura, la justicia, las relaciones sociales.

Como bien señala Fontaine Talavera: "El proyecto de fundación del capitalismo en Chile ha fracasado políticamente. El 'modelo neoliberal' carece de sustento político requerido para sustentarse en democracia. Los logros económicos, siendo muy meritorios, sobre todo dadas las severas restricciones impuestas por la economía mundial de la época, resultan claramente insuficientes para ganar el apoyo popular. Si a ello se agregan las heridas causadas por la operación continua de los aparatos represivos de la dictadura que aplica el modelo, la tarea de legitimar socialmente la economía libre parece ímproba"¹⁸¹.

Todo modelo económico debe estar respaldado por la sociedad y responder a instituciones de gobierno democráticas, sino cualquier avance en el

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 52.

¹⁸¹ Fontaine Talavera, Arturo, "Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena", en Levine, Barry, *op cit.*, p. 119.

crecimiento de la economía sin libertades político-ciudadanas y violentando los derechos humanos, no logrará jamás la legitimidad social que requiere.

4.2.2. Brasil.

Considerada la primera economía de América Latina y la octava del mundo por el tamaño de su PIB que es de 1.13 billones de dólares, con una población aproximada de 175 millones de habitantes y un considerable crecimiento económico entre 1940 y 1980, Brasil sigue siendo una economía que aún tiene problemas estructurales que no permiten avanzar al mismo tiempo sus indicadores de eficiencia productiva y de bienestar social.

Tras la llamada segunda crisis petrolera (1979-1980) la estrategia de una agresiva participación del Estado en el crecimiento económico, multiplicando las áreas del monopolio estatal que van desde la prospección del petróleo, pasando por el sector petroquímico, eléctrico, telefónico, portuario, hasta el comercio internacional; experimenta un retorno hacia la ortodoxia liberal de manera ambigua. La voluntad de crecimiento a toda costa se diluye y las empresas públicas que antes eran motivo de orgullo nacional se convierten en motivo de execración colectiva¹⁸².

En 1979, el gobierno militar promulgó una ley de privatización y fundó el Programa Nacional de Racionalización del Sector Público. En 1981 a través del Programa Nacional de Desburocratización, se establecieron las reglas para transferir las empresas públicas al sector privado. En ese mismo año, se creó una Comisión Tripartita Especial integrada por funcionarios de los ministerios de Planificación, Hacienda y Racionalización del Sector Público, con el fin de administrar el proceso de privatización¹⁸³.

¹⁸² Pipitone, Ugo, *op. cit.*, p. 365.

¹⁸³ Werneck, Rogério L. F., "Los vacilantes pasos hacia la privatización en Brasil", en Glade, William, *op. cit.*, p. 123.

El retorno al gobierno civil en marzo de 1985, bajo la administración de José Sarney, reiteró su compromiso con la privatización. En noviembre de ese año, promulgó un programa de privatización ambicioso, aunque vago, con la formación de un Consejo Interministerial de privatización, encabezado por el ministro de Planificación e integrado por los ministros de Hacienda, Racionalización del Sector Público, Industria y Comercio, así como por los ministros responsables de las empresas designadas para la privatización. Sin embargo, la privatización fue modesta.

Para 1990, Fernando Collor de Melo, como presidente de la República introduce un programa más ambicioso, en el marco de la agudización de los desequilibrios macroeconómicos, caracterizados por un estancamiento de la producción, escasa capacidad para generar empleo, concentrada distribución de la riqueza, sobreendeudamiento, atraso en el pago del servicio de la deuda, serios problemas de marginación social, con un Estado sobredimensionado y con creciente déficit fiscal alimentando la inflación al borde de la hiperinflación¹⁸⁴. Los objetivos propuestos de la privatización a saber son: a) aliviar las dificultades financieras del sector público y reducir la magnitud del ajuste fiscal; b) incrementar el ahorro interno con miras al crecimiento económico; c) redefinir el papel del Estado con énfasis en la consecución del bienestar social, y d) conseguir eficiencia económica¹⁸⁵.

Sin embargo, la aceptación de la nueva ortodoxia liberal y su programa de privatización se pospuso una y otra vez, lo que sigue siendo una fuente de controversia política interna. El derrocamiento de Collor de Melo llevó al poder al gobierno de Itamar Franco, cuyo compromiso con la reforma económica sigue siendo incierto, y cuyo apoyo político depende de un proceso continuo de una delicada formación de coaliciones dentro del Congreso¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Naranjo, Mariana, *op. cit.*, p. 64.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Hurrel, Andrew, *op. cit.*, p. 215.

En 1994, siendo presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, continua la liberación económica. Instrumenta el programa económico denominado Plan Real, en el que se consideran: abatir la inflación que a principios de la década había llegado a tasas anuales de 2 mil por ciento; continuar con la política de privatización para atraer flujos de inversión directa; recortar los gastos a través de un ajuste fiscal que obligue a los estados y municipios a ser más eficientes en la administración de sus recursos e imponiéndoles castigos en caso de no cumplir con sus compromisos.

Empero, la crisis asiática de 1998, produjo en el segundo periodo presidencial de Cardoso, una recaída financiera en la economía brasileña, que se tradujo en la devaluación de la moneda en ese año del 40 por ciento, fuerte salida de capitales, altas tasa de interés, déficit de la cuenta corriente y déficit público y crecimiento de la deuda externa. Por tanto, el plan comenzó a tambalearse y el presidente enfrentó varios retos como tener la capacidad de articular y conservar una coalición de gobierno que le permitiera tomar decisiones eficaces, y a partir de ahí, intentar profundizar las reformas económico-administrativas; y, por último, fortalecer las reformas político-institucionales que tienen que ver con la construcción con los mecanismos e instituciones que fortalezcan la idea de Estado democrático que se pretende alcanzar¹⁸⁷.

En octubre de 2002, se renueva la presidencia con el triunfo del candidato de izquierda del Partido de los Trabajadores, Luiz Inacio *Lula* Da Silva, que propone una política nacional de inclusión social "nuestro gobierno tendrá la tarea histórica de implementar una política nacional de inclusión social, abandonando la oposición entre política económica y política social"; para ello, "... [se] tendrá como prioridades la ampliación del empleo y la mejora en el perfil de distribución de la renta, sobre todo por medio del aumento del salario mínimo"¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Abascal y Macías, Rafael *et al*, "La encrucijada brasileña", en *Informe Especial, El Financiero*, 28 de febrero de 1999, pp. 24-27.

¹⁸⁸ *El Financiero*, 4 de octubre de 2002, p. 35.

El triunfo de *Lula Da Silva*, significa el rechazo de la sociedad a las políticas neoliberales implementadas en las pasadas décadas, que han generado una gran brecha social en el país sudamericano –10 por ciento de las familias más pudientes de Brasil concentra el 43.3 por ciento de la riqueza- y una pobreza de 54 millones¹⁸⁹.

Los retos de la administración *Lula* son mayúsculos ya que para llevar a buen puerto su proyecto nacional tendrá que establecer un equilibrio entre los compromisos contraídos en 2002 (a través del paquete de ayuda por 30 mil millones de dólares), con el FMI y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, para la estabilidad macroeconómica, y los consensos necesarios entre su partido y la mayoría opositora representadas en el Congreso, para retomar el desarrollo con base a la dimensión social.

4.2.3. Argentina.

La privatización en Argentina se caracterizó por un proceso mal instrumentado desde que arribaron al poder los gobiernos civiles en 1983. Como señala Benegas Lynch “desde hace [más] de quince años se ha introducido en el discurso político la idea de la privatización pero, hasta el momento, cada vez que se ha intentado llevarla a la práctica se ha hecho tan mal que tal vez no hubiera sido mejor no hacer nada. Durante la actual administración gubernamental [del presidente Menem] resulta ilustrativo el caso patético de los teléfonos. Se transfirió el monopolio estatal al monopolio privado (en realidad se trata de empresas extranjeras) garantizándoles utilidades por diez años y sin desregular el mercado. Hasta el momento el resultado ha sido un servicio más caro, igualmente malo y, simultáneamente, el gobierno ha elevado la presión tributaria de modo que el consumidor se encuentra en una situación peor que antes de ‘privatizar’”¹⁹⁰.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Benegas Lynch, Alberto, “La perspectiva liberal: los intelectuales y la política. Algunos ejemplos del caso argentino”, en Levine, Bary, *op. cit.*, p. 477.

En la administración de Raúl Alfonsín, la privatización se limitó a la venta de compañías industriales o de servicios que habían sido privados en el pasado, bajo un inadecuado marco legal. A ello se agregaron la resistencia de las personas que vieron afectados sus intereses y las de los grupos más tradicionales del Partido Unión Cívica Radical (UCR), bloqueando el proceso de privatización y las esperanzas de Alfonsín de reelegirse y, sí en cambio, provocar la salida del presidente seis meses antes de cumplir su mandato¹⁹¹.

Con la victoria del candidato Carlos Saúl Menem del Partido Justicialista (PJ), en las elecciones presidenciales de 1989, se avanzó en la privatización de importantes empresas paraestatales, como telecomunicaciones ENTEL, Aerolíneas Argentinas, telefonía TELECOM, energía eléctrica DEBA-ESEBA, Ferrocarriles Argentinos (FA), Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), entre otras.

Para llevar a cabo la privatización de las empresas estatales la administración menemista aprobó dos reformas en 1989: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Sector Público. La primera, permitió al Ejecutivo suspender subsidios y transferencias que afectaron a las corporaciones estatales. La segunda, fue la piedra angular de la privatización, en la que se confiere facultades al presidente para modificar la condición legal de las entidades estatales y para fundar otras nuevas por medio de divisiones, fusiones, clausuras o transformaciones¹⁹². En ella no se delimitó las áreas de dominio exclusivo del Estado, por lo que el petróleo, la energía eléctrica y el gas fueron objeto de privatización.

De acuerdo a Guerchunof y Castro, el gobierno de Menem tenía como objetivos principales: "1) poner límite a los factores corporativos que han dominado la vida interna de las empresas (con el consecuente aumento de la

¹⁹¹ González Fraga, Javier A., "La privatización argentina en retrospectiva", en Glade, William, *op. cit.*, pp. 145-151.

¹⁹² *Ibid.*, p. 176.

eficiencia productiva); 2) estimular las inversiones orientadas a rehabilitar los servicios públicos y a modernizar las industrias; 3) obtener a través de la venta de activos financiamiento adicional para el sector público y asignarlo a inversiones con alta tasa de retorno *social* (salud, educación, vivienda popular, seguridad pública, etc.); 4) reducir los desequilibrios fiscales y contribuir a consolidar los planes de estabilización; 5) moderar la restricción externa a través del intercambio de activos reales por deuda en manos de los bancos acreedores”¹⁹³.

Sin embargo, la privatización fue mal instrumentada lo cual multiplicó los fenómenos de corrupción gubernamental, incrementando la deuda externa y privilegiando ciertos sectores ricos, a la oligarquía y empresarios transnacionales, generando con ello un amplio descontento social, aumento del desempleo, manifestaciones sindicales y organizaciones sociales que desgastaron a la institución presidencial.

En este contexto, el deterioro de las instituciones gubernamentales, más la crisis económica, llevan al triunfo presidencial en 1999, a Fernando de la Rúa, de la alianza UCR-Frente País Solidario (Frepasso). De la Rúa continuó con la misma política económica de su predecesor Menen, sin responder a las expectativas generadas en campaña en el pueblo argentino. Aumenta más el desempleo con el consecuente deterioro del nivel de vida de la población; las manifestaciones sociales se incrementan añadiéndose a ellas la violencia; se fractura la alianza con el Frepasso entrando en una espiral de ingobernabilidad con el permanente rechazo de la sociedad a sus propias instituciones. De la Rúa renuncia a la presidencia y tras breves interinatos en el poder, asciende a éste Eduardo Duhalde, quien tiene ante sí, la difícil tarea de recomponer el entramado económico, político y social del país o de establecer mínimos consensos de armonía en el todo complejo al término de su mandato en mayo de 2003.

¹⁹³ Guerchunoff, P. y Castro, L., “La racionalidad macroeconómica de las privatizaciones (El caso Argentino), mimeo, citado por Naranjo, Mariana, *op. cit.*, p. 61

En la actualidad las condiciones de bienestar social están deterioradas en Argentina, por ejemplo, en un lustro más de la mitad de 36 millones de habitantes cayeron en la pobreza, 4.5 millones de pobres son niños menores de 12 años y de ellos 2.5 millones viven en la indigencia. La tasa de desempleo a fines de 2002, fue de 17.8 por ciento de la PEA de 18 millones de personas, que crece a 20 por ciento. Las inversiones financieras se desplomaron en ese mismo año en 150 mil millones de dólares. La economía se contrajo 12 por ciento del PIB¹⁹⁴.

4.2.4. El rechazo a la privatización.

A principios del presente siglo, las poblaciones de los distintas naciones latinoamericanas se han manifestado en contra de las políticas neoliberales que han acrecentado las diferencias socioeconómicas entre millones de personas, cada vez más aumenta el rechazo al proceso de globalización y con ello a la privatización.

El descontento en Ecuador, Perú, Argentina, Costa Rica, ha coincidido en una férrea oposición a los planes de venta de sus recursos nacionales.

En Costa Rica, a finales de marzo y principios de abril de 2000, el descontento popular detuvo el proyecto de privatización de las telecomunicaciones y la energía. Las organizaciones civiles bloquearon carreteras, realizaron paros parciales y manifestaciones que tomaron inmanejable el país por la escasez de gasolina y la privatización de los puertos del Caribe y el Pacífico. Por su parte, la resistencia de más de 40 mil trabajadores de la salud, contrarios al proyecto de privatizar la caja de seguro social, encargada de administrar la mayoría de los hospitales y clínicas del país, canceló la iniciativa¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Opalin, León, " Argentina ¿Signos de recuperación?, en *El Financiero*, enero de 2003, p. 47.

¹⁹⁵ *El Financiero*, abril de 2000.

Tras la mayor crisis en junio de 2002, el gobierno peruano suspendió la privatización de las empresas eléctricas Egasa y Egesur, ganadas en subasta por la empresa belga Tractebel, hasta que la justicia emita un fallo sobre el polémico caso, en una decisión que desactivó el descontento social que se había extendido en cinco departamentos del sur del país.

La suspensión de la venta se produce cuando en los sureños departamentos de Cuzco, Moquegua, Puno y Tacna se había iniciado un paro de 48 horas en solidaridad con la ciudad de Arequipa y en rechazo a las privatizaciones del gobierno. El mandatario Alejandro Toledo ofreció disculpas a Arequipa por no haber explicado bien los fines de su política de privatizaciones¹⁹⁶.

En Ecuador a mediados de 1999 costó la caída de dos mandatarios: Abdalá Bucaram –oficialmente por incapacidad mental- y sucesor Jamil Mahuad, por congelar los depósitos bancarios, impulsar la privatización, aumentar en dos puntos el IVA y dolarizar la economía¹⁹⁷.

La receta global que se ha aplicado a América Latina como reducción drástica del Estado, privatización masiva, apertura al comercio exterior, etcétera, con distintas características en cada país, no ha solucionado los problemas estructurales que han aquejado a la región en décadas como el empleo, la pobreza, la distribución equitativa de la riqueza, entre otros. Ello ha conducido a la sociedad civil a expresar en la movilización de masas su rechazo al neoliberalismo, dada la ausencia de correspondencia directa entre los niveles económicos y de bienestar social.

¹⁹⁶ *El Financiero*, junio de 2002.

En la década de los setenta, la región sudafricana se vio azotada por varias crisis complejas e interrelacionadas. Con economías débiles sustentadas en la venta de productos primarios, no pudieron hacer frente a la crisis petrolera de 1973 y 1979, a la inflación generalizada en la economía global; a la cesación de ayuda al agotarse la oferta de créditos y la inversión extranjera directa.

En este contexto, la necesidad de privatización es mayor en Africa que en cualquier otra parte. Definida estrictamente como una transferencia de activos, la privatización, es considerada en sí misma instrumento importante para la reducción de las cargas económicas, al mismo tiempo que sirve de impulso y apoyo para otras reformas que tratan de establecer el crecimiento económico.

Sin embargo, el ajuste estructural del Estado africano, trae consigo despidos masivos en el sector público con efectos sociales catastróficos, en varios países desde mediados de la década de los ochenta. La evolución de la desocupación se caracteriza por la llegada al mercado de mano de obra recientemente formada, constituida por personas que salen del sistema escolar, que no pueden encontrar empleo porque las contrataciones están congeladas. Por ejemplo, en Camerún fueron congeladas, desde 1987. A ello, hay que agregar que en este país, la racionalización de las relaciones entre el Estado y ciertas empresas públicas no evolucionó sensiblemente en sus resultados. Por el contrario, tuvieron tendencia a encerrarse en una marcha inexorable a la quiebra²⁰¹.

En Togo, las empresas públicas entre 1983 y 1991, disminuyeron 35 por ciento sus efectivos. La combinación de este rigor con el congelamiento de las contrataciones en el sector público conduce a situaciones explosivas²⁰².

Es importante señalar que la privatización en los estados africanos es un proceso altamente político, por lo que éste determina la forma de privatización, el

²⁰¹ Piam, *op. cit.*, p. 91-93.

valor de las empresas, quiénes pueden participar, etcétera. Así, el éxito o fracaso de la privatización depende de la habilidad, destreza y estabilidad del gobernante.

Lo anterior propicia que la inversión extranjera tenga escaso interés en la privatización completa, fuera de unos cuantos sectores estratégicos como el petróleo.

Así, en el noveno foro petrolero africano celebrado en octubre de 2002, en Sudáfrica, se anunciaron inversiones por 45 mil millones de dólares durante los próximos años. Los países supuestamente beneficiados con esta inversión serían Argelia, Nigeria, Libia, Angola, Guinea ecuatorial, Chad, Ghana, Camerún, y el país isleño de Sao Tome y Príncipe, dada la volatilidad del Medio Oriente. Entre los inversionistas están las empresas estadounidenses ExxonMobil y Chevron-Texaco, y algunas compañías de naciones emergentes como Petronas (Malasia), Petrobras (Brasil) y Engen (Sudáfrica)²⁰³.

4.4. La privatización en Asia.

El rápido crecimiento de las diferentes economías recientemente industrializadas asiáticas (*Newly industrialized economies*, NIE's: Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, también llamados *tigres asiáticos*), son las primeras en llenar el vacío entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo y emergen ahora como miembros potenciales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²⁰⁴.

Estos países se destacan por las políticas orientadas al mercado y hacia el exterior, las cuales han sido factores importantes para el rápido crecimiento

²⁰² *Ibid.*, p. 91.

²⁰³ Véase De María Campos, Mauricio, "Africa ruge en el mercado petrolero mundial", en *El Financiero*, 7 de enero de 2003, p. 30.

²⁰⁴ Naya, Seiji, "El desempeño económico: las NIE's y su entorno", en López Villafañe, Víctor (comp.). *México en la Cuenca del Pacífico*. México, UNAM, 1996, p. 79.

4.3. La privatización en Africa.

Hace más de 25 años, muchos países africanos recién independizados recurrían al Estado para estimular el crecimiento económico. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no hubo un crecimiento. De los 52 países 29 fueron más pobres en 1986 que en 1960, según datos del Banco Mundial sobre el PNB per cápita¹⁹⁸.

Para Piam, la situación en los países africanos es muy diferente por dos razones principales: "por un lado, dada su participación creciente en el financiamiento de la infraestructura de desarrollo, el Estado africano se impuso durante mucho tiempo como motor, como pulmón de la economía. Esa posición estratégica se mide por el peso de los subsidios que hay que darle al año a las empresas públicas, principales operadores económicos. Tanto en la producción de bienes de consumo como en la prestación de servicios, la iniciativa del Estado es a menudo primordial... fue el factor principal de la creación y ampliación del sector público económico. Es al mismo tiempo, el primer empleador, el primer proveedor e incluso el primer cliente de varias empresas públicas"¹⁹⁹.

Las empresas públicas en Africa se creaban con frecuencia sin verdaderos planes corporativos ni estudios de viabilidad que las apoyaran, imponiéndose lo político a lo económico, en la medida en que aquéllas servían para conseguir lealtad y apoyo, para la construcción de redes y feudo de patrones y clientes como fuentes de recursos aprovechables para la ganancia política y privada. De esta manera, se crearon un gran número de empresas públicas en los estados africanos, llegando a totalizar 3000 a mediados de los ochenta, en 30 países (Camerún, Etiopía, Kenia, Nigeria, entre otros)²⁰⁰.

¹⁹⁷ *El Financiero*, abril de 2000.

¹⁹⁸ Hanke, Steve H., "Hacia un capitalismo popular", en Hanke, Steve, *op. cit.*, pp. 207-208.

¹⁹⁹ Piam, Silvestre, "El Estado y la competitividad en la economía", en Kliksberg, *op. cit.*, p. 88.

²⁰⁰ Callaghy, Thomas M, y Wilson, Ernest J., "Africa: ¿Política, realidad o ritual?", en Vernon, *op. cit.*, p. 191.

económico. Otros países como Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*)²⁰⁵, ricos en recursos, tratan de seguir la misma estrategia de desarrollo. China también ha tenido un éxito notable con sus políticas basadas en el mercado.

Tanto las NIE's como los cuatro de la ASEAN han permitido, en forma considerable, funcionar al mercado y han mantenido un acceso del sector privado en el desarrollo económico. En los últimos años, la tendencia hacia el crecimiento basado en el sector privado, se ha vuelto cada vez más fuerte, puesto que todos los países han implementado políticas para aumentar la eficiencia de sus economías a través de la desregulación, la reforma de las empresas y la privatización de compañías ineficientes, propiedad del Estado.

Esto no significa que son economías de *laissez-faire*. De hecho, los gobiernos intervienen fuertemente. Con excepción de Hong Kong; los gobiernos en los demás países recién industrializados, rebasaron su papel de proveedores de bienes públicos como la infraestructura, la justicia, la defensa y la educación. En otras palabras, los gobiernos influyeron en el curso y ritmo de la industrialización. Esta estrategia de política gubernamental fuerte, junto con un enfoque orientado al sector privado ha sido llamada "intervencionismo neoclásico" sugiriendo que la mano invisible de Adam Smith, puede en ocasiones necesitar un impulso y dirección sutiles para trabajar adecuadamente. De tal manera que puedan ser competitivos en el mercado global.

La intervención ha estado dirigida generalmente a tratar de facilitar las decisiones de mercado, más que ha tratar de dominar el mercado, en este sentido, se diferencia de la intervención tradicional donde se asume que todas las decisiones del Estado son superiores a las del sector privado. En estas

²⁰⁵ En español se le conoce por las siglas de ANSEA.

condiciones el sector público y el sector privado, trabajan conjuntamente hacia metas similares.

Varios factores ayudaron a las NIE's. Primero, el crecimiento económico no fue esencialmente una política nacional y los gobiernos usaron el crecimiento económico para legitimar su régimen. Esto alentó una estrategia política dirigida a la eficiencia, la cual no cambió bajo diferentes regímenes. Segundo, los sindicatos de trabajadores no fueron una gran fuente de ruptura, y no afectaron negativamente la flexibilidad de la fuerza de trabajo. El incremento de los salarios fue, en mayor parte, mantenido a niveles moderados para promover la competitividad en las exportaciones. Tercero, el apoyo económico de los Estados Unidos para resguardar a estos países de la invasión comunista. Finalmente, en muchos países asiáticos hay una buena relación entre la comunidad de negocios y el Estado²⁰⁶.

La orientación de las economías hacia el exterior de Corea del Sur, Taiwán, y las dos NIE's más pequeñas, se basó en la estrategia de imitar a Japón en la exportación de manufacturas intensivas de mano de obra barata. Una vez perdida está ventaja, estos países empezaron a desplazarse hacia la producción de bienes intensivos en capital y tecnología. En Corea del Sur había una marcada tendencia hacia las industrias químicas y pesada, mientras en Taiwán y Singapur, se volvieron más importantes las industrias intensivas en habilidad y alta tecnología, como la maquinaria eléctrica y no eléctrica²⁰⁷.

De este modo, el éxito del desarrollo de los países de sudeste asiático debe entenderse como un proceso en el cual el Estado ha desempeñado un rol estratégico en dominar las fuerzas nacionales e internacionales del mercado y aprovecharlas para servir a los intereses económicos nacionales.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 86.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 91

Para White y Wade, "las economías de Taiwán y Corea del Sur son economías de mercado dirigidas. Son economías de mercado porque la iniciativa descansa principalmente en la empresa; la ganancia sigue siendo el principal motivo de la empresa, y las empresas que no tienen utilidades, en la mayoría de los casos dejarán de operar. En general, el Estado trata de que se hagan las cosas influyendo en el mercado, cambiando la composición de lo que es lucrativo, más que por regulación o producción directa"²⁰⁸.

Así, la intervención del Estado en Taiwán y Corea son resultado del reconocimiento de algunas industrias y algunos productos son más importantes que otros para el futuro crecimiento de la economía; subsidiando y dirigiendo estas industrias, y dejando que el resto se valga por sí mismas dentro de un amplio marco de reglamentaciones. También el Estado dirige el mercado con relación a los proyectos estratégicos, bajo "la concepción de racionalidad nacional de la inversión a largo plazo formulada por funcionarios de gobierno; la capacidad y ritmo de la industrialización no se deja enteramente a las decisiones en conjunto de negocios particulares"²⁰⁹.

A diferencia de Latinoamérica que no pone interés en quien controla la producción nacional o extranjera, dando pie a que mucha de la producción doméstica con fines lucrativos esté en manos de empresas globales. Los países del sudeste asiático ponen énfasis en la intervención del Estado en la industria estratégica nacional, con la finalidad de fortalecer las capacidades nacionales de producción, reducir los puntos vulnerables nacionales y, hasta cierto punto, minimizar los costos de trastorno social del ajuste de mercado.

Por su parte, China a finales de los setenta, bajo el gobierno de Deng Xiaoping, realizó reformas económicas orientadas a una nueva relación entre el Estado y las empresas económicas –tanto públicas como cooperativas, fábricas y

²⁰⁸ White, Gordon y Wade, Robert, "Estados promotores del desarrollo y mercados en el este de Asia: una introducción", en López Villafañe, *op. cit.*, p. 164.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 169.

granjas-, expandiendo el poder de toma de decisiones de las unidades de producción básica; la autonomía administrativa y financiera de las empresas públicas; y políticas orientadas hacia el exterior, mediante la estrategia de mercado dirigido (denominada por los chinos economía de mercado socialista), para lograr un equilibrio más productivo entre Estado y economía de mercado. Y de este modo, lograr el desarrollo y la inserción en los mercados globales.

Para White y Wade, el argumento para una economía de mercado dirigido socialista se da con base a: "las mejoras resultantes en la productividad económica deben contribuir en forma significativa a elevar el nivel de vida , tanto materiales como culturales, lo que constituye una precondition necesaria par el surgimiento de formas verdaderamente socialistas de planeación económica y cooperación. Además, independientemente de la economía, la resultante liberalización de las fuerzas de la sociedad civil sienta las bases para las reformas participatorias y descentralizadas de la política socialista y la vida social"²¹⁰.

Las reformas económicas alcanzaron un punto culminante en 1993, cuando el gobierno contempló la conversión de empresas estatales en empresas de capital social, la creación de un banco central y la modernización del sistema impositivo²¹¹.

Una nueva generación de jóvenes políticos continúa con el programa de reconversión económica, tras el deceso de Xiaoping, en 1997. De esta manera, el primer ministro Zhu Rongji, adoptó medidas de privatizar los negocios en manos del Estado y liberalizar la economía, lo cual permitió su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC)²¹².

²¹⁰ *Ibid.*, p. 184.

²¹¹ Gutiérrez R. Roberto, "El éxito industrial de China: antecedentes históricos", en *El Financiero*, 29 de mayo de 2003, p. 18.

²¹² *Ibid.*

Sin embargo, a pesar de que a principios del siglo XXI, China se ubica como la sexta economía del mundo por el tamaño de su Producto Interno Bruto, de 4.8 billones de dólares anuales; presenta desigualdades económicas que mantienen aproximadamente a 200 millones de la población en la pobreza; así como violación constante de los derechos humanos y un sistema político unipartidista, que reclaman la revaloración de los roles del Estado, el mercado y la sociedad, en la actualidad.

Por último, Japón, consciente de que para entrar al siglo XXI debe cambiar de estrategia, método y hasta de filosofía, para seguir siendo competitivo a nivel internacional, se dio a la tarea de privatizar tres importantes empresas de propiedad estatal, a saber: Nippon Telegraph and Telephone Corp. (telecomunicaciones); JNR (ferrocarriles) y el monopolio de los tabacos. Así como, la liberalización del Estado en relación con los sectores económicos en dos campos privilegiados: las telecomunicaciones y los mercados financieros, y la reorganización administrativa²¹³.

De este modo, los japoneses trabajaron en un doble objetivo: sanear las finanzas públicas, y reevaluar el papel del Estado en una sociedad de extraordinario cambio.

²¹³ Véase Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias*. México, Ed.

Capítulo 5. El proceso de privatización de la empresa pública en México, en el periodo 1982-2003.

Este capítulo estudia el proceso de privatización de la empresa pública en México, en un periodo de larga duración (1982-2003) que no concluye, dividido en cuatro etapas, que destacan el hilo conductor de la venta de algunas entidades paraestatales. La primera etapa abarca el cambio estructural como estrategia de privatización en los años 1982-1988, que comprende el gobierno de Miguel de la Madrid, y sienta las bases del adelgazamiento de la administración pública. La segunda etapa corresponde a la modernización económica como estrategia de privatización entre 1988-1994, implementada por la administración de Carlos Salinas de Gortari, donde se da el mayor número de privatizaciones en términos de empresas vendidas y recursos involucrados. La tercera etapa comprende las concesiones y licitaciones como continuación de la estrategia de privatización del sector paraestatal, en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), enfocado a las empresas estratégicas y prioritarias del Estado. Y por último, está la etapa de la administración de Vicente Fox, que en sus primeros tres años de administración continúa con la estrategia de sus antecesores a través de la reforma estructural y cuya tarea es concluir el ciclo de privatizaciones de las empresas públicas estratégicas que están en manos del Estado.

5.1. Antecedentes de la formación de la empresa pública en México.

Para conocer a fondo la naturaleza y poder evaluar el comportamiento de la empresa pública, así como sus cambios hacia adentro de y hacia la economía nacional, a raíz de la privatización que sufre en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, es preciso, remitirnos a los antecedentes históricos de la formación de la empresa pública y su papel en el desarrollo de México.

En los primeros años después del conflicto armado de 1910, se realizaron esfuerzos para lograr la unificación y consolidación de las instituciones nacionales e incrementar las posibilidades de desarrollo capitalista del país. La participación del Estado en la economía cobra fuerza vía normativa y en la política de inversión pública para crear la infraestructura indispensable y acelerar el despegue económico de México.

El origen de la participación del Estado en la economía se encuentra en la propia Constitución Política de 1917, en sus artículos 27 y 28, que reconocen el papel que tiene el Estado en materia económica, principalmente como rector y promotor de la actividad económica.

En el periodo de 1920-1924 se crearon los Bancos de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación. De manera paralela se inició la modernización del aparato fiscal y se introdujo el impuesto sobre la renta; se orientó el gasto público hacia la infraestructura y los servicios sociales; se promulgó la primera ley petrolera y el primer Código Nacional Eléctrico y se amplió la educación a los campos de la enseñanza técnica e industrial²¹⁴.

Cabe mencionar que durante la crisis económica mundial de 1929 las exportaciones mexicanas experimentaron una significativa contracción que se tradujo en una desaceleración de la actividad económica interna, fue así que la política monetaria que se siguió a raíz de este fenómeno consistió en la reducción de la oferta monetaria²¹⁵, lo que gravó aun más la recesión, situación que no se resolvió sino hasta 1932, cuando se modificó la Ley Orgánica del Banco de México y la política monetaria se volvió más expansiva²¹⁶.

²¹⁴ Torres A. Federico, "La empresa pública en México", en *Línea*, núm. 21, México, noviembre-diciembre de 1984, pp. 8-23.

²¹⁵ "La cantidad de dinero en circulación se redujo de diciembre de 1930 a diciembre de 1931 en 60 por ciento, derivando una caída del PIB real de 14.9 por ciento en 1932", en Rogozinski, Jacques. *La privatización en México. Razones e impactos*. México, Ed. Trillas, 1997, p. 63.

²¹⁶ Cavazos, M. "Cincuenta años de política monetaria", en Banco de México, cincuenta años

En forma similar a la experiencia en otros países, la crisis de la gran depresión mundial representó un fuerte argumento para justificar una intervención más intensa del Estado en la economía.

La etapa cardenista (1934-1940) amplió las bases del desarrollo a través de la reforma agraria y la expropiación petrolera. Se postularon como metas de la empresa pública el control estatal de las actividades estratégicas, eliminando la influencia y el capital extranjero, y la consecución de una sociedad más justa con mayor cohesión social.

En ese periodo se modernizaron las instituciones financiera y crediticias y se consolidó el papel de la banca de fomento al desarrollo y de las instituciones auxiliares de crédito. Surgieron, el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Comisión de Fomento Minero.

La intervención del Estado en la economía continuó en los años siguientes, durante al segunda guerra mundial y después de ella, y se reforzó por la creación y desarrollo de nuevas empresas públicas. Las circunstancias bélicas externas propiciaron una reorientación de la estructura productiva en México. Se impulsó en forma acelerada las fuentes internas de abastecimiento para la industria nacional, casi 50 por ciento de la inversión pública se orientó hacia la promoción industrial²¹⁷.

En la lógica estatal los grandes proyectos económicos demandaban fuertes inversiones, implicaban altos riesgos, generaban rendimientos a largo plazo y, por tanto, eran pocos atractivos o de difícil realización para el sector privado nacional. Al tiempo que resultaba inconveniente para la soberanía e independencia nacional que se dejaran en manos del capital extranjero.

de banca central, México, Ed. FCE, 1976, citado por *ibid.*

²¹⁷ Torres A., *op. cit.*

En la década de 1940-1950, destacan la creación de Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes, la Compañía Industrial de Atenquique (papel y celulosa), Carbonífera Palau, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A (CEIMSA, después Conasupo) y la Nacional Distribuidora y Reguladora. En otros campos se crearon las Comisiones del Papaloapan, del Río Fuerte y Río Grijalba para propiciar el desarrollo regional; el IMSS y el ISSSTE para la seguridad y el bienestar social y la creación de infraestructura en comunicaciones y transportes.

En los decenios siguientes las acciones estatales se orientaron bajo el modelo de desarrollo estabilizador. La estrategia de política económica asociada al modelo descansaban sobre premisas sencillas. Al Estado le correspondía otorgar la creación de infraestructura; los servicios sociales a la población; los estímulos a la inversión privada nacional y extranjera a través de medidas de protección y fiscales, y el manejo de las políticas monetaria, fiscal y laboral, de manera que el proceso de crecimiento se desarrollaran en un ambiente de estabilidad. Por su parte, al sector privado y paraestatal le correspondía el asegurar el crecimiento de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios²¹⁸.

Bajo el modelo de desarrollo estabilizador, México mantuvo un crecimiento de su PIB promedio anual de 6.2 por ciento, entre 1950 y 1970 y un tipo de cambio fijo desde 1954 hasta agosto de 1976, cuando se devaluó el peso y se abandonó el sistema de tipo de cambio fijo, adoptándose uno de flotación controlada.

En la política intervencionista, la administración pública quedó sujeta a la centralización de funciones para el fomento de la normatividad, la planeación y la coordinación, supeditadas al proyecto de estabilidad económica. Así como, el fortalecimiento del ejecutivo –concretamente el presidente–, con la ascensión de la burocracia como grupo privilegiado de la negociación política²¹⁹.

²¹⁸ Bueno M., Gerardo. *Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido*. México, 1983, mimeo, p. 23.

²¹⁹ Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-

En síntesis, el modelo de desarrollo estabilizador buscaba mejorar la integración productiva y cubrir vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial del país, a través de la sustitución de las importaciones.

Sin embargo, al final de los años sesenta comenzaron a manifestarse los síntomas de los problemas que aquejarían al país en la década siguiente: pérdida de dinamismo y cierto rezago en algunas ramas (hidrocarburos, petroquímica, comunicaciones y transportes, y agricultura, principalmente), así como pérdida del empleo, la distribución del ingreso y la calidad de vida, un endeudamiento externo moderado y el papel del sector público en el proceso de desarrollo.

Por ejemplo, por el efecto combinado de tres factores principales –la tasa de crecimiento de la población, la naturaleza de las políticas económicas adoptadas y las características del progreso tecnológico incorporado a las actividades productivas– el problema del desempleo no había sido resuelto. En 1970, la desocupación abierta sumaba 8 por ciento de la población económicamente activa, en tanto que el desempleo equivalente de la mano de obra parcialmente ocupada se estimaba que añadía a esa cifra un 25 por ciento anual. En total, la cifra de desocupados se estimaba alrededor de un 30 por ciento de la población económicamente activa²²⁰.

Como resultado de lo anterior, la década de los setenta se caracterizó por una importante expansión del gasto público y del sector paraestatal. La inversión pública se orientó sobre todo hacia las ramas productivas de insumos estratégicos y de amplia difusión, cuya demanda iba en rápido aumento, y se encaminó también a cubrir huecos de la cadena productiva, en especial los bienes de capital.

Desde el punto de vista del sector paraestatal, su gasto se incrementó de 13.4 por ciento del PIB en 1971 a 17.8 por ciento del PIB, como reflejo de un

mayor número de empresas y organismos así como de la ampliación de los subsidios otorgados al sector privado a través de menores precios relativos de los bienes y servicios producidos por este sector. Y el consecuente incremento en el déficit muestra la importancia que el gobierno en aquel momento le asignó a la promoción del crecimiento económico²²¹. El siguiente cuadro muestra algunas de las variables más relevantes para el periodo de referencia.

CUADRO 5.1

Principales Variables Macroeconómicas (1971-1982)					
Año	Crecimiento del PIB real	Tasa de inflación*	Déficit Público (% del PIB)	Inversión Privada	Inversión Pública (% del PIB)
1971	4.2	5.4	2.3	15.6	4.6
1972	8.5	5.0	4.5	14.4	5.9
1973	8.4	12.0	6.3	14.2	7.2
1974	6.1	23.7	6.7	16.0	7.2
1975	5.6	15.1	9.3	15.0	8.7
1976	4.2	15.8	9.1	14.4	7.9
1977	3.5	28.9	6.3	15.2	7.6
1978	8.3	17.5	6.2	14.8	8.7
1979	9.2	18.2	7.1	16.2	9.8
1980	8.3	26.3	7.5	17.5	9.6
1981	8.0	28.0	14.1	14.4	12.9
1982	-0.6	58.9	16.9	12.4	10.2

*Tasa de inflación promedio anual.

Fuentes: Banco de México, INEGI, citado de por Rogozinski, *op. cit.*, p. 72.

Para los años 1971-1976 se crearon o adquirieron 232 empresas. Para fines de los setenta existían 845, y para 1982 existían 1155 empresas.

²²⁰ Bueno M., *op. cit.*, p. 24.

²²¹ Rogozinski, *op. cit.*, p. 71.

Durante el periodo 1976-1982, años en los cuales el sector paraestatal creció de manera significativa, se prepararon numerosos programas gubernamentales en donde se planeaba la estrategia del desarrollo nacional a seguir, así como planes globales, sectoriales, indicativos, etcétera. Todo ello, con el propósito de realizar reformas de fondo a la estructura de la Administración Pública Federal, que hicieran posible una conducción más racional de la acción pública, así como incrementar el desarrollo económico y social del país²²².

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el papel de la empresa pública quedó definido como el de "agentes dinamizadores eficientes del proceso del desarrollo del país". En él, se afirmaba que la nacionalización o creación de empresas públicas cumpliría con los siguientes objetivos:

- Garantizar el suministro de insumos básicos para la planta industrial del país,
- Garantizar la disponibilidad de energéticos,
- Ampliar la infraestructura del país,
- Fomentar la competencia en el mercado nacional e internacional,
- Fomentar el avance tecnológico,
- Permitir la correcta distribución de los beneficios,
- Empezar proyectos de inversión necesarios para el país pero cuyos periodos de maduración, rentabilidad y riesgo no resultaran atractivos para el sector privado, y
- Conservar empleos de interés público.

Sin embargo, la estrategia de devolver al sector público el papel fundamental como agente impulsor del desarrollo económico generó varios problemas. Uno de ellos, el crecimiento del aparato burocrático se hizo con poco control y, quizás, con exceso de lo que realmente se requería y demandaba. Por ejemplo, se estimaba que el número de personas empleadas en el sector público en 1970-1976 creció a una tasa promedio anual de 18 por ciento, por encima del

²²² Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*.

crecimiento de la economía del país y de los ingresos reales del sector público. Si bien contribuyó a resolver el problema del empleo, incrementó el burocratismo en la toma de decisiones perdiendo efectividad²²³.

Otro problema fue el poco éxito para alentar la inversión privada "nacionalista" dado el ambiente de confrontación entre el sector público y el privado, con este último adoptando partido a favor de las empresas transnacionales que están por la libre empresa. En este sentido, el sector público no fue congruente con su política nacionalista, pues al asociarse de manera minoritaria con las empresas transnacionales, para que invirtieran en México, no eran rígidos en la interpretación de la ley, éstas crecieron económicamente más durante el periodo referido. En consecuencia, la dependencia del país de decisiones tomadas en el exterior respecto de la administración, tecnología, financiamiento y comercialización de productos aumentó en lugar de reducirse²²⁴.

Otro problema es el déficit público por la expansión del gasto apalancado por los ingresos del petróleo y el endeudamiento externo, que reportó el gobierno mexicano en 1981 y 1982, con 14.1 y 16.9 por ciento, respectivamente. A ello hay que sumar la crisis deuda externa de 1982, altas tasas de inflación, devaluación de la moneda, deterioro del poder adquisitivo que contrajeron la economía del país en un -0.6 por ciento.

En este escenario asciende al poder Miguel de la Madrid Hurtado, quien inmediatamente trató de responder a la crisis con el llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El programa se enfocó principalmente en dos frentes fundamentales: aumentar los impuestos y otros ingresos para abatir el déficit fiscal, así como, buscar la renegociación de la deuda externa que ascendía a 87, 400 millones de dólares, -representaba casi el 53 por ciento del PIB- para

México, Ed. Miguel Angel Pomúa, 1983, p. 86.

²²³ Bueno M., *op cit.*, p. 34.

²²⁴ *Ibid.*, p. 35.

lograr plazos más amplios, mejores condiciones de pago e incluso dinero fresco²²⁵.

5.2. Primera etapa: El cambio estructural como estrategia de privatización (1982-1988).

Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid, establece con base al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la estrategia general de política económica a seguir en su sexenio. Las dos líneas fundamentales de acción que se plantearon desde el inicio son: la reordenación económica -referida anteriormente- y el cambio estructural.

El cambio estructural de la economía como eje ordenador de su modernización, comprendía la reordenación del sector público, su reconversión industrial y la estimulación del sector privado como pivote de la producción y saneamiento de las finanzas públicas, con el fin de dinamizar e insertar nuestra economía al mercado global.

El gobierno de Miguel de la Madrid hacía un análisis del desempeño de la empresa pública y concluía:

"... el sector paraestatal creció a lo largo del tiempo en forma desordenada, sin obedecer planes definidos. El Estado promovió una gran diversidad de empresas, que retuvo innecesariamente bajo su control o absorbió empresas privadas fallidas, bajo el incorrecto argumento de proteger el empleo aun en proyectos estructuralmente inviables. Paradójicamente, la multiplicación excesiva de las empresas públicas debilitó al Estado al desequilibrarlo financieramente, y al limitar su capacidad de atender suficientemente sus responsabilidades primordiales. Por ello, la actual administración del Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de depurar el

²²⁵ Solís, Leopoldo, "Desorden fiscal e incertidumbre internacional", en *Ensayos sobre aspectos macroeconómicos de México*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., noviembre de 2000, p. 3.

sector público a fin de reestructurarlo y fortalecerlo, consolidando de esta manera la capacidad de rectoría económica del Estado²²⁶.

En este contexto, la privatización es un elemento clave para llevar a cabo el cambio estructural, ya que el Estado pasaría de ser un "Estado propietario" a ser un "Estado rector". Y uno de los mecanismos para lograr el ajuste en las finanzas públicas que permitiese estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos²²⁷.

Por su parte, la modernización de las empresas públicas industriales y del sector privado a través de la denominada reconversión industrial consistía en la adaptación de nuevas tecnologías, investigación, inversión y formación de personal profesional, para la diversificación de la estructura productiva y la elevación de las exportaciones manufactureras –las exportaciones petroleras representaban en 1984, el 70 por ciento de las exportaciones totales de mercancías- y acelerar el proceso de cambio estructural que se requería para lograr una eficiente vinculación con la economía global. Se optó por el cambio del modelo de sustitución de importaciones por el modelo de sustitución de exportaciones.

Ahora bien, la conducción de la política económica independientemente de una u otra administración, ha dependido de dos convenios firmados a partir de 1982 con el Fondo Monetario Internacional y de tres acuerdos firmados de reestructuración de la deuda externa del sector público alcanzados con la comunidad financiera internacional a mediados de 1986.

Entre agosto de 1982 y septiembre de 1983, el gobierno mexicano negoció la reestructuración de la deuda externa con el FMI, que le permitió diferir el pago de 23 mil millones de dólares de su deuda externa hasta 1990, y cuyos

²²⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. **Tercer Informe de Gobierno**, 1985.

²²⁷ Rogozinski, *op. cit.*, p. 120.

vencimientos originales estaban fijados entre agosto de 1982 y diciembre de 1984²²⁸.

En 1985, la caída de los precios del petróleo; las especulaciones contra el peso que sufrió una devaluación superior al 100 por ciento; la fuga de capitales que redujeron las reservas internacionales de 8,134 millones de dólares a finales de 1984 a 4,473 millones en junio de 1986; el sismo de septiembre 19, que causó daños por 4,100 millones de dólares (alrededor del tres por ciento del PIB, de aquel año)²²⁹ y gran pérdida de vidas humanas, y el nulo avance en el proceso de reordenación económica. Condujeron en 1986 al gobierno de De la Madrid, presentar al FMI y al Banco Mundial una carta intención, respectivamente, donde solicitó apoyo a su recuperación económica y cambio estructural.

En el convenio, se refuerzan las condiciones de los organismos financieros internacionales impuestas a México desde 1982, que significan entre otras cosas, una mayor apertura de la economía, una rápida privatización de las empresas públicas, mayores facilidades a la inversión extranjera, y la mayor intromisión de la banca internacional, multilateral y privada en la conducción de la economía nacional.

En suma, los esfuerzos de la administración delamadridista por recuperar la economía estuvieron centrados en un círculo vicioso de endeudamiento externo que privilegia los intereses de los organismos y la banca privada internacionales, a costa de sacrificar el nivel de vida de la población. Al concluir el sexenio, el poder de compra de los salarios se redujo en 46.8 por ciento, la inflación alcanzó a finales de 1987, 141.8 por ciento, el desempleo alcanzó 15 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). El gasto social en materia de salud, disminuyó 18 por ciento en 1985 con respecto de 1981; y en educación decreció

²²⁸ Gutiérrez R., Roberto, "Vicisitudes de la renegociación de la deuda externa del sector público en México", en *Revista Cuatrimestral de Economía*, UAM-A, núm. 11, primavera de 1988, p.163

²²⁹ *Ibid.*, p. 155.

26 por ciento en 1985 con respecto de 1981. De esta manera, la década de los ochenta fue llamada la década pérdida.

Respecto a la reordenación del sector público, la privatización de las entidades paraestatales se inscribe en cinco modalidades de acuerdo a las características de la empresa, para fortalecer el Estado sólo en aquellas áreas irrenunciables por ser estratégicas y prioritarias, como lo muestra el siguiente cuadro sinóptico.

Cuadro 5.2

Mecanismos de desincorporación de entidades paraestatales	
Características de la Empresa	Mecanismos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incumplimiento de los objetivos para los que fue creada ➤ No rentable y sin potencial económico ➤ Existencia sólo en el papel 	Extinción o Liquidación
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prioritaria y vinculada con los programas de desarrollo regional 	Transferencia a gobiernos estatales
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incremento en eficiencia al unirse a dos o más entidades paraestatales 	Fusión
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entidad no estratégica ni prioritaria 	Venta o enajenación

Fuente: Rogozinski, *op. cit.*, p. 110.

Así tenemos que de las 1155 empresas existentes formalmente en 1982 (103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos), de las cuales al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a desincorporación (260 de liquidación, 136 de extinción, 28 de transferencia y 218 de venta) que

sumados a las 48 desincorporaciones mediante la entrada en vigor en mayo de 1986 de la Ley de Entidades Paratestatales, arrojan un total de 770.

Para atender necesidades sociales (médicas, educación salud, cultura y esparcimiento), se crearon 61 entidades nuevas, como es el caso del Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A., y Nacional de Pediatría y Salud Pública, entre otras. De estas 61 empresas, 17 eran organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria y 7 fideicomisos. Así de un total de 1216 empresas quedaron en 1988, 446 empresas, lo que representa un 63 por ciento del total que conformaban la administración paraestatal.

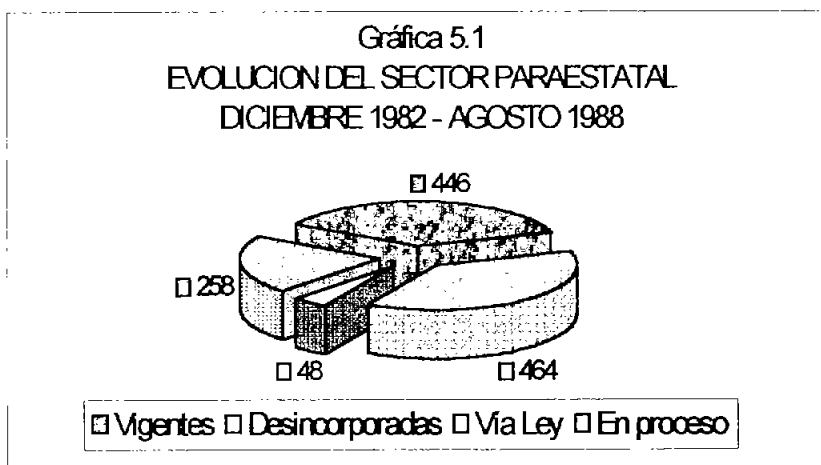
De acuerdo al PIRE, se establecieron tres subetapas para la liquidación, transferencia, fusión o venta de la empresa pública. La primera subetapa comprendió 1982-1985, donde se desincorporaron a entidades azucareras, mineras, servicios financieros y construcción, como es el caso de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Uranio Mexicano; Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular; Fideicomisos para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa, y otras más.

La segunda subetapa de 1985 a 1987, desincorporó entidades de las ramas de servicio de esparcimiento, agrícolas, pecuarias, y forestales como la Compañía Nacional de Radiodifusión, S. A.; Promotora Agroindustrial del Henequén, S. A.; Frutícola Mercantil, S.A. Maderas Moldeadas de Durango, S. A., entre otras.

A partir de 1987, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, el gobierno continuó hasta agosto de 1988, con la tercera subetapa de reestructuración del sector paratestatal. En ésta desincorporaron Productos Forestales de la Tarahumara; Escameros Mexicanos del Golfo, S.A. de C. V.;

Reconcentraciones Telefónicas S.A. de C.V.; Compañía Minera Central, S.A., y otras más. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto de las ventas, al mes de agosto de 1988 ascendió a 706, 965.0 millones de pesos.

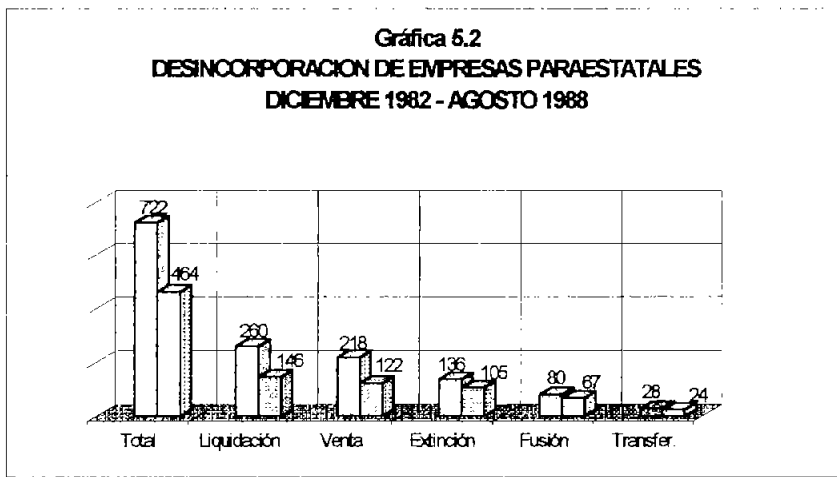
Es importante señalar que de los 722 procesos autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988, habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir, 464 procesos en total. (Gráficas 5.1 y 5.2).



Total de entidades 1216

Fuente: Cuadernos de Renovación Nacional. *Reestructuración del sector paraestatal*. México, FCE, 1988, p. 82

De estos 722 procesos mencionados, 510 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados.



Fuente: *Ibid.*, p. 83.

La venta de pequeñas y medianas empresas en este período obedeció a la grave crisis económica provocando la falta de oferta de compra, difiriéndose ésta para un mejor momento; sin embargo, la desincorporación brindó una experiencia invaluable para la privatización de grandes y complejas entidades pararestatales que comenzó en 1989, previo saneamiento financiero de las empresas antes de venderlas, en la administración de Salinas de Gortari. Así, vemos que el Estado jugó no sólo el papel de salvador de empresas públicas en dificultad en el pasado, sino también de “médico” encargado de sanear las empresas para su venta en el sexenio de Salinas.

5.2.1. Marco normativo de la privatización.

La fundamentación jurídica de la reestructuración del sector público se encuentra en las iniciativas de reforma promovidas por el Ejecutivo Federal a los artículos 25, 28, 90 y 134 de la Constitución, que culminaron en los decretos promulgatorios de 3 de febrero de 1983, a fin de constitucionalizar y/o modernizar el principio de rectoría económica del Estado, el régimen de economía mixta, el

sistema de planeación democrática del desarrollo, así como la definición de las áreas prioritarias y estratégicas, reservadas exclusivamente al Estado y la función de las entidades paraestatales²³⁰, y en aquellas áreas donde participará el sector privado.

Adicionalmente, la propia Constitución establece que la enajenación de las entidades paraestatales debe realizarse de forma tal que aseguren las mejores condiciones de venta para el Estado. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece las reglas de organización entre los organismos públicos. Y con el objeto de especificar la regulación de la organización, su funcionamiento y control de la empresa pública. En mayo de 1986, se publica la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LEFEP).

Con la introducción del término rectoría al artículo 25 constitucional, derivado de la palabra rector, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, significa "el que rige o gobierna..." señala que rectoría está relacionado con el verbo regir, que significa dirigir, gobernar o mandar, en consecuencia en el texto constitucional aparece como sinónimo de gobierno, de conducción de la actividad económica de los particulares. Así, el artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, independiente y democrático, para lo cual el Estado planeará, conducirá y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demanda el interés nacional. Y agrega, al desarrollo nacional concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado. El sector público esta formado por el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal y el sector paraestatal.

Este artículo asienta que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el artículo 28 fracción cuarta,

²³⁰ Lombardo Aburto, Horacio y Orozco Henríquez, J. Jesús, "Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México", en Kaplan, *op. cit.*, p. 277.

manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

El artículo 28 prohíbe los monopolios en México, pero especifica que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas como son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio, emisión de billetes, petróleo y otros hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía eléctrica, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El mismo artículo expresa que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas prioritarias donde, de acuerdo, a las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

En el caso de las llamadas áreas prioritarias del desarrollo, según establece el 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. Cabe advertir que la Constitución no proporciona una definición de áreas prioritarias, en tanto que el segundo párrafo del artículo 6° de la LEFEP prevé crípticamente que "Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". Por ello, la participación del Estado en áreas prioritarias no es obligatoria sino que la Constitución sólo lo autoriza expresamente, por lo que tal participación es opcional y estas áreas pueden estar exclusivamente en manos del sector privado o social²³¹.

La Constitución en su artículo 90 estipula que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Esta última se define en la Ley Federal de

²³¹ *Ibid.*, p. 288.

Entidades Paraestatales las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las entidades paraestatales se componen de tres tipos, a saber:

- Los organismos descentralizados, que son las personas jurídicas creadas o prioritarias, para la realización de actividades estratégicas y prioritarias, para la prestación de un servicio público o social y para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- Las empresas de participación estatal mayoritaria, que son las que determinen como tales la LOAPF, y en las que el gobierno o una o más entidades paratestatales participe con más de la mitad del capital nacional (Art. 29).
- Los fideicomisos públicos que se establezcan, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización actividades prioritarias (Art. 40)

Como se puede observar, las entidades paraestatales tiene personalidad jurídica y patrimonios propios, pero para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que se deriven del mismo, y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados (Art. 47 de la LEFEP), dentro de tales directrices las entidades paraestatales formularán sus programas de corto, mediano y largo plazo.

Por su parte, el artículo 134 constitucional faculta al Estado para enajenar todo tipo de bienes a través de las licitaciones públicas, es decir, otorga al gobierno federal la facultad para vender las empresas públicas. Facultad que antes no tenía. Así en el párrafo segundo de este artículo se señala que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas.

5.3. Segunda etapa: La modernización económica como estrategia de privatización (1988-1994).

Con base al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la segunda etapa de privatizaciones se dio en términos de mayor número de empresas vendidas y recursos involucrados. El Plan establecía tres líneas básicas de estrategia económica. La primera línea, se refería a la estabilización de los precios como un objetivo para asegurar el crecimiento económico sostenido. La segunda línea demandaba la ampliación de disponibilidad de recursos para la inversión productiva con base al ahorro interno. Y la tercera línea de estrategia fue la modernización económica, refiriéndose a un sector público más eficiente que atendiera sus obligaciones legales y compromisos populares, así como, que contara con un aparato productivo más competitivo en el exterior, y tecnologías adaptadas a la organización del trabajo y la producción²³².

5.3.1. La estrategia de privatización.

En materia de empresa pública, la modernización económica se instrumentó como estrategia de su desincorporación en áreas no estratégicas y prioritarias, como señalaba el Plan.

“La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia a sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad²³³.”

²³² *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. xvi-xvii.

²³³ *Ibid.*, p. xviii.

En este contexto, la privatización siguió una estrategia económica de tres variantes²³⁴: la modernización del sector público; el redimensionamiento del sector público y la elevación de la eficiencia y eficacia de la administración.

El gobierno salinista consideró que la modernización de las empresas públicas industriales era la respuesta más viable a los problemas de baja producción, escasa competitividad y flexibilidad al cambio que afectaba al sector industrial, y que era uno de los caminos a seguir para contribuir a solucionar los problemas económicos que enfrentaba el país, y que la reestructuración del sector paraestatal en su conjunto liberaría esfuerzos y recursos que deberían estar dedicados a objetivos estratégicos.

Los objetivos de la desincorporación de las empresas públicas pueden resumirse como sigue²³⁵.

- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Canalización de los recursos del sector público a las áreas consideradas estratégicas y prioritarias (las prioritarias se componen de los servicios de salud, vivienda, educación, actividades de regulación y abasto de productos básicos).
- Eliminación de gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promoción de la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta al sector privado.
- Mejoramiento de la eficiencia del sector público, con la disminución del tamaño de la estructura.

La privatización de las empresas públicas buscó ser uno de los mecanismos para lograr el ajuste de las finanzas públicas que permitiese

²³⁴ Marúm Espinosa, *op. cit.*, p. 223.

²³⁵ Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paratestales*. México, Ed. FCE, 1993, p. 41.

estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos. En segundo lugar y desde el punto de vista del nuevo perfil del Estado, la privatización es un elemento clave para llevar a cabo el cambio estructural, ya que el Estado pasaría de ser un "Estado propietario" a ser un "Estado rector"²³⁶.

La privatización junto con otros instrumentos de política económica, como la desregulación (eliminación de la aplicación discrecional de las normas que regulan la actividad económica, así como, eliminación de la excesiva reglamentación, de las barreras de entrada y salida de mercados, y de prácticas monopólicas y oligopólicas), la apertura comercial orientada hacia la exportación y competitividad de la economía, y la inversión extranjera directa como complemento a la inversión nacional, buscó en tercera instancia contribuir a los objetivos de incrementar la eficiencia en los factores de producción e incentivar mayor inversión y crecimiento económico, así como un nivel de bienestar más alto de la población²³⁷.

Para la primera mitad de 1990, la transferencia de la productividad económica al sector privado cambió ligeramente con relación a 1989. En 1990, el 60 por ciento de los compradores fueron inversionistas privados nacionales, el 6 por ciento inversionistas o capital extranjero y el 25 por ciento por el sector social. En cambio, a principios de 1989, el 76 por ciento de los compradores eran empresarios privados nacionales, el 7 por ciento por capital extranjero, y el 17 por ciento sindicatos, asociaciones gremiales o los mismos trabajadores de las empresas²³⁸.

Lo anterior indicó que el retroceso relativo de los inversionistas nacionales se debía a la poca respuesta a los incentivos gubernamentales para que canalizaran recursos financieros hacia proyectos productivos; que la inversión extranjera se había mostrado cauta y en espera de los resultados de sus primeras

²³⁶ Rogozinski, La privatización en... *op. cit.*, p. 120.

²³⁷ *Ibid.*,

²³⁸ Marúm Espinosa, *op. cit.*, p. 234.

adquisiciones para seguir invirtiendo en México en esta nueva etapa; así como, al atractivo de invertir en países del Asia que en nuestro país; y el llamado sector social había aumentado su participación en los procesos de inversión, con lo que empezó a crear un nuevo tipo de empresariado nacional²³⁹.

5.3.2. Proceso de venta de las empresas públicas.

Establecida la base constitucional en la administración de Miguel de la Madrid, para la desincorporación de las empresas públicas, el gobierno de Salinas de Gortari expidió en 1990, un Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales con el objeto de reglamentar "la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales"²⁴⁰.

Con base en ello, ese mismo año, se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la coordinación, supervisión, control y ejecución de venta de las empresas públicas.

De conformidad con este marco legal, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (cuerpo colegiado integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto –fusionada a la primera en 1993–, Contraloría General del Federación –hoy de la Función Pública–, Comercio y Fomento Industrial –hoy Economía–, Trabajo y Previsión Social y el Banco de México) dictó el procedimiento para la enajenación de empresas de participación estatal mayoritaria. El proceso de desincorporación vía venta de empresas consta de varias etapas²⁴¹:

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El proceso de Enajenación de Entidades paraestatales*. México, 1991, p.V.

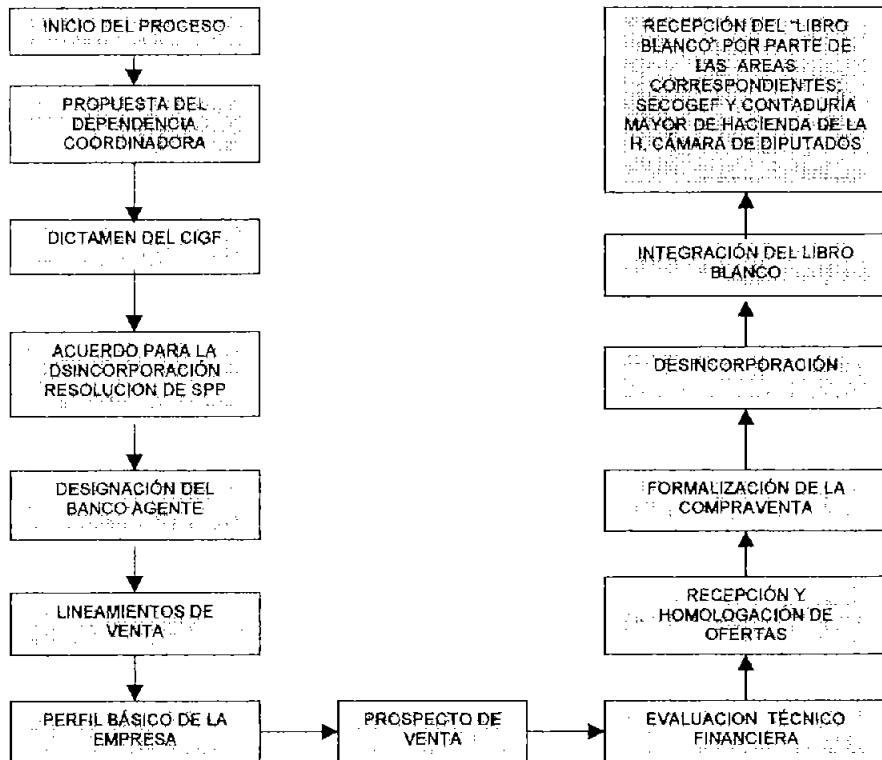
²⁴¹ *Ibid.*, pp. VI-VII.

- Propuesta de la Dependencia Coordinadora de Sector ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, por considerar que la empresa no es estratégica y prioritaria.
- Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento sobre la propuesta y situación que guarda la empresa, área de actividad y antecedentes de operación, se decide la alternativa de desincorporación más adecuada: liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.
- Acuerdo para la desincorporación, que en caso de venta, la SPP con base a sus facultades envía la comunicación oficial al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Designación del Banco Agente por parte de la SHCP que llevará la venta y que junto a la Unidad de Desincorporación diseñan el esquema de venta.
- Diseñado y aprobado el esquema de venta, el banco agente propone a la SHCP, los lineamientos de venta: convocatorias, bases de venta, calendario de actividades, entrega de perfiles, prospecto y monto del depósito, los cuales deberán ser aprobados por la Unidad de Desincorporación.
- Perfil y prospecto de venta, en el que el banco agente realiza dos documentos, primero, el perfil informativo sobre los aspectos generales de la entidad y publica en los diarios de circulación nacional una convocatoria en la que informa a los interesados que la empresa está en venta, segundo, el prospecto descriptivo que está conformado por la información más relevante de la empresa, características particulares como estados financieros, créditos, situación laboral y comercial.
- Evaluación técnico-financiera que realiza el banco agente con expertos de toda la información de la empresa: valor contable, valor presente de flujos futuros, valor de liquidación y valor de mercado, para indicar el precio de la empresa y ponderar las ofertas, de acuerdo a las condiciones del mercado.
- Recepción y evaluación de las ofertas que recibe el banco agente en sobre cerrado, en presencia de un Notario Público y representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Pública y de la entonces Contraloría General de la Federación. La Institución de crédito analiza las ofertas y proyectos de inversión del comprador de la empresa. Envía su recomendación a la SHCP sobre las mejores condiciones de venta para el Estado. Si las ofertas están por debajo del valor mínimo de referencia o se presenta una sola oferta, se exponen ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para que tome una decisión pudiendo asignar la empresa o solicitar una nueva

licitación. Se licitan las empresas tres ocasiones y de no obtener resultados favorables se procede, con autorización expresa la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento a negociar directamente con el (los) interesado (s), y con los representantes de la antes Secretaría de Contraloría General de la Federación.

- Autorización y resolución de venta con base al dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial, la SHCP emite un oficio de autorización y resolución de venta, a favor de oferta que garantice las mejores condiciones para el Estado.
- Formalización de la compraventa que suscriben la dependencia propietaria de las acciones del Gobierno Federal y el comprador. Posteriormente, el comprador realiza una auditoría de compra, que somete a la consideración de la SHCP y si sus reclamos proceden, se realiza el reembolso correspondiente.
- Desincorporación, donde el producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación, ajustándose al contrato compraventa, la SHCP envía a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, un oficio para proceder a la desincorporación de la empresa del universo de entidades paraestatales (anexando copia del contrato de compraventa y del entero de la Tesorería de la Federación).
- Integración del "Libro Blanco", cuando el proceso de venta ha concluido, el banco agente tiene la responsabilidad de elaborar este libro con todos los documentos oficiales relacionados con cada etapa del proceso de enajenación. El Coordinador de la Unidad de Desincorporación lo envía a la SPP, a la Coordinadora Sectorial, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que de acuerdo a las atribuciones que ésta última tiene conferidas lleva a cabo el seguimiento y control de los procesos de desincorporación. Adicionalmente, se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados (hoy Auditoría Superior de la Federación) con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas. Asimismo, se conserva un ejemplar adicional en la Unidad de Desincorporación.

Diagrama 5.1
Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales
Por Vía de Venta



Fuente: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP.

Entre el primero de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994, se habían desincorporado 421 entidades del universo de 618 al inicio del periodo. De la disminución registrada, 205 empresas fueron por liquidación y extinción, 17 por fusión, 11 por transferencia a gobiernos estatales, 161 por enajenación o venta y 27 entidades por disposición de la LFEP que dejaron de considerarse como tales.

De tal manera, que el número de entidades paraestatales disminuyó de 1155 en 1982 a 210 en 1993. Pero para junio de 1994 hubo un incremento de entidades debido a la creación de las Administraciones Portuarias Integrales (API),

con el fin de modernizar el sistema portuario, así el año concluyó con 219 entidades: 82 organismos descentralizados; 107 empresas de participación estatal mayoritaria; y 30 fideicomisos públicos, menos de la mitad de las que se tenían al inicio de la administración. Entre estas empresas destacan Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Compañía Minera de Cananea, Sidermex, Teléfonos de México. También se vendieron los 18 bancos producto de la nacionalización de 1988, que representó un monto global de 36 billones de pesos²⁴². Véase cuadro 5.3.

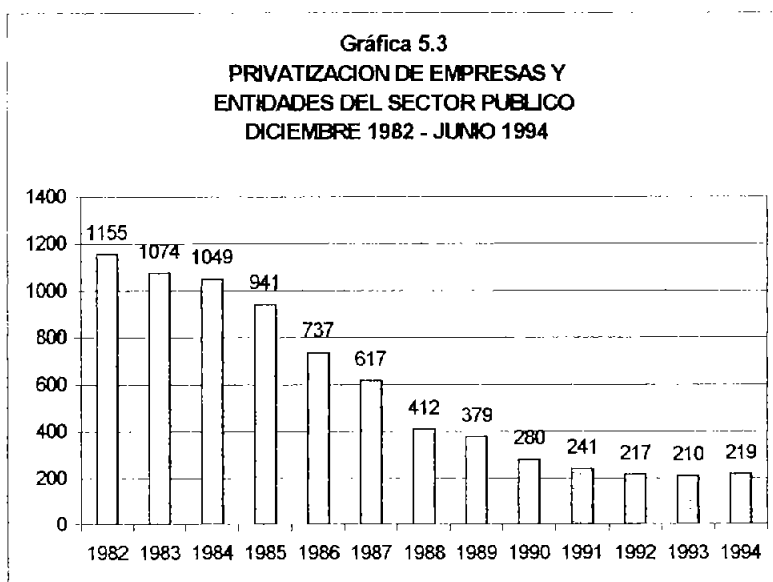
Cuadro 5.3

Privatización de empresas y entidades del sector público (Diciembre de 1982 - Junio de 1994)					
Año	Organismos Descentralizados	Propiedad Mayoritaria	Fideicomisos	Propiedad Minoritaria	Total
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	35	0	217
1993	82	98	30	0	210
1994	82	107	30	0	219

Fuente: Rogozinski, *op. cit.*, p. 111

La gráfica siguiente muestra la evolución de venta de las empresas y entidades del sector público en el periodo de 1982 a 1994.

²⁴² Salinas de Gortari, Carlos. *II Informe de Gobierno*. 1990.



Fuente: Elaborada con base a datos del cuadro 5.3.

Debido a lo anterior, el sector paraestatal redujo su importancia en términos de empleo y producción totales. La participación de las empresas públicas en la producción estatal se redujo de 25 por ciento en 1983 a menos de 16 por ciento en 1992. El empleo, por su parte, disminuyó su participación casi 10 por ciento respecto de la ocupación total en la economía²⁴³, como muestra el cuadro 5.4.

Otro elemento de la privatización del sector paraestatal fue la reducción de las transferencias del Gobierno Federal a las empresas de propiedad estatal. Los subsidios totales a estas empresas descendieron de 12 por ciento del PIB en 1982 a 2.51 por ciento para 1990, como resultado de la venta de empresas ineficientes, no estratégicas ni prioritarias, y del retiro de subsidios y privilegios otorgados a empresas privadas²⁴⁴.

²⁴³ Solís, Leopoldo, *op. cit.*, p. 8

²⁴⁴ *Ibid.*

Cuadro 5.4

Empresas paraestatales vendidas con el mayor numero de empleados	
Compañía	Número de Empleados
Teléfonos de México	51,126
Bancomer	37, 041
Banamex	31, 385
Mexicana de Aviación	13,027
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan	3,617
Astilleros Unidos de Veracruz	2,988
Compañía Minera de Cananea	2,973
Compañía Real del Monte y Pachuca	2,416
Dina Camiones	1,678
Tabamex	1,259

Fuente: Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. México, Ed. FCE, 1993, p. 184, citado por Solís, Leopoldo, op. cit.

Con la privatización se daba impulso a la inversión extranjera directa, asegurándose a través del decreto en 1989, del nuevo Reglamento para la Ley de Inversión Extranjera y que culminó en la nueva Ley de Inversión Extranjera de 1993, así como, la entrada en vigor del TLCAN, en 1994.

De esta forma, el gobierno salinista se retiró de 21 ramas de la actividad económica, entre las que destacan: minería, construcción, comercio, transporte, servicios financieros, industria manufacturera y servicios comunales, de las 63 ramas en las que participaban las 1155 entidades paraestatales. Véase cuadro 5.5.

Cuadro 5.5

Empresas privatizadas entre diciembre de 1982 y junio de 1994 (Clasificación por gran división de actividad económica)*		
Sector	1982-1988	1989-1994
Agropecuario, silvicultura y pesca	0	0
Minería	5	16
Industria manufacturera	104	88
Construcción	0	4
Electricidad, gas y agua	0	27
Comercio, restaurantes y hoteles	27	6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5	29
Servicios financieros	7	29
Servicios comunales	7	10

Sólo incluye la clasificación de las empresas de participación estatal mayoritaria.
Fuente: *Ibid.*, p. 113.

El sector manufacturero en el periodo 1982-1988 y 1989-1994, fue el que más sufrió privatizaciones. Siguieron el mismo camino el sector financiero; transporte, almacenamiento y comunicaciones; minería; electricidad, gas y agua.

5.3.3. El liberalismo social: discurso de un proyecto neoliberal.

El discurso que el presidente Carlos Salinas pronunció el 4 de marzo de 1992, en el marco del 63 aniversario del PRI, representó la elaboración más acabada de la retórica neoliberal, pues alude al liberalismo adjetivado como social, en busca de legitimar y dotar de identidad precisa su proyecto estratégico de

reforma del Estado. En él trató de justificar el viraje hacia la economía de mercado sin perder de vista la ideología de la revolución mexicana, en un intento de deslinde político-ideológico de su gobierno frente a los gobiernos populistas y al Estado mexicano como Estado empresario e interventor indiscriminado en la vida económica del país.

“Dos tesis se enfrentan entre sí: una que no termina de declinar y otra que poca vigencia tendrá al nacer. Es el choque entre el estatismo absorbente y el neoliberalismo posesivo. Ni uno ni otro responden al proyecto de reforma de la Revolución...La filosofía de nuestras prácticas es el liberalismo social, de hondas raíces en nuestra historia y con plena vigencia para el presente y el futuro”. “Hoy la reforma de la Revolución da vigencia y relevancia presente al liberalismo social que garantiza a nuestra idea histórica del país”²⁴⁵.

En el discurso retomó las aportaciones de Jesús Reyes Heróles con relación al liberalismo social, cuyas raíces se ubican en las preocupaciones sociales de algunos liberales mexicanos durante el siglo XIX, como Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Isidoro Olvera y José María Castillo de Velasco, quienes defendieron la necesidad de incluir reformas relativas al bienestar material, pues eran insuficientes las libertades políticas como sustento único de la ciudadanía y reconocieron la necesidad de intervencionismo estatal para regular el derecho de propiedad, garantizar los derechos laborales, la autonomía de la organización obrera, y la creación de las procuradurías de pobres, el establecimiento de un salario de subsistencia y el reparto de utilidades²⁴⁶.

En este sentido, Reyes Heróles definió el liberalismo social como el sustento de la intervención del Estado sin apartarse de la estructura política del Estado moderno, que incluye el principio de soberanía popular, el de representación política, la existencia de una esfera de acción propia del individuo ante la cual el Estado se detiene, la división de poderes, el Estado de derecho,

²⁴⁵ Salinas de Gortari, Carlos, “Liberalismo social”, en *El Nacional*, 5 de marzo de 1992.

²⁴⁶ Moya López, Laura A. “Desencuentros de un discurso: nuestro liberalismo”, en *Suplemento Política, El Nacional*, 26 de marzo de 1992, p. 8.

etcétera. Dicha intervención se funda sobre el carácter no natural sino social del derecho de propiedad²⁴⁷.

Así, el liberalismo social de Reyes Heróles aparece como el sustento ideológico de un modelo de Estado de Bienestar que bajo una estructura jurídico-política moderna posibilita la vigencia de derechos sociales, en una relación condicionante entre libertades políticas y justicia social. Bajo esta perspectiva, el Estado de Bienestar es garante de las libertades públicas y políticas que son, a su vez, la condición de posibilidad de justicia social²⁴⁸.

En resumen, el liberalismo social se caracterizó por cuatro rasgos esenciales:

“1) la tendencia –común a la corriente hegemónica del liberalismo mexicano– a separarse del liberalismo económico clásico en materia de comercio exterior, rechazando el librecambismo y adaptando el proteccionismo; 2) su concepto de la propiedad agraria que rechaza el derecho de propiedad privada irrestricto del liberalismo adamsmithiano y se pronuncia por ‘el derecho del Estado a regularla y distribuirla, buscando la mayor igualdad posible en su distribución’; 3) su orientación, que lo separa del liberalismo clásico, a favorecer la organización colectiva y autónoma de los trabajadores como instrumento para lograr un reparto equitativo del producto generado, así como su concepción de un Estado promotor del bienestar social, atribuyendo a éste ‘funciones’ que no se reducen a los meros atributos que el individualismo les asigna’, sino que se extienden a la promoción de la educación, la salud y el bienestar de la población; 4) su profunda vocación y práctica política democráticas, rasgo común a la corriente hegemónica del liberalismo mexicano: ‘en el proceso histórico mexicano, liberalismo y democracia llegan a enlazarse y hasta identificarse’”²⁴⁹.

Estas cualidades del liberalismo social se distancian del discurso salinista, pues en la práctica, la política económica y social de su gobierno se caracterizó por ser librecambista y partidaria de la propiedad privada irrestricta. Así como, por prácticas políticas autoritarias al no ver ni escuchar a la población.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 9.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. México, Juan Pablos editor, 1995, p. 108.

Por ello, es difícil concebir las ideas rectoras del liberalismo social con base a la justicia social, la democracia y la libertad que se conjugan para operar positivamente, y que, guardan cierto equilibrio entre lo individual y lo social subordinadas a lo estrictamente individual, antítesis de lo social²⁵⁰. Como quedó empíricamente demostrado al finalizar la administración de Carlos Salinas de Gortari, en la continuidad del proyecto neoliberal heredado de Miguel de la Madrid.

5.4. Tercera etapa: Continuidad estratégica de la privatización (1994-2000).

El proceso de privatización continuó en el gobierno de Zedillo Ponce de León (1994-2000). En este periodo, la desincorporación del sector paraestatal se dio la bajo la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios del sector público, así como la venta de activos²⁵¹.

En el primer semestre de 1995, el presidente Zedillo modificó la Constitución Política, para permitir la participación privada en comunicaciones por satélite, que antes estaba reservada para el Estado, y se aprobó una nueva Ley de Telecomunicaciones. En el mismo sentido se encontró ferrocarriles, petroquímica, gas natural, aeropuertos y puertos. Lo anterior bajo la misma tesis de privatización: con la venta de paraestatales se elimina una de las principales fuentes del déficit fiscal; se reduce la aceleración en el crecimiento de precios; disminuyen las presiones sobre las tasas de interés, y se fomenta la repatriación de capitales, la inversión extranjera directa y una mejor estructura de la deuda pública²⁵².

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 109.

²⁵¹ Ortega, Max. *La privatización de la industria eléctrica un problema de soberanía nacional*. Ponencia presentada en los Foros regionales de consulta para el análisis de la propuesta de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, convocados por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Energía y Recursos No Renovables y Estudios Legislativos, Primera del Senado de la República, 22 de marzo de 1999, p. 5.

²⁵² Flores, Gerardo, "La venta de paraestatales, favorable para la generación de empleos: SHCP",

De esta manera, del 1° de diciembre de 1994 al 31 de julio de 2000, concluyó la desincorporación de 111 entidades mediante los siguientes procesos: 31 a través de disolución, liquidación y extinción; 40 mediante la enajenación de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal o alguna otra entidad paraestatal; tres vía transferencia a gobiernos estatales; 21 de conformidad a la LFEP que dejaron de considerarse como tales; y 16 mediante su fusión.

Durante ese periodo se autorizó la creación de 78 entidades paraestatales: siete empresas petroquímicas filiales de Pemex-Petroquímica, constituidas para aumentar la capacidad productiva de la industria petroquímica no básica con la participación del sector privado; 14 se crearon para fortalecer la presencia del Estado en actividades prioritarias y estratégicas²⁵³; 52 se establecieron en forma transitoria para facilitar el retiro del sector público en actividades específicas a través de su posterior enajenación; y cinco entidades regularizaron su registro en el sector paraestatal. Cabe destacar que se dieron de baja 32 de las 52 entidades paraestatales que fueron creadas para facilitar su desincorporación.

Entre el 1° de septiembre de 1999 y el 31 de julio de 2000, concluyeron 32 procesos de desincorporación de entidades paraestatales, 15 mediante operaciones de venta de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal: Satélites Mexicanos; Grupo Aeroportuario del Pacífico; Servicios a la Infraestructura Aeroportuaria del Pacífico; y los Aeropuertos de Aguascalientes, El Bajío, Hermosillo, Guadalajara, Manzanillo, Mexicali, Los Mochis, Morelia, La Paz, Puerto Vallarta, San José del Cabo, y Tijuana, todas S.A. de C.V.; 16 a través del proceso de fusión: Distribuidora CONASUPO de Campeche, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz, El Bajío, Centro, Noroeste, Norte, Pacífico, Sur, Sureste, Metropolitana, Norte-Centro y Peninsular, todas S.A. de C.V.; y una mediante el proceso de disolución y liquidación de Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.²⁵⁴

en *El Financiero*, 11 de mayo de 1997, p. 4.

²⁵³ Hospital General de México; Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.; I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.; Instituto Nacional de Ciencias Penales; Instituto Mexicano de la Juventud; Talleres Gráficos de México; Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.; Comisión Nacional para la Defensa de Servicios Financieros; Instituto para la protección del Ahorro Bancario; Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial; El Colegio de San Luis, A.C.; Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec; S.A. de C.V.; Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. y Administración Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V. Véase Zedillo, Ernesto. *Sexto Informe de Gobierno*. México, 2000, p.163.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 164.

La concesión de los satélites Morelos II y Solidaridad I y II representó ingresos para el gobierno por 5 mil 300 millones de pesos. Las licitaciones del Ferrocarril del Noroeste y del Pacífico Norte le dejaron ingresos por 16 mil millones de pesos, y la Administración Portuaria Integral (API), sólo en el caso de la concesión de Acapulco, implicaron ingresos por 480 millones de pesos. Las licitaciones para distribuir gas natural y proveer de energía eléctrica privada sumaron 4 mil 800 millones de pesos²⁵⁵.

El total que obtuvo la administración Zedillo en 1997, por concepto de concesiones y licitaciones de telefonía a larga distancia, distribución de gas natural y energía eléctrica privada, satélites, ferrocarriles y puertos, ascendió a 42 mil millones de pesos, equivalentes a 5 mil 300 millones de dólares. Menos de lo que pagó en 1996 por concepto de intereses de la deuda pública externa bruta, 7 mil 135 millones de dólares²⁵⁶.

De esta manera, el universo de las entidades paraestatales pasó de 248 el 1° de septiembre de 1999 a 219 el 31 de julio de 2000, de las cuales 175 se encuentra vigentes y 44 en proceso de desincorporación. De estas últimas sobresalen las administraciones portuarias integrales, los servicios aeroportuarios, las instalaciones de almacenamiento agropecuario y la Compañía de Subsistencias Populares, entre otras. Véase cuadro 5.6.

Con la aprobación del paquete económico de 1999, la liquidación del Estado Subsidiario encontró una de sus expresiones más acabadas en la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), Maíz Industrializado Conasupo (Minsa) y Distribuidora Conasupo (Diconsa), pasaron a manos de Sedesol. La medida fue acompañada con la eliminación del subsidio a la tortilla. El desmantelamiento de la estructura de subsidios en leche y tortilla, afectaron a pocos menos de un millón de niños y 600 mil hogares, respectivamente. Estos últimos dejaron de recibir diariamente un kilo de tortilla²⁵⁷.

²⁵⁵ Ortega, Max, *op. cit.*

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Rodríguez, Esteban David, "Política social desarticulada", en *Suplemento Bucarell Ocho*, *El*

Cuadro 5.6

Redimensionamiento del Sector Paraestatal, 1989-2000 ^{1/}			
Concepto	1989-1994 ^{2/}	1995-2000 ^{3/}	Sep1999-jul. de 2000
Universo de entidades al inicio del periodo^{4/}	618	252	248
Procesos de desincorporación concluidos	421	111	32
‣ Liquidación y extinción	205	31	1
‣ Fusión	17	16	16
‣ Transferencia a gobiernos estatales	11	3	
‣ Enajenación o venta	161	40	15
‣ LFEP ^{5/}	27	21	
Creación de entidades^{6/}	55	78	3
Universo de entidades al cierre del periodo	252	219	219
Desincorporación en proceso al final del periodo^{7/}	37	44	44
‣ Liquidación y extinción	25	17	17
‣ Fusión			
‣ Transferencia a gobiernos estatales	2		
‣ Enajenación o venta	10	27	27
Entidades vigentes al final del periodo	215	175	175
‣ Organismo descentralizados	81	74	74
‣ Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	106	80	80
‣ Fideicomisos Públicos	28	21	21

^{1/} Los espacios en blanco indican la ausencia de movimientos.

^{2/} Datos del 1° de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.

^{3/} Datos del 1° de diciembre de 1994 al 30 de julio de 1994.

^{4/} No incluye filiales bancarias, incluye una empresa sujeta a legislación extranjera.

^{5/} Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de Empresas Paraestatales.

^{6/} Incluye la reinstalación de cinco empresas en 1989, dos en 1992 y una en 1993.

^{7/} En 1997 se considera la cancelación de un proceso de desincorporación y en consecuencia, la reinstalación de una entidad como vigente.

Fuente: SHCP, SECODAM, en Ernesto Zedillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 2000, p. 164.

Esta política de desaparecer los subsidios es contraria a la de los países miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos, que protegen a sus productores con tales esquemas. Por ejemplo, la Comunidad Europea ejerce un programa de subsidios a través de su unidad de Política Agraria Comunitaria, que en 1999, ejerció 3 mil millones de dólares para exportación de lácteos, 2 mil 200 millones de dólares para carnes, 440 mil millones de dólares para granos. Estos subsidios se entregan a los productores para colocar los excedentes de producción en el mercado internacional y evitar la presión en el mercado interno. En cambio, en México los productores tienen como único apoyo directo a Procampo, cuyos recursos son inferiores y una parte ínfima son para el programa de subsidios²⁵⁸.

Respecto al número de plazas de la burocracia, no se tiene cifras precisas, pero en los últimos dos sexenios se calcula que alrededor de dos millones de servidores públicos fueron liquidados, jubilados o exhortados al retiro voluntario, para mejorar la eficiencia del sector público.

En 1999, Marco Provencio Muñoz, vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informó que la administración pública ocupaba a 5 por ciento de la población, “en contraste con el 5.4 por ciento del empleo total generado en el sector público central mexicano, nuestros socios comerciales tienen una planta de empleados públicos equivalente a 15 por ciento del empleo total en el caso de los Estados Unidos y de 20 por ciento en el caso de Canadá”. Y agregaba “en otros países de economía de mercado por cada cien empleos 15 plazas corresponden al sector público en Alemania, 25 en Francia y 14 en Inglaterra. En Suecia, un país con una alta participación del Estado en la economía, se ocupan 32 personas en actividades públicas por cada cien empleados”.

En este sentido, la disminución de la burocracia en el sector público es una política sistemática en los gobiernos neoliberales, que han generado desempleo masivo sin más opciones que la incorporación de las personas a la ocupación informal, como respuesta a la situación de crisis deja abierta la brecha de privilegiar las individuales para la superación de dicha crisis. Esto puede verse en el incremento de microchangarros del sector informal. Con ello se crea una economía marginal donde predomina el contrabando,

²⁵⁸ *Ibid.*

la evasión fiscal, el robo, la falsificación, corrupción, etcétera, que lesionan la estructura económica y social de nuestro país.

5.4.1. De la privatización bancaria al rescate bancario.

Ante la crisis económica de 1994, el gobierno federal se vio en la necesidad de instrumentar un amplio programa de apoyo a la banca y a los deudores para evitar el colapso del sistema financiero. Uno de los principales instrumentos utilizados para respaldar los depósitos a los ahorradores fue la compra de cartera de los bancos que tuvo que llevar a cabo el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y la capitalización temporal.

El rescate bancario instrumentado por las autoridades gubernamentales significó un costo fiscal de casi 70 mil millones de dólares (véase cuadro 5.7), más elevado que los recursos que se obtuvieron por la venta de los 18 bancos nacionalizados en 1982, por un monto de 12 mil millones de dólares. Una de las principales causas que identifican los especialistas en la crisis bancaria entre 1995 y 1997, es que en la privatización las autoridades privilegiaron el precio, vendiendo la banca al mejor postor, sin asegurar la experiencia de los nuevos banqueros, ni el establecimiento de las operaciones y reglas que garantizarán su viabilidad²⁵⁹.

El Fobaproa, durante cuatro años entregó pagarés a los bancos con problemas de cambio de cartera calificada para que estuvieran capitalizados. Ello provocó que en la Cámara de Diputados con mayoría opositora rechazará la iniciativa de hacer deuda pública los pasivos bancarios durante meses y ordenara una auditoría al canadiense Michael Mackey sobre las operaciones del Fobaproa²⁶⁰. El informe de la auditoría concluyó que el rescate bancario cumplió su objetivo de proteger los depósitos del público y evitar el colapso del sistema de pagos.

²⁵⁹ Huerta G., Arturo, "Comentarios a la auditoría de Fobaproa y a la problemática del sector bancario", en *Economía Informa*, *op. cit.*, p. 23.

²⁶⁰ Flores, Gerardo *et al.*, "A mitad del camino, el saneamiento bancario", en *Expediente '99, El Financiero*, 18 de julio de 1999, p. 33.

Para académicos, contadores, abogados, y expertos financieros la auditoría de Mackey, fue cara e incompleta, pues costó más de 15 millones de dólares y a pesar de haber encontrado irregularidades por 700 millones de pesos en las operaciones del Fobaproa no hubo elementos para fincar responsabilidades²⁶¹.

Cuadro 5.7

Costo Fiscal del Fobaproa			
	Estimado al 28-feb-98 MNS\$ millones	Estimado al 30-jun-98 MNS\$ millones	Nuestra estimación al 30-jun-98 MNS\$ millones
Pasivos	552,300	589,600	659,800
Activos	(218,700)	(238,100)	(251,600)
Pasivos netos	333,600	(351,500)	408,200
Desembolsos netos pagados por Fobaproa	80,600	85,400	85,400
Programas sin participación	414,200	436,900	493,600
Valor presente de los programas de Apoyo a Deudores	112,800	119,700	119,700
Valor presente de los Programas de Carteras de Cuota	18,800	20,000	20,000
	131,600	139,700	139,700
Costo Fiscal Total	545,800	576,600	633,300

Fuente: Informe Mackey, *El Financiero*, 31 de julio de 1999.

²⁶¹ Flores Gerardo, "Informe caro e incompleto", en *El Financiero*, 31 de julio de 1999, pp. 6-9.

En enero de 1999 entró en vigor la Ley de Protección al Ahorro Bancario, donde se derogó la garantía de depósito en operaciones bursátiles, en tanto el Fobaproa entró en proceso de desintegración. En febrero de ese mismo año, se crearon las bases para la constitución de nuevo organismo que administrará los activos que deja el Fobaproa, conocido como Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

En mayo de 1999, el IPAB inicia operaciones con dos funciones principales: ofrecer un sistema para la protección al ahorro bancario que garantice, en beneficio del público ahorrador, el pago de las obligaciones a cargo de los bancos, y administrar los programas de saneamiento financiero que se ponga en marcha.

La intensidad de la crisis bancaria en un mercado financiero globalizado puso de manifiesto la necesidad de fortalecer el sistema financiero mexicano, a través de la supervisión bancaria con carácter preventivo para asegurar el cumplimiento de la normatividad y la salud del mismo.

Por ello, en 1998 el Poder Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley con el objetivo de fortalecer las facultades de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Con esta iniciativa se pretende alcanzar tres grandes objetivos²⁶²:

- ◆ Dotar a la institución supervisora de un régimen que procure su apego a criterios técnicos en cuanto a la autorización, regulación y supervisión de las entidades que forman parte del sector financiero.
- ◆ Fortalecer la planeación y la continuidad en el largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que fomenten el sano desarrollo de los sistemas financieros, en protección de los intereses del público.

²⁶² Provencio, Marco, "Reformas al Sistema Financiero Mexicano", en *Economía Informa*, *op. cit.*, pp. 13-14.

- ◆ Contar con personal altamente capacitado y con experiencia acumulada en las tareas de supervisión.

Al mismo tiempo, se dotó de mayor autonomía al Banco de México para la conducción adecuada de las políticas monetaria y cambiaria, a fin de consolidar la estabilidad de precios.

A estas iniciativas se suman en 1999, las diversas modificaciones a la Ley de Agrupaciones Financieras y a la Ley de Institutos de Créditos para que la inversión extranjera participe directamente en el capital de cualquier banco del país. Así la inversión extranjera fortalecería la capitalización de los bancos y con ello mejoraría su situación financiera.

5.4.2. De la privatización bancaria a la extranjerización bancaria.

La crisis financiera de 1994 aceleró el proceso de apertura a la inversión externa de las instituciones de crédito, para salvar la situación caótica que vivían los bancos, a través de las denominadas alianzas o fusiones estratégicas consistentes en la suscripción de alianzas o convenios de operación o complementación de servicios bancarios entre bancos nacionales y extranjeros. Por tanto, el gobierno mexicano optó por adelantar los periodos previstos en el Tratado de Libre Comercio para la entrada de intermediarios financieros externos al sistema bancario nacional²⁶³.

En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público permitió la creación y operación de bancos con capital accionario externo. El Banco Probusa se convirtió en la primera institución bancaria privatizada que contó con una participación accionaria mayoritaria bajo el control de inversionistas no nacionales;

²⁶³ Lucero, Alejandro, "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano", en *Economía Informa*, *op.cit.*, p. 78-79.

ya que Probursa se fusionó con el Banco español Bilbao Vizcaya, el cual adquirió el control de la institución.

Las alianzas tuvieron una triple connotación en el sector bancario mexicano: a) significaron para la banca mexicana la única posibilidad de acceder a nueva tecnología con la que se realizan los servicios bancarios y financieros a nivel mundial, y alcanzar mayor competitividad; b) mejorar el nivel de capitalización para incrementar la penetración del sistema bancario en la actividad económica y su participación en el Producto Interno Bruto; y c) para los intermediarios externos representaron el primer mecanismo de incursión dentro del sistema bancario mexicano²⁶⁴.

En este contexto, destacaron las fusiones entre las instituciones de crédito nacional, la primera de ellas entre Banca Cremi con Banca Unión, donde la primera adoptó el nombre del segundo Banco y la del Banco de Oriente con Bancrecer, este último banco adquirió el control total de los recursos y sucursales del primero. Así las fusiones bancarias respondieron a la necesidad de estructurar un sistema bancario en el cual los participantes no posean diferencias marcadas en cuanto activos, pasivos, sucursales, recursos captados y créditos concedidos, lo que algunos analistas especializados han denominado una menos concentración de las actividades bancarias dentro del sistema.

Las fusiones continuaron a lo largo de la administración zedillista y en los dos primeros años del gobierno de Vicente Fox, tal es el caso de Inverlat y Banco Mexicano con los bancos extranjeros Nova Scotia y Santander, respectivamente. Grupo Bancomer se fusionaría con Promex y Unión; Grupo Bilbao Vizcaya Probursa con Oriente y Cremi, ambos grupos se fusionarían conformando BBVA Bancomer filial de BBVA. Santander Mexicano con Banca Serfin; Citybank con Confía y después con Banamex, pasando a ser éste filial de Citigroup –la compra de Banamex fue de un monto de 12 mil 500 millones de dólares-; y Bitel adquirido

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 79.

por el banco inglés Hong Kong Shanghai Bank (HSBC) por un monto de mil 140 millones de dólares. Actualmente el 90 por ciento del sistema financiero mexicano está en manos de instituciones extranjeras; Banorte es el único banco mexicano bajo control de sus propietarios originales²⁶⁵.

Para Bouzas Ortiz, las alianzas estratégicas llevan a renunciar a la banca nacional a sus propios proyectos de modernización y adoptar las directrices impuestas por los socios inversionistas extranjero. De tal manera que en poco más de cuatro años no sólo se privatiza la banca, sino que con todas las reformas a ley necesarias, incluso constitucionales, se entrega la banca a los bancos extranjeros incorporando a los banqueros nacionales a la globalización financiera como socios sometidos como representantes criollos de un proyecto no nacional²⁶⁶.

En síntesis, la oligopolización extranjera del sistema bancario mexicano tiene menos compromiso con el desarrollo del país que la propia banca nacional; por tanto, no es recomendable que la participación del capital foráneo en el sistema bancario sea mayor que el nacional. Sin embargo, en la actualidad la extranjerización bancaria está consolidada.

5.4.3. La privatización del sistema de pensiones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, anuncian la privatización del sistema de seguridad social, mediante la contribución definida o capitalización individual sujeta a la administración privada, en concordancia con el Sistema de Ahorros para el Retiro (SAR) creado en 1992, cuyo objetivo es resolver la carencia de recursos para el pago de pensiones a través de las aportaciones de los trabajadores durante su vida activa con un adecuado rendimiento en términos reales, que permitan autofinanciar su pensión y no sea una carga para el erario público.

²⁶⁵ Flores, Leonero, "Bienvenida la extranjerización bancaria", en *El Financiero*, 22 de agosto de 2002, p. 5.

²⁶⁶ Bouzas Ortiz, José Alonso, "El sector bancario", en De la Garza Toledo, Enrique. *La privatización en México: consecuencias sociales y laborales*. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1998, p. 112.

Con la nueva ley del IMSS en 1997, todos los trabajadores del Seguro Social participan obligatoriamente en este sistema de ahorro individual administrado por entidades financieras privadas, denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) que el trabajador elige libremente, las cuales a su vez, administran las cuentas individuales por medio de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefore). Ellas están vigiladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), entidad reguladora que sanciona a las administradoras en caso de que incumplan sus obligaciones.

Con este nuevo sistema de ahorro individual, obligatorio y privado se da fin al sistema pensionario de beneficio definido o de reparto, público, solidario y redistributivo, según el cual los trabajadores asegurados en activo aportan un porcentaje fijo de su salario a un fondo común de todos los trabajadores y con ese fondo se pagan las pensiones a los trabajadores que han quedado inválidos o que han llegado a la vejez.

Si bien la estructura de edades ha cambiado en los últimos años donde la tasa de dependencia (relación de jubilados entre trabajadores activos) aumenta y agrava el problema de pensiones, pues la población mayor a 60 años crece más, en un país como México, en el que actualmente existe un jubilado por cada 3.5 trabajadores activos y se estima que para fines de esta década sea de uno a dos, y para el año 2020 serán uno a uno²⁶⁷. La realidad ha demostrado que la administración privada para hacer frente a las pensiones es cara y de bajos rendimientos.

La discrecionalidad de la ley del SAR y de su reglamento permite a las Afores, compuestas principalmente por capital extranjero, cobrar altas comisiones sobre las aportaciones de los afiliados por la administración de las cuentas individuales. Comisiones que se fijan libremente por cada Afore sin restricción por parte de la ley y que pueden ser de cuatro tipos: a) sobre flujo salarial, o cantidad cobrada sobre 6.5 por ciento de aportaciones al SAR y del seguro de retiro, cesantía de edad avanzada y vejez (RCV); b) sobre saldos, o monto cobrado sobre el saldo resultante de restar a las aportaciones las comisiones sobre flujo salarial; c) sobre rendimientos reales, que es la cuantía cobrada sobre la tasa de interés supuesta menos la inflación esperada, y d) extras, son los montos

²⁶⁷ Hernández Cerecedo, Ociel, "El SAR: dudas, incomprendiones", en *El Financiero*, 9 de octubre de 2002, p. 18.

fijados por servicios: estados de cuenta adicionales, reposición de documentos, saldos y retiros del ahorro voluntario, consultas adicionales, cuentas inactivas y antigüedad²⁶⁸.

Por ejemplo, para el especialista Abraham Hernández, una persona que tiene un saldo acumulado de 37 mil pesos y un sueldo mensual de nueve mil 500 pesos a septiembre de 2002, el cuadro 5.8 muestra las comisiones aproximadas que cobraría cada Afore en los próximos 12 meses.

Por su parte, el cuadro 5.9 muestra la rentabilidad acumulada de las Siefore, que de acuerdo a la Consar de las 13 Afore que operan en el mercado cinco reportaron un rendimiento superior al promedio del sistema. Por ejemplo, ING reportó un rendimiento de 12.11 por ciento en términos reales; Banamex No. 1, una rentabilidad de 11.99 por ciento; Bancomer Real, 11.83 por ciento; Fondo Profuturo y Garante, 11.66 y 11.52 por ciento de rentabilidad, respectivamente, por encima de la inflación.

Cuadro 5.8

Comisiones de las Afore sobre Saldo Acumulado de Cuentas Individualizadas	
Afore	Comisión
Bancomer	771.61
ING	1,820.97
Banamex Aegon	1,842.45
XXI	2,052.68
Tepeyac	2,085.41
Principal	2,818.95
Allianz Dresdner	2,932.56
Profuturo	3,473.65
Banorte Generali	3,987.05
Santander	4,095.90

Fuente: Hernández, Abraham, "Las comisiones netas (o la neta de las comisiones) de la Afore", en *El Financiero*, 27 de septiembre de 2002, p. 10.

²⁶⁸ Mussot, Luisa, "Una respuesta estructural que a todos perjudica", en *La Jornada Laboral*, 26 de junio de 1997, p. 11.

Cuadro 5.9

Rentabilidad de la Siefore ¹					
		Rendimiento de la Siefore		Rendimiento de la Siefore	
Afore	Siefore	Nominal (%)	Real (%)	Nominal (%)	Real (%)
Bancrecer-Dresdner	Allianz Dresdner I-I	28.54	9.35	31.15	10.97
Banamex Aegon	Banamex No.1	32.81	11.99	32.81	11.99
Bancomer	Bancomer Real	32.54	11.83	32.54	11.83
Sólida Banorte Generali	Fondo Sólida Banorte Generali	30.06	10.29	32.76	11.97
Garante	Garante I	32.04	11.52	32.69	11.92
Inbursa	Inbursa	25.03	7.18	31.65	11.28
ING	ING	33.00	12.11	33.00	12.11
Principal	Principal	30.46	10.54	32.47	11.79
Profuturo GNP	Fondo Profuturo	32.26	11.66	33.70	12.55
Santander Mexicano	Ahorro Santander Mexicano	29.60	10.01	31.83	11.39
Tepeyac	Tepeyac	29.44	9.91	30.47	10.55
XXI	XXI	31.35	11.09	32.14	11.58
Zurich	Zurich	30.68	10.68	32.70	11.92
Promedio del sistema		31.27	11.04	32.53	11.82

Fuente: Consar.

¹Rentabilidad acumulada del 2 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 2001.

Por otra parte, las aportaciones al SAR no son suficientes para que el nuevo sistema de pensiones garantice una pensión digna, por lo que ésta se vuelve incierta para el trabajador al momento de jubilarse, ya que está determinada por el monto acumulado por la cuenta individual por concepto del SAR (2 por ciento del salario base) el cual es ínfimo y en un periodo de 30 años

sería equivalente a un año de pensión, por concepto de vivienda al Infonavit 5 por ciento, que reporta rendimientos negativos en términos reales, y en la suma del SAR y del Infonavit, el ahorro sería equivalente a 42 meses de salario mínimo, tres años y medio de pensión, que resulta insuficiente²⁶⁹. Adicionalmente, está la aportación por cesantía y vejez del 4.5 por ciento; la aportación del gobierno federal del 5.5 por ciento de un salario mínimo general del Distrito Federal, por concepto de la llamada cuota social; las aportaciones voluntarias de los trabajadores y las tasas de interés vigente al momento del cese.

A lo anterior, se agregan las inversiones de los fondos de pensiones en instrumentos con diferentes niveles de riesgo en los mercados de valores, que no aseguran una rentabilidad mínima para los trabajadores, pues éstas se encuentran sujetas a las pérdidas y ganancias dadas las fluctuaciones del mercado financiero.

Ejemplo de ello, son los fondos privados y estatales de Canadá que debido a la contracción bursátil de 2001, tuvieron un rendimiento negativo de 5.0 por ciento en ese año²⁷⁰. La crisis económica por la que atraviesa Argentina ha afectado al sistema pensionario compuesto por 8.9 millones de afiliados, de los cuales más de tres millones son jubilados, cuya pensión podría reducirse a menos de 200 pesos mensuales, principalmente por la inflación, la conversión a pesos de préstamos otorgados en dólares, la suspensión de pago de la deuda pública por parte del gobierno contraída con organismos multilaterales, bancos privados, compañías de seguros y fondos de pensiones; lo cual ha generado pérdidas del 35 por ciento en los fondos de pensiones. Cabe mencionar, que el 67 por ciento de los recursos pensionarios en valores emitidos se concentran en el gobierno argentino y el resto en instrumentos del exterior. Asimismo, el mercado de pensiones está dominado por las administradoras extranjeras, sobre todo de capital español y estadounidense²⁷¹.

²⁶⁹ Hernández Cerecedo, *op. cit.*

²⁷⁰ *El Financiero*, 1 de abril de 2002, p. 11.

²⁷¹ *El Financiero*, 11 de febrero, 15 de marzo y 2 de abril de 2002.

Para evitar, que los recursos de los trabajadores se expongan a riesgos innecesarios, la Consar expidió reglas de inversión, las cuales señalan que las Siefores han de invertir principalmente en títulos de deuda emitidos por el gobierno, instituciones financieras o empresas privadas cuya característica principal sea que su rendimiento se establezca desde el momento que se emitan. Por ejemplo, los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes) y los pagarés, entre otros. Así como, la autorización para invertir en instrumentos indizados a la inflación, como por ejemplo, los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en unidades de inversión: Udibonos²⁷².

En octubre de 2002, la Cámara de Senadores aprobó la reforma a la Ley de Ahorro para el Retiro, para la inversión hasta el 10 por ciento en valores extranjeros en el primer año; decidiendo el Congreso en abril de 2003 si esta proporción aumenta o disminuye, con base a los resultados de las sociedades de inversión que presente la Consar. Para agosto de aquél año, el saldo total de las cuentas individualizadas fue de 458 mil 828 millones de pesos, compuesto por la subcuenta de RCV y aportaciones voluntarias con un saldo de 289 mil 991 millones pesos, que representó 5.0 por ciento del PIB, y la subcuenta de vivienda administrada por Infonavit con un saldo de 168 mil 837 pesos²⁷³.

La cuenta del SAR 92 constituida por fondos de retiro y vivienda generados a partir de 1992, continúa vigente para los trabajadores afiliados al ISSSTE (éstos no se ha incorporado al sistema privado de pensiones), alcanzando un monto de 133 mil 503 millones de pesos en agosto de 1992. La subcuenta de retiro acumuló casi 51 mil 790 millones de pesos, de los cuales 20 mil 177 millones corresponden a cuentas de trabajadores afiliados al IMSS y 31 mil 612 millones a los afiliados al ISSSTE²⁷⁴.

²⁷² Sánchez Gutiérrez, Pablo, "Afore: el derecho a la transparencia", en *La Jornada Laboral*, 26 de junio de 1997, p. 9.

²⁷³ *El Financiero*, 7 de octubre de 2002, p. 8

²⁷⁴ *Ibid.*

Esta reforma pretende aumentar el ahorro interno en nuestro país. Sin embargo, de la Población Económicamente Activa (PEA) –39.6 millones, de acuerdo a la última Encuesta Nacional de Empleo de 2000, y 43 millones de acuerdo con las últimas estimaciones oficiales- 15 millones no estarían afiliados a una Afore. Además la mitad de los 28.4 millones de afiliados al sistema de pensiones no han o no habían podido aportar recursos debido principalmente a la situación económica del país, cuyo problema estructural de desempleo ha aumentado y el bajo nivel salarial –de los 39 millones que integran la PEA, 19 millones perciben dos salarios mínimos- tienen un efecto importante sobre las pensiones futuras que habrá de otorgar el nuevo sistema de retiro²⁷⁵.

En suma, bajo el actual sistema de pensiones los trabajadores difícilmente tendrán una pensión digna por las altas comisiones que cobran las Afore, en sus distintos conceptos, por lo que se hace indispensable una reforma legislativa que imponga un solo concepto en el cobro de la comisión, así como buscar esquemas que mejoren el rendimiento real de los recursos, tratando de evitar riesgos innecesarios en el mercado financiero que lesionen al ahorrador como ha sucedido en otros países. Si el gobierno requiere ahorro interno es necesario robustecer la economía a través de crear los empleos que demanda la población y elevar los salarios para generar la riqueza suficiente que sustente el desarrollo del país. No se deben privilegiar los apetitos de grandes oligopolios internacionales privados en detrimento del bienestar social.

5.4.4. Los fracasos de la privatización.

En el sexenio de Ernesto Zedillo las privatizaciones no fueron tan exitosas como se había pensado. Como en el pasado se propusieron vender todos los complejos lo más rápido posible “en un año” como se decía a principios del gobierno y sin cuidar los detalles. Por ejemplo, el esquema de apertura

²⁷⁵ *El Financiero*, 15 de octubre de 2002.

petroquímica 49-51, en el que el 49 por ciento lo controlaría la iniciativa privada y el 51 por ciento estaría bajo la operación del gobierno, no convenció al sector privado, posponiéndose para estudiar conjuntamente (Gobierno y Congreso) las mejores opciones que restan para la apertura de esta industria.

Los dirigentes del sector empresarial mexicano cuestionaron el esquema de apertura petroquímica y consideraron que en esas condiciones no habrá licitación que valga porque no habrá participación de inversionistas. Eduardo Bours, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) –hoy gobernador del estado de Sonora–, destacaría:

“Es muy claro que el esquema actual en el que el Gobierno conserva el 51 por ciento de la petroquímica no ha dado resultado atractivo. Con el 49 por ciento no se pueden dirigir las cosas. Si se requiere control de la compañía y eso es lo que va hacer atractiva la participación del sector privado. Pero ¿cuál es el papel del estado? ¿es el manejo diario de una empresa? Hay que dejara a los participantes privados actuar de manera que aumente la competencia y la calidad y el precio disminuya”.²⁷⁶

Sin embargo, este esquema aplica un criterio de rectoría estatal y de apoyo a la industria nacional que limita a 49 por ciento la participación de empresas extranjeras en cada consorcio, es decir, la participación de socios de capital en una petroquímica no podrá ser mayor a 24 por ciento (49 por ciento de 49 por ciento)²⁷⁷.

Los malos cálculos en la privatización de las carreteras por el gobierno de Salinas de Gortari, llevaron a la administración de Zedillo a instrumentar su rescate en 1997. Las carreteras no fueron rentables, por ejemplo, el peaje estimado resultó excesivo para una economía pobre como la nuestra, el aforo vehicular fue mucho menor al anticipado, y las tasas de interés que las constructoras y operadoras contemplaron en principio para su financiamiento

²⁷⁶ Carriles Luis, Zuñiga Mariel y Castillo Jesús, “Petroquímica: lecciones de un fracaso”, en *Reforma*, 11 de marzo de 1999, p. 10 A.

²⁷⁷ Shields, David, “Petroquímica: la sociedad influyó”, en *El Financiero*, 15 de septiembre

resultaron superiores a las estimadas. Ello produjo un pasivo de 58 mil millones de pesos en agosto de 1997, cuando fueron rescatadas. El pago del rescate a través de recursos fiscales fue absorbido por la sociedad, en una suerte de ser ella la que pagará los errores de los cálculos de costos tanto del gobierno como de la iniciativa privada, esta última deslindándose con el rescate de correr los riesgos que trae consigo la incursión en cualquier negocio de ganar o perder.

En diciembre de 1999 el proceso de indemnización había concluido en 19 casos de 23 por un total de 54 mil 176.8 millones de pesos, conformado por 33 mil 450.2 millones de pesos por créditos bancarios, y los restantes 20 mil 726.6 millones de pesos por Pagarés de Indemnización Carretera (PIC)²⁷⁸.

A principio de ese año, el presidente Zedillo envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 Constitucional, para la privatización de la industria eléctrica. A pesar de los esfuerzos de su administración para convencer a las fuerzas políticas del país, al gremio sindical de electricistas y a los diversos sectores de la sociedad mexicana, en distintos Foros Regionales de Consulta convocados por el Senado, para el análisis de la propuesta, ésta no fue aprobada por la falta de consenso y la fuerte oposición sindical. La iniciativa quedaría congelada para un mejor momento.

5.5. Cuarta etapa: La reforma estructural como estrategia de privatización (2000-2003).

El proceso de privatización trata de cerrar su ciclo en el gobierno de Vicente Fox, por medio de concluir los pendientes de la administración de Ernesto Zedillo, entre los que destacan la apertura del sector energético, del sector hidráulico, del sector telecomunicaciones –inversión extranjera 49-51 por ciento o apertura al 100

de 1998, p. 20.

²⁷⁸ Flores, Gerardo, "El gobierno de Zedillo, campeón de rescates", en *El Financiero*, 5 de junio de 2000, p. 7.

por ciento sólo a países queden el mismo trato a México- a la inversión privada. Así como, la venta de la Corporación Internacional de Transportación Aérea (Cintra), controladora de Aerméxico y Mexicana de Aviación; la concesión de más carreteras; la privatización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la redefinición de ubicación de la terminal alterna –derogado el decreto de expropiación de los terrenos de San Salvador Atenco en 2002, por las consistentes y violentas manifestaciones de los habitantes de esta población, en contra de la medida del poder ejecutivo-.

El gobierno de Fox pone énfasis en la reforma estructural del sector energético (así como, la reforma fiscal y labora, principalmente), para liberar recursos públicos, proveer de fluido eléctrico y de energéticos a la planta productiva a precios competitivos, mejorar los servicios, así como abatir el desperdicio. Ello de acuerdo a la visión que tiene de la empresa pública, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo 4.11 señala “desarrollar los sectores estratégicos de la economía con el objeto de potenciar su desarrollo”, con base a la línea estratégica que dice “transformando las compañías públicas propiedad del Estado, en compañías inscritas en la bolsa de valores, para que puedan financiar de manera sana, las inversiones que requieran para ser competitivas a nivel mundial, particularmente en petroquímica y en sector eléctrico”.

Si bien, Fox en campaña insistió en cancelar la vía económica neoliberal por el alto costo político y social. Esto no ha sucedido. A dos y medio años de su gobierno, la propuesta económica ha sido la misma que la de sus predecesores: desregulación económica, privatización productiva y liberalización comercial, para insertarse en la globalización.

5.5.1. La privatización del seguro público: Aseguradora Hidalgo.

Constituida en 1931, con la denominación social “La Mutualista; Compañía Nacional de Seguros sobre la Vida, Sociedad Cooperativa Limitada”, la Aseguradora Hidalgo, S.A. (Ahisa), adoptó este nombre en 1958, luego que en 1956, el gobierno federal suscribió la mayoría de las acciones de la sociedad, convirtiéndose en un organismo de participación estatal.

Después de 46 años, en mayo de 2002, el gobierno de Fox, decidió retirarse de la exclusividad administrativa en el mercado de seguridad social para burócratas, que representa formalmente 3.7 millones de asegurados²⁷⁹. Esta es su primera privatización.

El proceso de desincorporación estuvo manejado por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID), que aprobó la venta de los títulos representativos del capital social Ahisa, propiedad del gobierno federal y de Pemex –que poseía 75 por ciento y 25 por ciento de acciones, respectivamente-, a la compañía estadounidense MetLife Inc. que pagó nueve millones 200 mil pesos, equivalente a 960 millones de dólares²⁸⁰.

Sin embargo, el proceso de venta fue seriamente cuestionado por la oposición, en particular, el Partido de la Revolución Democrática, consideró que la empresa fue privatizada con premura y materialmente regalada cuando su valor real es de más de mil 800 millones de dólares, ello con base a estudios de la firma Insurance Services Network, que estimó que en enero de 2002, el valor de los activos de Ahisa era de mil 800 millones de dólares²⁸¹. En el mismo sentido, el académico de contaduría, Salvador Castillo, señaló “es lamentable que el gobierno haya privatizado una de las pocas empresas rentables que generaban importantes ingresos al fisco”²⁸².

En contrario, para Romero Hicks, director del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), y agente financiero del proceso de privatización, éste fue transparente, sin premura y no fueron rematadas²⁸³.

²⁷⁹ *El Financiero*, diciembre de 2000.

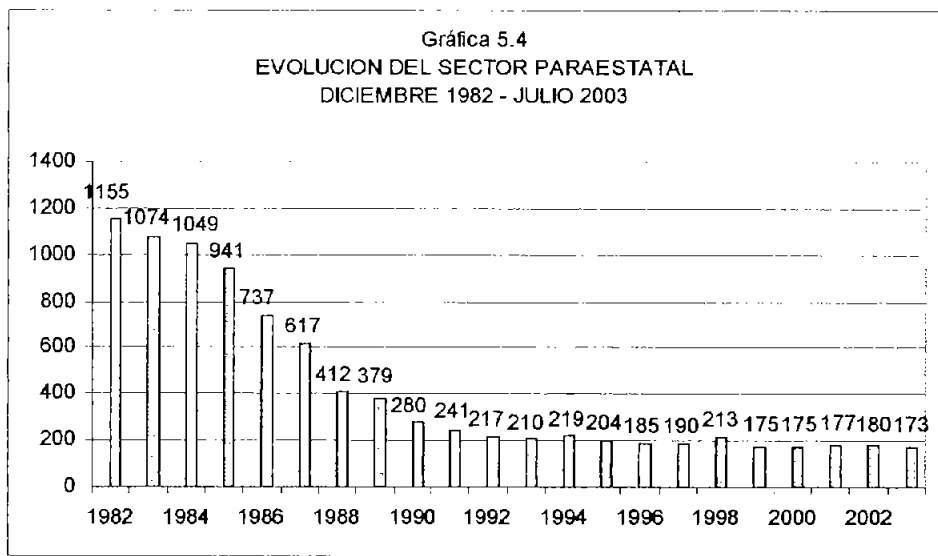
²⁸⁰ *El Financiero*, mayo de 2002.

²⁸¹ *El Financiero*, junio de 2002.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

A esta primera privatización se suman 36 entidades en proceso de desincorporación al 31 de julio de 2003, de las cuales 25 entidades son mediante liquidación y 11 por venta. Así tenemos, 173 entidades paraestatales vigentes, de las cuales 83 son organismos descentralizados, 71 empresas de participación estatal mayoritaria y 19 fideicomisos públicos²⁸⁴. Esto representa el 15 por ciento de las 1155 entidades que se tenían en 1982. Véase la gráfica 5.4 que muestra la evolución del sector paraestatal en el periodo de diciembre de 1982 a julio de 2003.



Fuente: Elaborada con a base a los datos de Rogozinski, *op. cit.* y los informes presidenciales de Vicente Fox.

²⁸⁴ Fox Quezada, Vicente. *Tercer Informe de Gobierno*. México, 2003, p. 266.

5.5.2. El proyecto de privatización del sector energético.

El fracaso de la privatización de la industria eléctrica en la administración de Ernesto Zedillo, condujo al presidente Fox, a retomar el tema como una de sus principales reformas estructurales.

Nacionalizada la industria eléctrica en 1960, por el presidente Adolfo López Mateos, y elevada a rango constitucional la exclusividad de la Nación en la prestación del servicio público de la energía eléctrica, se sientan las bases institucionales, tanto administrativas como jurídicas, para que la Comisión Federal de Electricidad (CFE, creada en 1937 por el presidente Lázaro Cárdenas) y la filial Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLyFC), sean las responsables de proporcionar dicho servicio, a través de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica.

La adición al párrafo sexto del Artículo 27 constitucional aprobada en 1960, actualmente vigente señala que Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. Y que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares, y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

En la actualidad, el sector eléctrico está organizado de la forma siguiente²⁸⁵:

- Generación. A cargo de CFE (con 90 por ciento de la capacidad de generación total), CLy FC (con 2.3 por ciento), cogeneradores y autoabastecedores (con 4.4 por ciento a cargo de Pemex y 3.3 por ciento por parte de inversionistas privados) y PIEs (productor independiente de energía) que entraron en funcionamiento en 1992.
- Transmisión. Es competencia de CFE y CLyFC. La red de transmisión es operada casi en su totalidad por CFE (98 por ciento) y marginalmente por CLyFC (2 por ciento).

²⁸⁵ Ponencia presentada por el Dr. Ricardo Ramírez Ramírez, "Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica en México", en el Foro Regional de Consulta para el Análisis de la Propuesta de Reforma a los Artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Celebrado por la LVII Legislatura del Senado de la República, en Manzanillo, Colima, 19 de Marzo de 1999.

- Distribución. Es competencia de CFE en gran parte del país (90 por ciento de capacidad nacional de distribución) y CLyFC en la zona central (10 por ciento).
- Usuarios finales. Únicamente CFE y CLyFC pueden suministrar energía eléctrica a los consumidores finales.

La exclusividad del Estado para prestar el servicio público de energía eléctrica a la población, encuentra en el modelo neoliberal un sino diferente, con la participación de los particulares en la venta de excedentes de su autoabastecimiento a la Comisión Federal de Electricidad, a partir de las modificaciones al Reglamento de la Ley de Servicio Público de la Energía Eléctrica, en 1983, bajo la administración de Miguel de la Madrid.

La razón principal del gobierno, para justificar la participación de la iniciativa privada en la cogeneración de energía eléctrica, fue que no podía permitirse que el excedente generado de ésta por particulares que se autoabastecían, se desperdiciara.

En 1992 se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mediante la cual se adicionaban las figuras de producción independiente de energía eléctrica y la pequeña producción; y se redefinían las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, contempladas desde el año de 1983.

Con las nuevas figuras jurídicas de cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente, pequeña producción e importación y exportación de energía eléctrica por particulares, se daba mayor participación a los inversionistas nacionales y extranjeros de la industria eléctrica.

Como completo a las reformas de 1992, y dentro del paquete de reformas legales conocido como Miscelánea del TLCAN, se reformó el artículo 45 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1993, a fin de permitir a la Comisión Federal de Electricidad someterse al arbitraje, e incluso a tribunales extranjeros en asuntos comerciales, y en este último supuesto, convenir la

aplicación de leyes extranjeras para la mejor consecución de sus fines institucionales, es decir, disponer de una opción que atendiera las exigencias de los importantes recursos de inversión que requiriera el sector eléctrico²⁸⁶.

Previamente, el 22 de septiembre de 1993, se había publicado en el Diario Oficial del Federación, la Resolución General No. 5, que establecía las reglas para la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector de energía eléctrica, que no constituirían un servicio público, mediante la cual se establecía la posibilidad de que las personas físicas extranjeras y las sociedades mexicanas, en las que la inversión extranjera participase en forma directa o indirecta con más del 49 por ciento de su capital social, pudiesen obtener resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con lo que la inversión extranjera en estos proyectos pudiese ser hasta del 100 por ciento²⁸⁷.

De esta manera, se reformaba el anexo 602.3 del TLCAN que autorizaba a las empresas de las otras partes, a adquirir, establecer u operar plantas de generación de electricidad, de cogeneración o de producción independiente²⁸⁸. Y modificó, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en cumplimiento a lo pactado en el TLCAN, quedando el artículo tercero de dicha Ley, como sigue:

Artículo 3°. No se considera servicio público:

- I. La generación de energía eléctrica para autoabastacimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y

²⁸⁶ Ortega Aguirre, *op. cit.*, p. 9.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, SECOFI, 1993, pp. 128-129.

- V. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica²⁸⁹.

El 10 de noviembre de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, del nuevo Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones, las bases para que las empresas privadas realizaran un sinnúmero de obras de electrificación, en menoscabo de las labores que realizaban varios departamentos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Y poniendo en riesgo, al privatizar la materia de trabajo, los empleos de cientos de trabajadores afiliados al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)²⁹⁰.

En 1999, el presidente Ernesto Zedillo envió una iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución a la Cámara de Senadores, a efecto de establecer el nuevo marco jurídico que sustentara la participación de la iniciativa privada en la modernización de la industria eléctrica. En ella proponía convertir el servicio de electricidad en un área prioritaria y, por ende, dejaría de ser una función exclusiva del Estado. Sin embargo, la iniciativa no fue aprobada por los senadores al advertir que el suministro del energético es una obligación del Estado que debe seguir cumpliendo por conducto de la CFE y CLyFC, y no por medio de particulares, que buscarían el lucro más que el beneficio de la población.

En la actual administración, el presidente Fox retoma el tema y envió un paquete de reformas en materia eléctrica al Senado de la República, para finiquitar la política de privatización que iniciara con Carlos Salinas. El paquete contiene las siguientes iniciativas:

- Decreto para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución.
- Reformas a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

²⁸⁹ La modificación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, de 23 de diciembre de 1992.

²⁹⁰ Lux, Revista de los trabajadores del SME, No. 478, diciembre de 1998, "Informes del Comité Central", p. 13, citado por Ortega Aguirre, *op. cit.*

- Reformas a la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.
- Reformas a la Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.

Los argumentos que expone la administración Fox, para la privatización completa de la industria eléctrica son: a) hacen falta recursos públicos para financiar el desarrollo de la industria eléctrica; b) existe ineficiencia de la empresa pública, que se traduce en la calidad y servicio que presta a los usuarios; c) un mercado competitivo disminuiría las tarifas de consumo eléctrico, y d) los recursos destinados a la obtención del fluido eléctrico podrían destinarse a desarrollo social, como inversión hospitalaria, educativa e infraestructura básica.

Sobre la ineficiencia de la empresa pública, cabe mencionar, que especialistas en la materia destacan que “la Comisión Federal de Electricidad cuenta con 273 certificados de calidad ISO 9000 que engloban a 77 por ciento de la empresa, así como 27 certificados ISO 14000, relativos a ecología y medio ambiente. Además está sujeta a un régimen fiscal que no tienen las empresas privadas: la CFE paga un impuesto al activo de 9 por ciento, mientras que el mismo gravamen para las firmas privadas es de sólo 1.8 por ciento. Asimismo, en una muestra de 144 empresas privadas de Estados Unidos, la CFE ocupa el segundo lugar en el renglón de utilidades netas obtenidas y el noveno lugar si se considera el indicador de utilidad sobre venta. La CFE es una empresa pública ejemplar. Nada justificaría la intención de privatizarla bajo cualquier esquema”²⁹¹.

Con relación a la argumentación de privatización, las autoridades mexicanas tratan de vender ésta manejando los éxitos de las experiencias a nivel internacional. Sin embargo, no en todos los países la privatización del sector energético ha tenido éxito, por ejemplo en Argentina, en California, Estados Unidos y Chile, la operación privada del sector eléctrico ha conducido a la crisis de sus respectivos mercados: incrementos de las tarifas eléctricas, cortes

²⁹¹ Nieto, Gerardo, “Las falacias de la reforma energética”, en *El Financiero*, 27 de agosto de 2002, p. 44.

prolongados de la energía eléctrica y reducción de las inversiones productivas y el empeoramiento de los servicios.

Una primera medida en la materia del presidente Fox, fue incrementar mediante decreto (21 de mayo de 2001) el volumen de electricidad que un cogenerador –generación eléctrica mediante vapor- o autoabastecedor puede vender a la Comisión Federal de Electricidad, de 20 megavatios que marcaba el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica de mayo de 1993, hasta 50 por ciento de los excedentes de producción de las plantas en manos de particulares. La idea fue impugnada, por los legisladores de todos los partidos mediante una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en junio de 2001. Al inicio de 2002, el gobierno decidió eliminar el subsidio al consumo de energía eléctrica a los usuarios domésticos que constituyen 20 por ciento de la demanda total de energía, mientras que mantiene intacto el subsidio a los grandes consumidores (industriales, comerciales y de servicios) que representan en la demanda más del 60 por ciento, representando sólo 1.2 por ciento de los usuarios. El efecto marginal de la medida sobre las finanzas de las empresas públicas, contrastó con su impacto social.

La propuesta del actual gobierno divide a los usuarios en dos tipos: a) población general, aquella a la que el Estado tendría obligación de seguir suministrando el fluido eléctrico, al definirse servicio público de energía como la destinada a la ciudadanía, es decir, a los hogares y usuarios agrícolas; y b) grandes consumidores que podrían comprar electricidad a empresas privadas con permiso para generarla. En suma, la propuesta contiene los siguientes puntos:

- Fortalecer la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, mediante la autonomía de gestión.
- Abrir las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento a los sectores privado y social para energía eléctrica destinada a los grandes consumidores.

- Definir el servicio público como el que se da para satisfacer las “necesidades colectivas básicas”.
- Abrir un mercado de electricidad para los consumidores industriales, comerciales y de servicios que consuman más de dos mil 500 megavatios hora por año.
- Las redes nacionales de transmisión y distribución las controlaría y operaría el Estado, que garantizaría el acceso a prácticamente todos los usuarios y generadores.
- El Centro Nacional de Control de Energía se transformaría en un organismo público descentralizado encargado del despacho y del intercambio de electricidad a los particulares.
- Reestructurar las tarifas eléctricas.
- Las centrales de generación y demás activos de las paraestatales no se privatizarán.

Sin embargo, la aprobación de la iniciativa en la Cámara de Senadores se ha atrasado hasta la fecha, debido a la fuerte oposición de las fracciones parlamentarias de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista, a una reforma constitucional, que violente la soberanía.

Una reforma constitucional de los artículos 27 y 28, contradice el concepto de soberanía plasmado en el artículo 39 de la Constitución, que a la letra dice: “La soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”.

De esta manera, el concepto de soberanía no puede ser descartado como obsoleto, ante la ausencia de un “gobierno global” que vele por los derechos de todos los habitantes del planeta y por un orden jurídico con validez universal, que

permita asegurar la observancia de los derechos conforme a los principios de igualdad, objetividad y seguridad jurídica.

De lograrse la aprobación de la iniciativa de privatización de la industria eléctrica, basada en 65 por ciento en carbón, gas y combustóleo, anticipa otra privatización, la de la industria petrolera²⁹².

Para García Páez, "la privatización en el sector petrolero se ha confinado al área de comercialización de crudo, la apertura de petroquímicos a la inversión privada y en el área de mantenimiento, la suscripción de contratos de servicios o de obras, más que en el área de la exploración y la producción"²⁹³.

El mismo autor señala que Pemex técnicamente no puede ser privatizado del todo debido a su tamaño, la incapacidad financiera y administrativa de los inversionistas locales, las complejas relaciones laborales y la renuencia gubernamental a perder un eslabón crucial en su cadena productiva y de gestión de gobernabilidad²⁹⁴. Sin embargo, las empresas transnacionales serían las únicas con capacidad financiera para adquirir los activos fijos de la pararestatal.

Ante ello, el gobierno busca a través de los Contratos de Servicios Múltiples, licitar a empresas extranjeras especializadas la exploración y producción de gas natural, no asociado al petróleo, en un plazo de hasta veinte años.

Los Estados Unidos, principalmente, están interesados en la aprobación de la reforma estructural de la energía en nuestro país, dada su estrategia de conformar un "bloque energético norteamericano", en el que Canadá y México realizarían un papel de fuentes seguras y confiables de petróleo y gas para el mercado estadounidense.

²⁹² Ortega Aguirre, *op cit.*, p. 16.

²⁹³ García Páez, Benjamín. *Modernización del Estado y la Empresa pública: el caso de Petróleos Mexicanos*. México, INAP, 1994, p. 230.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 231.

En el Nuevo Plan de Energía, George Bush, plantea en el plano internacional el fortalecimiento de las alianzas globales, que permitan el incremento de suministros seguros en países amigos.

Según el Grupo para el Desarrollo de una Política Energética Nacional (NEPD, por sus siglas en inglés), en el 2000, casi 55 por ciento de las importaciones petroleras de los Estados Unidos provino de cuatro países: Canadá, 15 por ciento; Arabia Saudita, 14 por ciento; Venezuela, 14 por ciento, y México, 12 por ciento²⁹⁵.

Para los especialistas, los Estados Unidos están interesados en la Cuenca de Burgos, localizada al noreste de México, entre los estados de Tamaulipas y Nuevo León, con una superficie aproximada de 50 mil kilómetros cuadrados, pues de acuerdo a investigaciones ésta posee un potencial no desarrollado de gas no asociado de entre 11 y 65 billones de pies cúbicos (bpc), por encima de los 4.2 bpc estimados por Pemex²⁹⁶. Y en materia de gas, la Comisión Reguladora de Energía permite la transportación, distribución y almacenamiento por parte de la iniciativa privada.

Si bien, el sector energético requiere recursos para invertir en infraestructura y tecnología, la privatización no es la única solución para obtenerlos, hay múltiples soluciones que deben ser estudiadas profundamente, porque están en juego los recursos naturales de la nación.

Existe consenso entre académicos, especialistas en energía y partidos de oposición, que se pueden hacer ajustes estructurales al sector energético, sin necesidad de reformas la Constitución. Por ejemplo, dar autonomía financiera, administrativa y estratégica, a Pemex, CFE y LFC, para que sean competitivas en

²⁹⁵ Estevez, Dólia, "Bloque continental, pilar de la política energética de Bush", en *El Financiero*, 25 de mayo de 2001, p. 4 séptima.

²⁹⁶ Saldaña, Ivette, "Burgos, una tentación para EU", en *El Financiero*, 25 de mayo de 2001, p. 8 séptima.

los mercados globales. Modificar la ley eléctrica y sus reglamentos, pero sin cambios en la Constitución, para eliminar las restricciones que impiden a la iniciativa privada invierta en plantas generadoras de gran tamaño y de su propiedad que servirían para usos propios o para el abastecimiento de clientes industriales y comerciales mediante arreglos contractuales entre el suministrador y el cliente.

La experiencia internacional ha demostrado que la privatización no resuelve los problemas de financiamiento de la industria eléctrica ni a corto ni a largo plazo. Por tanto, se hace necesario repensar la reforma del sector energético sobre la idea de optar por otros mecanismos de inversión con el sustento jurídico adecuado, que no lesionen los intereses nacionales, haciendo a un lado el modelo agotado de la privatización.

5.6. Privatización y bienestar social.

El bienestar de la sociedad es producto de una combinación de factores como son el crecimiento de la actividad productiva, la distribución del ingreso, la provisión de bienes públicos: salud, educación, vivienda, subsidios a la alimentación, infraestructura, oferta de trabajo bien remunerados, un buen aparato de justicia que descansa en el Estado de derecho y de procesos democráticos, limpios y transparentes en la selección de gobernantes y representantes camarales. Sin estos bienes públicos la sociedad no podría generar la riqueza necesaria para su posterior redistribución y, lograr con ello un desarrollo sostenido y equitativo.

Los gobiernos neoliberales han justificado la privatización del sector público a través de la canalización de los recursos obtenidos por ésta a las áreas prioritarias, así como reorientar el gasto público al combate de la pobreza por medio de la implementación de diversos programas socioeconómicos que van del

otrora Programa Nacional de Solidaridad al Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresá), Programa para el Campo (Procampo), Programa Marcha hacia el Sur, Programa Nacional de Becas (Pronabes), Programa para la Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas, así como, Pa' que te alcance y Contigo. Sin embargo, a pesar de todos estos programas, el bienestar al que todos aspiramos no ha llegado.

En un análisis retrospectivo de la política social —*grosso modo* por la complejidad de la misma— de las administraciones delamadridista, salinista, zedillista y la actual administración foxista, éste medio del que dispone el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir esa función, generando bienestar en la población y, por lo mismo combatir la pobreza, tiene un éxito nulo, al no satisfacer los mínimos de bienestar, ni sentar las bases para un futuro prometedor, con una economía interna robustecida con mayor igualdad de oportunidades, qué se tradujeran en una distribución más equitativa de la riqueza.

Por ejemplo, el impacto microeconómico de la privatización sobre el empleo fue un decrecimiento del mismo, pues entre 1983 y 1992, en el conjunto de la economía nacional solamente se crearon 2.0 millones de empleos remunerados, que no cubrió la demanda que se generaba en ese periodo, ya que entre 0.9 y .1.1 recamaba empleo en la década de los ochenta y 1.2 millones de jóvenes en el decenio de los noventa²⁹⁷. Con la crisis de 1994, el desempleo abierto alcanzó 7.6 por ciento, con el consecuente deterioro social.

En la actualidad, el déficit en materia desempleo prevalece como un problema estructural de la economía, por ejemplo, en el 2002, sólo se crearon 293 mil 875 plazas de acuerdo al IMSS, en contraste, con el desempleo que se ubicó en un millón 150 mil personas en búsqueda de un puesto de trabajo²⁹⁸.

²⁹⁷ Calva, José Luis, *op. cit.*, p. 51.

²⁹⁸ *El Financiero*, 22 de noviembre de 2002, p. 3-A.

Cálculos del Banco de México, señalan que por cada punto porcentual del PIB se genera aproximadamente 200 mil nuevos empleos en el sector formal²⁹⁹. Pero si observamos que las expectativas de crecimiento de la economía del 7 por ciento y creación de un millón de empleos, prometidos en campaña y en los primeros meses de gobierno de Fox, no tendrán concreción, , pues la economía cayó en 2001, 0.3 por ciento, y en 2002 creció un 0.9 por ciento, con la pérdida de 500 mil puestos de trabajo en estos dos años, se mantiene el déficit en el empleo, dificultando la generación de bienestar.

La contracción de la economía en la década de los ochenta deterioró el nivel de vida en la mayoría de los mexicanos, elevando el índice de pobreza en 1990, la cual según estimaciones oficiales era de 41 millones de pobres, de los cuales 17 millones se encontraban en extrema pobreza³⁰⁰. Sin embargo, en 1994, el gobierno zedillista reconocía 40 millones personas en la pobreza, 22 en pobreza extrema y 18 en pobreza moderada. En el 2000, reconocía 46 millones de personas en pobreza y de ellos 26 millones –indígenas y campesinos- en la miseria³⁰¹. Las cifras no coinciden, pero la pobreza en el sexenio de Zedillo aumento en lugar de disminuir, dando como resultado en este largo periodo neoliberal, el incremento sistemático de la pobreza.

La presente administración se ha dado a la tarea de clasificar la pobreza en tres categorías, para supuestamente combatir mejor este mal. Así, esta la pobreza alimentaria, que se define como un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, en la cual un mexicano que gana menos de 20 pesos diarios en los centros urbanos y menos de 15 pesos en las áreas rurales, lo que equivale a la pobreza extrema, en la que viven 24.2 millones de personas³⁰².

²⁹⁹ Ramírez, Carlos, "Indicador político", en *El Financiero*, 8 de noviembre de 2002, p. 54.

³⁰⁰ Alonso Jorge, *op. cit.*, p. 39.

³⁰¹ *La Jornada*, 2 de septiembre de 2000, p. 13.

³⁰² *El Financiero*, 14 de agosto de 2002.

La categoría pobreza de capacidades, que se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso se ubica en 24 pesos en zonas urbanas y 18 en las rurales, insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, y suman 39.9 millones de personas³⁰³.

Por último, está la categoría pobreza de patrimonio que son aquellos hogares cuyo ingreso resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, la cual afecta a 69.3 por ciento de la población rural y 43.8 por ciento de la urbana, abarcando alrededor de 53 millones 700 mil personas³⁰⁴.

En junio de 2003, el presidente Vicente Fox, informó a la nación –próxima las elecciones federales del 6 de julio, para renovar la Cámara de Diputados-, que en su administración, la pobreza alimentaria ha disminuido al pasar de 24.2 a 20.2 por ciento, lo que significa que más de tres millones de niños, jóvenes y adultos han superado las limitaciones de ingreso que los condena a la deficiencia nutricional. Cifras cuestionables por el simple hecho de que la economía esta en recesión y, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), las familias mexicanas han registrado una disminución de sus ingresos en 2.6 por ciento, en los últimos dos años. En estas condiciones en lugar de descender la pobreza, aumenta. Para Julio Boltvinik, especialista en estudios sobre la pobreza estima que ésta se ha incrementado en tres millones³⁰⁵.

Extraoficialmente, se calcula que 70 millones de personas viven en la pobreza, en una economía considerada por la ONU, como la décima en el mundo. Contradicciones éstas difíciles de comprender, pero que muestran que el fenómeno de la globalización con mercados privatizados, sólo a beneficiados a

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Véase *El Financiero*, 19 de junio de 2003.

unas cuantas familias mexicanas: Slim, Azcárraga, Garza Sada, Zambrano, entre otros.

De esta manera, el bienestar social quedó marginado para la mayoría de los mexicanos que han tenido que sobrevivir en los últimos años, bajo la incertidumbre de si algún día tendrán una mejor calidad de vida. Mientras tanto, se acumulan rezagos sociales y se acumulan resabios en diversos sectores de la sociedad hacia la política neoliberal implementada desde 1982.

TERCERA PARTE

LA PRIVATIZACION, LAS NUEVAS TECNOLOGIAS DE GOBIERNO Y EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION

El proceso de privatización no se ha reducido a la simple venta o transferencia de las empresas públicas al sector privado, sino que ha sido más abarcativo, tratando de reconfigurar la sociedad en su conjunto, alterando las instituciones y los intereses económicos y políticos, así como, reestructurando la administración pública. Es decir, las privatizaciones buscan disminuir las expectativas de la sociedad respecto de las responsabilidades del Estado; reducir la participación del sector público en la creación de infraestructura; redefinir los intereses económico-políticos en el ámbito de lo público y de lo privado, para hacerlos menos proclives a apoyar el crecimiento del aparato del Estado; y rediseñar la administración incorporando modelos de alta cultura gerencial privada.

En este sentido, la tercera parte comprende el análisis del tránsito del modelo burocrático de la administración pública mexicana al modelo gerencial, de reingeniería y de reinención del gobierno, implementados por los distintos gobiernos en el periodo que se estudia, cuya principal característica común es su marcada orientación al mercado y al cliente.

Por último, concluyo esta tercera parte con el análisis del nuevo papel que debe jugar el Estado en la etapa de postprivatización, una vez agotado o concluido el modelo de privatización a la luz de las nuevas realidades de economías abiertas y mercados globalizados.

Capítulo 6. Los modelos gerenciales de la administración pública.

Las privatizaciones no sólo tratan de disminuir el papel del Estado en la economía, sino que implican también la reestructuración y reducción institucional y de personal de la administración pública³⁰⁶, que alude a la categoría redimensionamiento de la administración. Y hacer de la misma un modelo de eficiencia, eficacia y legitimidad, incorporando nuevas tecnologías gubernamentales con valores, cultura y expectativas gerenciales, para responder a los imperativos de los mercados abiertos, globalizados y privatizados.

De esta manera, se lleva a cabo una reforma del modelo de organización burocrática de la gestión administrativa tradicional de la administración pública, caracterizada como centralizada, autoritaria, lenta e ineficiente, hacia una administración pública gerencial moderna, descentralizada, eficiente, orientada hacia la atención de la ciudadanía (a menudo redefinida y sectorizada como "cliente"), por medio de la implementación de nuevas tecnologías de gobierno como son las políticas públicas³⁰⁷, *public choice*, *public management*³⁰⁸, reingeniería de procesos administrativos públicos, calidad total³⁰⁹,

³⁰⁶ Osziak, Oscar, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *op. cit.*, p. 58.

³⁰⁷ "Las políticas públicas [desarrolladas en la década de los cincuenta por Harold Lasswell] busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública tradicional: al análisis desde la agencia gubernamental se contraponen el análisis desde la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudio se contraponen el proceso decisorio, al acotado campo de la administración se contraponen el amplio campo de los vínculos e intersecciones entre el ámbito político y el administrativo. Se trata por tanto de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad compleja, difusa, y multifacética que aquélla en la que surgió la administración pública", en Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1997, p. 19. Véase en particular la obra de Aguilar Villanueva, Luis (comp.). La hechura de las políticas. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 15-83.

³⁰⁸ La idea de *public management* o gerencia pública se origina a la mitad de la década de los setenta en los Estados Unidos. Esta conceptualiza un buen gobierno a través del adecuado funcionamiento de un conjunto de redes de agencias, es decir, "con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con la legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas)", en Cabrero Mendoza, *op. cit.*, p. 21.

³⁰⁹ La calidad total se define como un proceso organizacional que toma en cuenta la satisfacción de las necesidades del cliente. Para más información véase Griffiths, David. *Implementando la calidad. Con un enfoque hacia el cliente*. Argentina, Panorama editorial, 1988.

*benchmarking*³¹⁰, mejora continua, alianzas estratégicas, corporación virtual, aprendizaje organizacional, entre otras, para construir lo que Michel Crozier denomina “Estado modesto”, antítesis del Estado arrogante³¹¹.

Estas tecnologías presuponen nuevas formas de organización y funcionamiento de la administración pública, en una especie de ejercicio modelístico, por ejemplo, el “modelo gerencial”, el “modelo liberal”, el “modelo empresarial”, el “modelo postburocrático” y el “modelo reinención del gobierno”, entre otros.

Modelos que en el campo del análisis económico presentan una orientación hacia el mercado y el cliente; hacia la competencia empresarial en el ámbito del sector público, cuyas políticas y productos finales deben estar dirigidos principalmente a la satisfacción del cliente o público usuario, es decir, ponen énfasis en los indicadores de rendimiento y en las estimaciones que cuantifican las actividades de la administración pública.

Para Omar Guerrero, la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, bajo la óptica orientada al análisis económico, es un enfoque unidimensional que se ofreció al dilema de la reforma del Estado³¹², con su instrumento más conocido, la privatización de la administración pública³¹³.

³¹⁰ El *Benchmarking* se origina a finales de los setenta y principios de los ochenta, cuando la corporación Xerox quiso determinar la posición de sus operaciones de manufactura frente a sus principales competidores nacionales y extranjeros. Se define como un parámetro indicador de excelencia contra el cual se pueden comparar productos y servicios, el desarrollo y desempeño de algunas funciones o áreas de trabajo semejantes e incluso la operación total de la empresa. Entre sus principales creadores están Robert Camp y Michel Spendolini. Véase Bravo Ramírez, *op. cit.*, p. 167.

³¹¹ Véase Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. México, Ed. FCE, 1989.

³¹² “Reforma de Estado es, al mismo tiempo, un concepto más amplio y más restringido que el de reforma administrativa. Éste ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consistente en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública; la composición o asignación de recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera”... “[...] la reforma de Estado reconoce tres momentos, secuencialmente vinculados por la necesaria procedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado, en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y, por último, el recorte de su dotación de personal”. Véase Ozlak, Oscar,

De tal manera, las administraciones públicas son objeto de un adelgazamiento de las viejas estructuras burocráticas para entregarlas a las fuerzas del mercado, sea a través de la privatización o transferencia de organismo a jurisdicciones menores; la eliminación o fusión de secretarías o subsecretarías. La supresión de niveles jerárquicos reduciendo el número de eslabones en la cadena de mando, y la reducción de personal de las dependencias administrativas vía jubilaciones anticipadas y de retiro voluntario.

En este contexto, el presente capítulo para efectos de exposición partirá del análisis del modelo burocrático tradicional al modelo gerencial de la administración pública mexicana de los gobiernos delamadridista y salinista, para luego, estudiar el modelo de reingeniería para la modernización administrativa implementado en el sexenio zedillista, y concluir, con el análisis de la noción de "reinvención de gobierno", adoptado por la administración foxista para el rediseño de la administración pública, que representa el modelo más acabado de orientación empresarial dirigido al mercado.

6.1. Del modelo burocrático tradicional al modelo gerencial de la administración pública.

En México, la crisis del modelo de Estado intervencionista se manifestó claramente en la década de los ochenta, acelerada por el proceso de globalización de la economía mundial. Ésta se caracterizó por el agotamiento del modelo proteccionista de subsidios y sustitución de importaciones, que dejó de ser exitoso en cuanto a promover la industrialización del país a principios del decenio de los setenta, expresando el fracaso para crear un Estado de bienestar social, en la provisión de bienes y servicios públicos para beneficio del conjunto de la nación.

op. cit., pp. 45-77.

³¹³ Citado por Sánchez, González, *op. cit.*, p. 53.

En la política intervencionista, la administración pública quedó sujeta a la centralización de funciones para el fomento de la normatividad, la planeación y la coordinación, supeditadas al proyecto de estabilidad económica. Así como, el fortalecimiento del ejecutivo –concretamente el presidente–, con la ascensión de la burocracia como grupo privilegiado de la negociación política³¹⁴.

Esta centralización de la toma de decisiones en el aparato administrativo público, sin ningún contrapeso de otros niveles de gobierno y de otras organizaciones civiles y políticas, responde al propósito del paradigma Estado interventor legalmente sancionado por la Constitución de 1917, para expandir su protagonismo en los ámbitos de la vida social, política y económica. Y explica el crecimiento de los órganos de la administración pública.

Por ello, “el crecimiento del aparato del Estado es así resultado de un preciso patrón de *policymaking*, cuyas características principales, son la centralización decisional, la amplitud de las áreas de intervención, la abundancia del gasto público y la gestión gubernamental directa, todas ellas justificadas por una específica interpretación de la [Constitución de 1917] de énfasis nacionalista y paternalmente justiciero, bajo condiciones de masivo subdesarrollo. En suma, el crecimiento del aparato administrativo es imputable a un estilo de formular y desarrollar políticas, enteramente centrado en el protagonismo del gobierno federal, sin contrapesos políticos de la pluralidad de competencia partidaria y sin contrapesos institucionales de los otros niveles de gobierno municipal y estatal”³¹⁵.

En este sentido, desde hace algunas décadas se han venido realizando en nuestro país esfuerzos tendientes a la reforma del Estado y la modernización³¹⁶ de

³¹⁴ Pardo, María del Carmen, *loc. cit.*, cap. IV.

³¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis, “El modelo redimensionador: supuestos y límites”, en *Memoria I, Seminario Internacional*, México, INAP, Noviembre de 1989, p.198.

³¹⁶ Para Omar Guerrero, la modernización es un campo de problemas, no es una tecnología como la ciencia de la policía o la razón del Estado. Tampoco provee de consejos a los gobernantes, como Espejos de los Príncipes: la modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados

la administración pública, que abarcando desde el redimensionamiento de la estructura organizativa de la administración pública hasta la adopción de tecnología administrativa moderna, generada en otras latitudes, con el objeto de adaptar esquemas y procedimientos de operación de las tendencias y entidades públicas a las exigencias de competitividad del momento³¹⁷.

Lo anterior implica la modernización del aparato administrativo en la transición del paradigma burocrático hacia una cultura gerencial, es decir, el salto de la administración tradicional al *management public*, con una nueva visión de lo público (entendido como lo normativo, lo que es de interés o de utilidad común, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad, y por ende a la autoridad emanada de ella)³¹⁸, en la medida en que la vida pública es objeto de privatización y desburocratización.

En el periodo 1982-1988, el redimensionamiento de la administración pública, se enmarcó en la estrategia de cambio estructural, cuya lógica era disminuir la densidad administrativa, un ajuste que permitiera eliminar estructuras, personal, gastos y compromisos políticos, y hacer de la administración pública un modelo de eficiencia y eficacia.

La racionalidad administrativa del gobierno de Miguel de la Madrid, se expresó en un conjunto de alternativas para poner orden al sector público, a saber: planeación democrática, contraloría, renovación moral, simplificación administrativa, descentralización, desincorporación (de entidades paraestatales, programas, agencias centrales y personal)³¹⁹ y austeridad económica.

para progresar o evitar el colapso". En este sentido, la modernización de la administración pública se va a significar por la eficiencia, eficacia y legitimidad del aparato estatal. Véase Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Ed. Plaza y Valdés, 1992, pp. 11-36. Y también véase Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*

³¹⁷ Bravo Ramírez, *op. cit.*, pp. 156-157.

³¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, "la importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en *Revista de Control Gubernamental*, México, Secretaría de Contraloría, julio-diciembre 1995, pp. 7-8.

Durante este periodo, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, como parte de la renovación moral, de una administración más honesta y transparente. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le añadieron funciones: calcular los ingresos de las entidades del sector parare estatal y coordinar el sistema bancario nacional, para lo cual se creó la Comisión Intersecretarial SHCP-SPP³²⁰.

Se ordenó a todas las dependencias federales elaboraran programas de descentralización. Y se transfirieron acciones a los gobiernos locales por medio del Convenio Unico de Desarrollo que pretendía el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de los mismos.

Los servicios a cuya descentralización se les concedía más importancia fueron vivienda, salud y educación. El primero de septiembre de 1984 se puso en práctica del acuerdo por medio del cual la SSA desconcentraba facultades operativas y administrativas a los Servicios Coordinados. Se pretendía integrar así 32 sistemas estatales y del Distrito Federal, incluyendo los servicios de SSA, IMSS-Coplamar, los de cada entidad y los de DIF. El IMSS y el ISSSTE se orientarían a desconcentrarse administrativamente para funcionar íntegramente con los sistemas estatales de salud.

Otra variante de la descentralización propuesta por el gobierno de De la Madrid, quizás la más importante, fue el fortalecimiento de la vida municipal, la cual hizo ley con las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983, con las cuales se ampliaban las acciones políticas, económicas y administrativas del municipio.

En 1984, los estados de la República modificaron sus constituciones locales y algunas de las leyes secundarias para adoptarlas a las reformas del

³¹⁹ Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 199.

artículo 115. Sin embargo, la descentralización administrativa se enmarcó al concepto de centralismo democrático.

“la auténtica descentralización supone la decisión de querer plenamente unidades autónomas, que definan la libertad, sus normas y establezcan sus necesidades según las prioridades que fijan ellas mismas: Sólo con estas base los estados y los municipios podían participar en la descentralización de programas, oficinas y organismos o empresas. La descentralización administrativa no origina un poder propio, sólo atribuye funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomas. Los órganos institucionales con poder político –los estados y los municipios– son claro ejemplo de descentralización política al reconocérseles su poder y su capacidad para llevar a cabo atribuciones que la Constitución le confiere³²¹.

Para profesionalizar el desempeño de los trabajadores de la administración pública, el gobierno de De la Madrid implementó el servicio civil de carrera a partir de cierto nivel de jerarquía administrativa. Se estudiaron modelos extranjeros para saber cual sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué característica definirían su aplicación³²².

Empero, muchos de los propósitos del programa de reforma administrativa del modelo burocrático tradicional encaminados a la profesionalización del sector público; la desburocratización de procesos, normas y procedimientos; la capacitación sistemática de personal; la introducción de tecnologías que aumenten la eficiencia de la gestión o incluso la transformación de las pautas culturales vigentes en las organizaciones estatales, fueron quedando rezagados a medida que la crisis económica iba permeando el desarrollo integral de la sociedad.

La prioridad del gobierno de Miguel de la Madrid era estabilizar la economía para lograr salir lo más pronto de la crisis en la que estaba inmerso el país. Por

³²⁰ Pardo, *La modernización... op. cit.*, 128.

³²¹ Pardo, María del Carmen, “La descentralización administrativa: una decisión, para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.). *Descentralización y democracia en México*. México, Colmex, 1986, pp. 119-133.

³²² Pardo, *La modernización... op. cit.*, pp.137-138.

ello, la idea de reformar la administración pública quedó desplazada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos³²³.

De acuerdo a María del Carmen Pardo, "en su lugar se incluyó otra vez la preocupación por modernizar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servicio público en su relación con el Estado y la sociedad"³²⁴.

Sin embargo, al cambio estructural de la economía y al redimensionamiento de la administración pública, no podía faltar el ajuste de la política, pues no es probable la reforma económica sin la reforma política. En 1987, el gobierno de De la Madrid, ante la presión social realizó cambios en el Código Federal Electoral, que permitieron en el transcurso de los años reformas político-electorales, para transitar del centralismo-autoritario a la pluralidad democrática, a espacios más abiertos de participación ciudadana en asuntos públicos, que antes estaban reservados al Estado.

En el periodo de 1988-1994, continúa la disminución organizativa y funcional de la administración pública. Ésta responde a la estrategia de modernización administrativa, ajustándose a la tesis del mercado para situar y evaluar los costos de la administración pública³²⁵.

Con el propósito de estabilizar la variables macroeconómicas, la tecnocracia gubernamental³²⁶ introduce mecanismos de mercado en todos los

³²³ *Ibid.*, p. 127.

³²⁴ *Ibid.*, p. 128.

³²⁵ Uvalle Berrones, *Las transformaciones...*, *op. cit.*, p. 165.

³²⁶ Con la ascensión al poder de Miguel de la Madrid, arriba un grupo de jóvenes tecnócratas encabezados por Carlos Salinas (con estudios de posgrado en universidades extranjeras como Harvard, Yale, Oxford y Chicago, que privilegian la razón técnica con fuertes

ámbitos de la vida social y económica. Trata de sustituir el gran sector público por uno de menor tamaño que impulsara la reestructuración de la economía, liberalizando y desregulando los mercados, impulsando así, un capitalismo fundamentalista.

Como bien señala, Daniel Campione, los tecnócratas "tienen poca identificación con el Estado en sí, ostentan una cultura individualista, una postura que se pretende desideologizada y pragmática. El sector público les confía responsabilidades crecientes, muchas veces sin necesidad de implicarlos en una relación de 'empleo público' tradicional. El culto indiscriminado de la tecnología y la 'modernidad' encaja bien con una administración autorreferenciada, que se relaciona cada vez menos con la ciudadanía de carne y hueso, y se vincula, en sus estratos superiores, a una dirigencia política que vive en un 'equilibrio inestable' entre un enfoque tecnocrático y mediático de la política, y prácticas clientelistas bastante tradicionales"³²⁷.

Así, en este periodo se fusionan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para regresar a la estructura vigente antes de la aparición de la Ley Orgánica de la Administración, aprobada por el Congreso a principios del gobierno de López Portillo, con el propósito fortalecer la cohesión de la política fiscal y financiera y con ello contribuir a la consolidación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo³²⁸, así como, parte de la simplificación administrativa y del adelgazamiento del Estado.

componentes de las disciplinas del *management*, para la toma de decisiones en la gestión pública) que se entremezcla con la burocracia político-administrativa tradicional, formando una nueva clase tecnoburocrática. Pero en los gobiernos de Salinas y Zedillo, la vieja clase política y burocrática es casi totalmente sustituida por la clase tecnocrática, que aspira a una modernidad radical, que busca internacionalizarse y termina generando un modo de gestión estatal crecientemente tecnocrático, a favor de la libre empresa.

³²⁷ Campione, Daniel, "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas", en *Reforma y Democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, Núm. 9, Octubre 1997, p. 120.

³²⁸ Pardo, María del Carmen, "La experiencia reformista mexicana", en Pardo, María del Carmen (coord.). *Teoría y práctica de la administración pública en México*. México, INAP, 1992, p. 100.

Se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, el Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior. Se firmó el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Calidad y la Productividad, y el Convenio para el Mejoramiento de la Calidad y la Productividad de la Administración Pública³²⁹. Y se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios de dichas empresas.

Desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y surgió la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual asumió las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, regional y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con lo cual se integró la política social del gobierno federal.

Cabe mencionar, que el Pronasol fue el instrumento fundamental del gobierno de Carlos Salinas para el combate a la pobreza extrema, el cual canalizó importantes recursos provenientes de la venta de empresas públicas, y de los recursos liberados por la renegociación de la deuda externa –sujeto al Plan Brady³³⁰– principalmente, para responder a las necesidades de los mexicanos sumidos en esta condición. Si embargo, la solidaridad se vació de su contenido humanista por el enfoque político-electoral con que se aplicó en todo el sexenio.

Como bien señala María del Carmen Pardo, más que una razón de racionalidad administrativa, la intención del presidente Salinas de Gortari al promover las reformas a la estructura gubernamental, fue fortalecer el proyecto económico³³¹, y fortalecer las áreas de predominio gerencial, ligadas a actividades donde prevalece la información y la tecnología, y en las que actúan los detentadores del poder económico.

³²⁹ Bravo Ramírez, *op. cit.*, p. 156.

³³⁰ El Plan Brady llamado así por el secretario del tesoro Nicolas Brady, en el periodo presidencial de George Bush –padre–, sustituye al Plan Baker, por el fracaso que tuvo al no lograr reanudar el crecimiento de la economía latinoamericana, proponiendo a los países sobreendeudados ajustes apegados al Consenso de Washington. Véase Guillén Romo, *op. cit.*, y, Stallings Barbara y Horisaka, Kotaro, "Japón y América latina: Nuevos esquemas en los años noventa", en Lowenthal Abraham, *op. cit.*

³³¹ Pardo, *op. cit.*, p. 100.

Por ello, la modernización administrativa se entendió más como una tarea tecnoeconómica, que propició que se viera como algo adjetivo a la vida política y social, y no como un elemento sustantivo, para modificar pautas de relación fundamentalmente políticas y con impactos sociales de considerable magnitud³³².

Esta visión tecnocrática con fuerte cultura protoprivada de la administración pública, se amplía cada vez más entre el funcionariado y los intereses del gran capital, cómo se verá en la administración Zedillo y en el actual gobierno del presidente Fox.

6.2. El modelo de reingeniería para la modernización administrativa.

La administración de Ernesto Zedillo reconoce en el diagnóstico general del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, la limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental, el centralismo existente, la deficiencia en los mecanismos de medición y desempeño en el gobierno y la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En este contexto, establece dos objetivos generales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Primero, transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. Y segundo, combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menos cabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para ello, se establecen tres estrategias para el cambio gubernamental que Bravo Ramírez, clasifican en tres grandes grupos³³³:

³³² *Ibid.*, p. 103.

³³³ Bravo Ramírez, *op. cit.*, p. 161.

- ◆ Estrategias normativas, mediante las cuales el cambio es un ordenamiento unilateral por quien detenta el poder, a través del establecimiento de decretos, políticas y lineamientos.
- ◆ Estrategias funcionales, que promueven los cambios mediante un análisis racional de la estructura y los sistemas operativos.
- ◆ Estrategias formativas, mediante las cuales se promueven cambios por medio de la adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes que influyen en el comportamiento de los individuos.

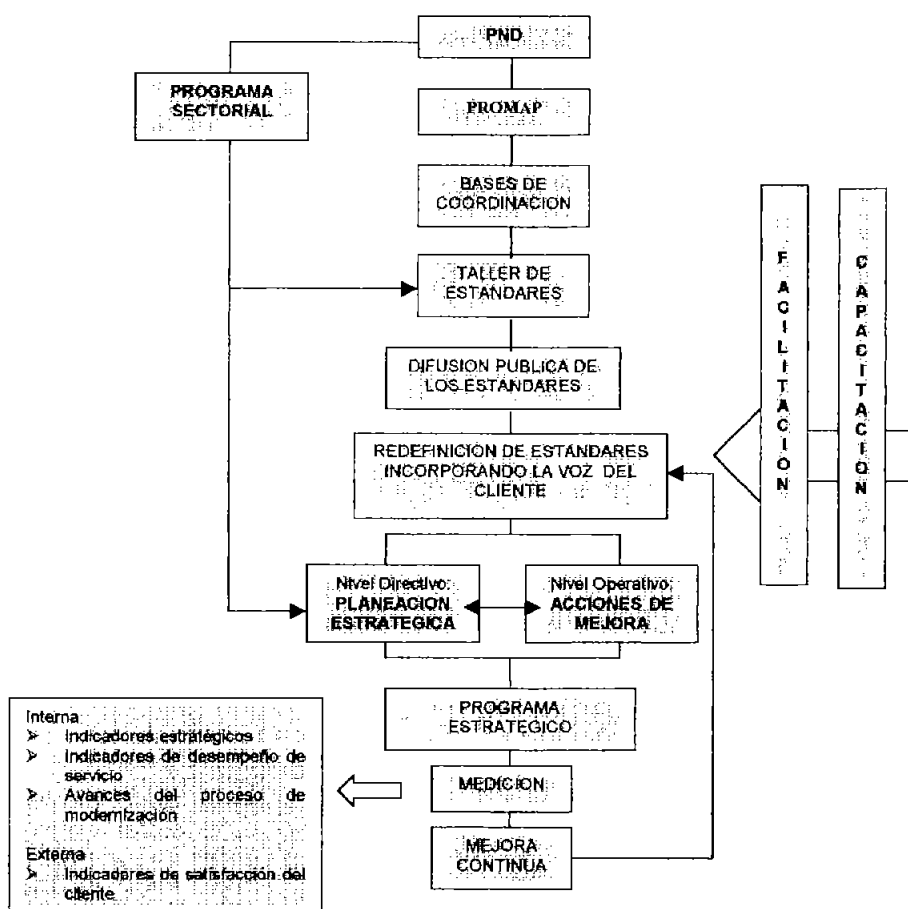
Dentro de las estrategias normativas para el cambio gubernamental planeado en las dependencias y entidades del sector público, se encuentran los cuatro subprogramas del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), a saber: participación y atención ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Entre las estrategias funcionales, el PROMAP incorporó en su diseño los principios administrativos difundidos por los clásicos de la administración (estudio de tiempos y movimientos, división de trabajo, estructuras funcionales, tramos de control para la supervisión, etcétera) y la moderna tecnología administrativa (reingeniería organizacional y de procesos, planeación estratégica, círculos de calidad, mejora continua, administración de proyectos, sistemas de información, entre otras), para transitar de una administración tradicional a una administración de calidad.

De esta manera, la metodología de modernización para la administración pública federal se desarrolló a partir de la reingeniería organizacional definida por Jeffrey N. Lowenthal como el rediseño fundamental de los procesos operativos y la estructura organizacional, orientado hacia las competencias esenciales de la organización para lograr mejoras continuas en el desempeño organizacional. Esta nueva forma de pensar los procesos fundamentales de organización que

conducen a mejoras en el tiempo de ciclo y en la productividad, se conocen como reingeniería de procesos³³⁴. Véase el diagrama de la metodología de modernización para la administración pública federal.

DIAGRAMA 6.1
METODOLOGIA DE MODERNIZACIÓN
PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



Fuente: Secretaría de Controría y Desarrollo Administrativo. Unidad de Desarrollo Administrativo.

³³⁴ *Ibid.*, pp. 168-169. Para mayor información véase Lowenthal, Jeffrey N. *Reingeniería de la organización: un enfoque sistémico para la revitalización corporativa*. México, Ed. Panorama, 1995.

Por tanto, "se vuelven herramientas administrativas usadas cotidianamente por el aparato público a fin de lograr mejores satisfacciones de los clientes internos y externos; igualmente, al contar con el recurso informático se hace uso de la prospectiva y de la mejor comunicación, eficiencia y control de las diversas funciones a realizarse"³³⁵.

Bajo el esquema de planeación estratégica, la estructura de la administración no sólo cambia en cuanto eliminación o creación de nuevas entidades como ocurrió en los gobiernos anteriores, sino que se agregaron nuevas funciones y responsabilidades a las entidades existentes para lograr la eficiencia y la agilización de los servicios gubernamentales³³⁶.

Así, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convierte en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, adjudicándose ésta la coordinación y conducción de la modernización de la administración pública. La Secretaría de Pesca se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, absorbiendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se vuelve Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal es hoy la Secretaría de Energía.

En cuanto a los trabajadores al servicio del Estado continúa con los recortes de plantilla, desprendiéndose de la mayor cantidad de personal en el menor tiempo posible. El redimensionamiento del Estado, y por ende, de la administración pública, proporciona una justificación indiscutible, en las actuales circunstancias: sobra personal. En estas condiciones el servidor público queda desprotegido. Véase el cuadro 6.1 del apéndice que detalla la reducción de plazas del gobierno federal (que incluye personal directivo, técnico o profesionista, administrativo y operativo) al pasar de 1,469,272, en 1990 a 630,333 plazas en

³³⁵ Valencia Sandoval, *op. cit.*, p. 29.

³³⁶ *Ibid.*

1999. En la administración central se pasó de 1,453, 404 empleos en diciembre de 1990 a 580,993 en diciembre de 1999.

En este contexto, la obsesión de construir un Estado mínimo como prerequisite de lo “mejor”, ha conducido a una serie de drásticas amputaciones del aparato estatal. Como dice Oscar Oszlak, “Los ‘cirujanos’ del Estado han reemplazado a los más tradicionales ‘pediatras’ administrativos”³³⁷.

Por otra parte, para modernizar la administración pública no debe perderse de vista su razón de ser, pues resulta un contrasentido el efficientismo como razón abstracta del ser, cuando éste se vuelve la razón social, por lo que se desvirtúa su objetivo principal y se minimiza su capacidad de acción. La administración pública es más que gráficas de utilidades y rendimientos *per se* como producto de satisfacción del cliente, es el brazo ejecutor del Estado, y por tanto, requiere de una relación vinculante y participativa con el ciudadano comprometido en su origen social, de derechos y obligaciones que generen la confianza pérdida por la privatización.

6.3. La reinención del gobierno: hacia un modelo empresarial de la administración pública.

La configuración de un gobierno empresarial³³⁸, productivo y eficiente, que sustituya a la vieja estructura burocrática pública, es la idea del nuevo modelo

³³⁷ Oszlak, Oscar, *op. cit.*, p. 64.

³³⁸ La composición del nuevo equipo de trabajo gubernamental está integrado por personas de alto perfil empresarial (Carlos Abascal, secretario de Trabajo; Fernando Canales, secretario de Economía; Javier Usabiaga, secretario de Agricultura; Raúl Muñoz Leos, director de Pemex, entre otros); algunos académicos de trayectoria reconocida como Adolfo Aguilar Zinser, ex embajador de México, ante la Comisión de Seguridad de la ONU –antes coordinador de Seguridad Nacional; Mariclaire Acosta, subsecretaria de Relaciones Exteriores; algunos expriistas como Florencio Salazar Adame, secretario de Reforma Agraria, en 2003, en sustitución de María Teresa Tello; Alfonso Durazo, secretario particular de Vicente Fox; algunos zedillistas, como Santiago Levy, director del IMSS. Equipo heterogéneo que en su mayoría presenta bajo perfil y escasa preparación en el manejo de la administración pública, pero en la cual predominan criterios de eficiencia y pragmatismo empresarial, así como, la aplicación de

estratégico para la reinención gubernamental, que establece el presidente Fox, en el Programa de Innovación Gubernamental, que señala "Para poner al Gobierno a toda marcha, se hacen necesarias estructuras más planas, con menos niveles, con menos plazas, más sencillas. Para nadie es un secreto la excesiva obesidad de las estructuras de gobierno, la inutilidad de muchos procesos, la duplicidad de funciones, la pesada carga burocrática, la asignación de plazas por compromisos electorales o partidistas. No cabe duda que en este campo hay mucha tela de donde cortar"³³⁹. Asimismo, expone "...[requerimos de] estructuras flexibles (reorganización). Nuestros organigramas son esquemas del pasado, de la revolución industrial. Ya no funcionan. Fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existen. No podremos hacer política del cambio con los instrumentos y estructuras del viejo régimen"³⁴⁰.

La innovación de gobierno se inscribe en lo que David Osborne y Ted Gaebler, conceptualizaron como *Reinventing Government*, bajo la tesis de un gobierno empresarial aplicado al sector público, que prefiere los mecanismos del mercado a los burocráticos, utilizando el significado empresario, en el sentido original del economista francés Jean Baptiste Say. "El empresario —escribió Say— saca los recursos económicos de áreas menos productivas para colocarlos en áreas de mayor productividad y rendimiento"³⁴¹. Es decir, "un empresario utiliza los recursos de manera novedosa para aumentar al máximo la productividad y la eficiencia"³⁴².

Osborne y Gaebler, están convencidos de que este concepto se puede utilizar en el sector público, debido a que todos los gerentes tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento: "Cuando

métodos y técnicas empresariales. En la actualidad este equipo gerencial conforma una nueva clase político-empresarial.

³³⁹ Véase *Programa de Innovación Gubernamental*. Oficina de Innovación Gubernamental. Presidencia de la República.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ Véase Peter F., Drucker, *Innovation and Entrepreneurship: practice and principles*, New York, Harper and Row, 1985.

³⁴² Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el*

hablamos de empresarios públicos, nos referimos a las personas que hacen precisamente esto. Cuando hablamos del modelo empresarial, 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 eficacia³⁴³.

Estos planteamientos residen en lo que Santana Rabell y Negrón Portillo, denominan *microgerencia pública* "...pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las organizaciones (calidad total, planificación estratégica, reingeniería participativa, entre otras), pero en realidad no constituyen o *reinventan* una teoría de gobierno"³⁴⁴. De hecho, los aspectos de *Reinventing Government*, elaborado por Osborne y Gaebler son aplicables a cualquier organización.

"...La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Delegan el poder* en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose no en los insumos, sino en los *resultados*. Los impulsan sus objetivos, sus *misiones*, y no las normas y los reglamentos. Redefinen a sus beneficiarios como *clientes* y les ofrecen las opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. *Previenen* los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. Se empeñan en *ganar* dinero, no sólo en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad, adoptando la administración participativa. Prefieren los mecanismos de *mercado* a los burocráticos. Y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de *involucrar* a todos los sectores –público, privado y voluntario- en acciones que resuelvan los, problemas de su comunidad"³⁴⁵.

En este contexto, el actual gobierno diseño una nueva estructura orgánica-funcional de la administración pública, para responder supuestamente de manera eficiente, eficaz y oportuna, a las diferentes áreas del quehacer público y garantizar mantenerse cerca de la sociedad en un proceso de retroalimentación permanente.

espíritu empresarial al sector público. México, Ed. Gemika, 1994, p. 18.

³⁴³ *Ibid.*, pp. 18-19.

³⁴⁴ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas, *Revista de Administración Pública*, Núm. 2, vol. 27, 1995, pp. 62-63.

Entre los cambios a la administración pública sobresalen la desaparición de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por la Secretaría de Economía, se crea la Secretaría de Seguridad Pública, para ordenar la política federal contra el crimen mediante una sola estructura orgánica. Desaparece la Subsecretaría de Comunicación Social dependiente la Secretaría de Gobernación, para convertirse en la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Gobernación deja de ser la responsable de reivindicar la propiedad de la nación, para pasar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dado que esta dependencia es la encargada de conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal. Al mismo tiempo se fijan nuevas atribuciones a Gobernación para que el diálogo y la negociación sean las vías privilegiadas para alcanzar convergencias y acuerdos, además de contribuir al restablecimiento del Estado de derecho.

De esta forma, en diciembre de 2000, crea mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que en su artículo 2^o, refiere: "Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con unidades administrativas siguientes:

- Jefe de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- Jefe de Oficina de Políticas Públicas;
- Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental;
- Comisionado de Orden y Respeto;
- Comisionado para el Crecimiento con Calidad;
- Comisionado par el Desarrollo Social;
- Comisionado para la Negociación para Chiapas;
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- Oficina de representación para la Promoción e Integración Social con Personas con Discapacidad;
- Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
- Dirección General de Administración y Secretariado Técnico.

³⁴⁵ Osborne, David y Gaebler, Ted, *op. cit.*, p. 47.

Cuadro 6.2

Rediseño de la Administración Pública			
Comisionados de la Oficinas de la Presidencia	Crecimiento con Calidad	Desarrollo Social ^{1/}	Orden y Respeto ^{1/}
Oficinas Especiales: <input type="checkbox"/> Planeación y Desarrollo Estratégico ^{4/} <input type="checkbox"/> Innovación Gubernamental <input type="checkbox"/> Políticas Públicas <input type="checkbox"/> Desarrollo de los Pueblos Indígenas <input type="checkbox"/> Atención a Migrantes ^{3/} <input type="checkbox"/> Comunicación Social ^{2/} <input type="checkbox"/> Alianza Ciudadanal ^{2/} <input type="checkbox"/> Seguridad Nacional ^{1/} <input type="checkbox"/> Comisionado para la negociación en Chiapas <input type="checkbox"/> Opinión pública e imagen <input type="checkbox"/> Educación, vida y trabajo	<input type="checkbox"/> Hacienda y Crédito Público <input type="checkbox"/> Energía <input type="checkbox"/> Turismo <input type="checkbox"/> Economía <input type="checkbox"/> Relaciones Exteriores <input type="checkbox"/> Comunicaciones y Transportes	<input type="checkbox"/> Medio Ambiente y Recursos Naturales <input type="checkbox"/> Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, <input type="checkbox"/> Trabajo y Previsión Social <input type="checkbox"/> Educación Pública <input type="checkbox"/> Desarrollo Social <input type="checkbox"/> Salud	<input type="checkbox"/> Gobernación y Contraloría y Desarrollo Administrativo <input type="checkbox"/> Reforma Agraria <input type="checkbox"/> Seguridad Pública <input type="checkbox"/> Defensa Nacional <input type="checkbox"/> Marina <input type="checkbox"/> Procuraduría General de la República

^{1/} La falta de articulación en términos de la administración pública, en cuanto a la poca claridad de las funciones específicas, como los instrumentos y las facultades reales que iban a tener las coordinaciones por área, derivó en las renuncias de Adolfo Aguilar Zinser (ex embajador de

México ante la Comisión de Seguridad de la ONU), a la Comisión de Orden y Respeto, y a la Oficina de Seguridad Nacional; y de José Sarukhán, a la Comisión de Desarrollo Social, siendo desmanteladas por el propio presidente Fox, en el 2001.

- 2/ La Oficina de Alianza Ciudadana desaparece al ser nombrado su titular, Rodolfo Elizondo, vocero de la presidencia de la República, tras la renuncia de Martha Sahagún, como jefa de la Oficina de Comunicación Social, por su matrimonio con el presidente Fox en el año 2001. Actualmente es secretario de Turismo.
 - 3/ La oficina de Atención a los Migrantes, desaparece en el año 2002, tras la encomienda de otra tarea a su titular el México-americano, Juan Hernández.
 - 4/ En julio de 2003, Carlos Flores, jefe de la Oficina de Planeación Estratégica sale de la misma para ser nombrado embajador de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En ese mismo año Ernesto Ruffo Appel, renuncia a su cargo frente a la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte.
- Fuente: Elaboración propia con base a datos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y El Financiero 6 y 8 de febrero de 2001.

Como se observa en el cuadro 6.2, las secretarías de Estado están agrupadas en tres áreas principales, donde una especie de superasesores o zares sectoriales, son los encargados de atender los problemas regionales o nacionales, garantizando la debida coordinación entre diferentes niveles de gobierno o dependencias para cumplir con determinada meta u objetivo. Las unidades administrativas actúan como un gabinete alterno, cuyas tareas incluyen tanto las de apoyo, planeación estratégica y desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental, como las de vinculación con grupos sociales relevantes de la sociedad y seguimiento a las prioridades de este gobierno.

Bajo esta nueva estructura, el gobierno foxista establece compromisos por cada área responsable, y los programas y/o actividades de carácter sectorial, regional y especiales, para su solución. Véase Anexo, cuadros 6.3, 6.4 y 6.5 de los primeros 100 días de su mandato.

Si bien, el gobierno al inicio de su gestión ha elaborado diversos programas y/o actividades para solucionar las necesidades económicas, políticas y sociales, éstos encuentran serias dificultades en su implementación, debido ha los escasos recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos con que cuentan las áreas responsables, así como, a la falta de articulación interinstitucional e intergubernamental, para ejecutarlos. Por ejemplo, la relación entre el Poder

Ejecutivo y el Poder Legislativo, ha estado marcada por la rispidez en la búsqueda de consensos para rendir cuentas de la gestión pública y responder de manera democrática a la sociedad.

En el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal, Francisco Barrio Terrazas, extitular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, no logró mucho éxito durante su estancia en la dependencia, dejando pendiente esta asignatura. Por ejemplo, el caso Pemexgate, en el que se desviaron recursos de la paraestatal por 500 millones de pesos, a la campaña presidencial del priísta Francisco Labastida Ochoa, en el año 2000; otra instancia, el IFE, fue la que sancionó al PRI, por delitos electorales. Pero su principal acusado, Rogelio Montemayor Seguy, exdirector de Pemex, sigue en Estados Unidos sin que se resuelva su extradición, y Carlos Romero Deschamps, líder sindical petrolero está libre. Así, su frase anticorrupción de capturar “peces gordos”, quedó la imagen de pescar sólo “charalitos”. Ese fue el desempeño de alguien que hoy es diputado federal por la LIX legislatura, bajo el principio de representación proporcional y coordinador de la fracción parlamentaria panista.

Con relación a la desregulación administrativa, ésta no ha disminuido del todo. Según la Unidad de Desarrollo y Simplificación administrativa, de la Secodam, a principios de 2003, se identificaron 178 normas de carácter transversal, es decir, múltiples normas por cada entidad y dependencia, de las cuales se eliminaron 60 y 18 más fueron simplificadas, logrando un avance del 43 por ciento. Se estima que Pemex tan sólo tiene más de nueve mil normas entre técnicas y administrativas³⁴⁶.

Este exceso de normatividad genera en la administración pública federal, una gran cantidad de instancias y una burocracia que aumentan las oportunidades de corrupción. De acuerdo a la Subsecretaría de Normatividad y Obras Públicas y Adquisiciones de la Secodam, anualmente la población paga alrededor de 57

³⁴⁶ *El Financiero*, 28 de marzo de 2003, pp. 48-49.

millones de pesos de los 228 mil, por concepto de corrupción y sobreprecio de adquisiciones gubernamentales y obras que ordena³⁴⁷.

Por su parte, la normatividad y la situación económica del país, propiciaron que en el 2002, Pemex y Comisión Federal de Electricidad, principales paraestatales con proyecto de inversión, vieran pospuestas más de 44 obras, por valor superior a 90 millones de dólares. Por ejemplo, se canceló la construcción de dos subestaciones de eléctricas, Sur y Transformadores, con inversión de alrededor de 30 millones de dólares por la necesidad de reprogramar todo el paquete y los niveles de rentabilidad de las obras que podrían variar con las nuevas fechas³⁴⁸.

Por otra parte, en marzo de 2003, la Cámara de Diputados aprobó las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que transforman la Secretaría de Contraloría en Secretaría de la Función Pública, así como, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que entró en vigor en octubre de este año, cuando se aprobó el reglamento de dicha ley. La nueva dependencia gubernamental mantendrá entre sus facultades las de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. Además tendrá la atribución de dirigir, organizar y operar el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal para terminar con la discrecionalidad en los cargos públicos.

Para Uvalle Berrones, la nueva ley abre a la sociedad civil la administración pública y empieza a transparentarse el quehacer público, vislumbrándose de un modo más claro las diferencias entre el ámbito de lo público y lo privado, pero tratando de evitar que la ley fomente el individualismo, ésta representa un "fuerte golpe a la cultura de la improvisación y el servicio público tiene que ingresar a un nuevo patrón de eficiencia y comportamiento: no más funcionarios trapecistas"³⁴⁹.

³⁴⁷ *El Financiero*, 4 de julio de 2002, p. 35.

³⁴⁸ *El Financiero*, 28 de marzo de 2003, p. 48.

³⁴⁹ *El Financiero*, 11 de abril de 2003.

Aun cuando, la ley es un gran avance para el desempeño de los servidores públicos y, cumple con el objetivo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, de eficientar y reformar administración pública, desarrollando un servicio civil de carrera, existen otros rubros que no han tenido resultados positivos, por ejemplo, disminuir la pobreza a corto plazo, abatir el rezago laboral y el subempleo, transparentar el gasto público y las percepciones que reciben los funcionarios, abrir la política y el ejercicio del poder a la participación y control desde la base social, en el marco de eficiencia y eficacia que se ha impuesto el gobierno actual.

En el rubro de empleos, esta administración está siguiendo los pasos de las anteriores, incluyendo la disminución de personal de la administración pública vía la jubilación anticipada, el retiro voluntario y el congelamiento de plazas. En este sentido se establece el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, el cual ofrece una compensación económica de acuerdo a los años de servicio y nivel de remuneración asignada. Por ejemplo, quien tiene un sueldo mensual de tres mil pesos y haya prestado sus servicios durante más de 25 años tendrá una compensación de 200 mil pesos. Sin embargo, no se ofrecen opciones de empleo a los servidores públicos que hayan optado por la renuncia voluntaria.

En lo que va de la presenta administración 115 mil personas se han retirado de la burocracia, más de 30 mil personas están en el programa de retiro³⁵⁰. Este adelgazamiento muchas veces es una amputación de la administración pública que puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta.³⁵¹

En suma, la nueva estructura orgánica-funcional de la administración pública, inscrita en los valores de la eficiencia y la eficacia, adelgazamiento de la

³⁵⁰ Soto, Luis, "Adelgazan la burocracia", en *Agenda Confidencial, El Financiero*, 8 de mayo de 2003, p. 50.

³⁵¹ Chanes Nieto, José, "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.). *Reflexiones al futuro*. México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 95.

burocracia, etcétera, no son los únicos valores que orientan las decisiones y acciones en el sector público. Existen otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad: equidad, responsabilidad pública, representatividad, transparencia de los procesos, igualdad jurídica, protección de los derechos civiles y honradez en la administración pública.

Capítulo 7. El nuevo papel del Estado en la etapa de postprivatización.

Concluido el ciclo de privatizaciones en el marco de los procesos de reestructuración que globalmente se han aplicado a la vida del Estado, se hace imperativo replantear el papel de éste a la luz de las nuevas realidades de economías abiertas y mercados globalizados. Por ello, el presente capítulo aborda el estudio de la nueva relación entre el Estado y el mercado en un mundo abierto, interdependiente y competitivo; la naturaleza del nuevo papel del Estado y de la empresa pública para dar cumplimiento a las expectativas y necesidades de la sociedad. Ello con el fin de que el Estado y, por ende, la administración pública, recuperen la legitimidad pérdida que deviene en la insatisfacción de los intereses colectivos, y que se asocia con la ingobernabilidad.

7.1. La nueva relación del Estado y el mercado.

En determinados momentos históricos la literatura económica ha incurrido en el exceso teórico de sobredimensionar las fronteras del Estado y del mercado en el ámbito de la vida pública, que va de la subsunción pasiva del mercado al Estado (visión estatista) a la subsunción pasiva del Estado al mercado (visión neoliberal). En este sentido, la conflictualidad de la relación de ambas categorías conduce a una encrucijada dogmática: más Estado o más mercado, en la que la sociedad debe orientar su sentido de conservación en la "libertad de elegir", eligiendo la segunda opción. Con ello, hemos caído en una beatificación de las bondades del mercado, que no permite ver sus fallas, alcances y limitaciones en un enfoque más integral de eficiencia y desarrollo³⁵².

En esta percepción ideologizada esta implícita la subestimación de las capacidades productivas y de aportes de otras expresiones de la sociedad civil,

³⁵² Villarreal, *Hacia...*, *op. cit.*, p. 232.

que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella³⁵³.

En este sentido, el replanteamiento conceptual de la relación Estado-mercado, constituye hacer a un lado el “debate trampa” sobre el tamaño del Estado, y creer que la reducción del mismo proveerá automáticamente soluciones.

La idea de que el funcionamiento del mercado conoce imperfecciones que demandan la intervención del Estado no es nueva. La escuela neoclásica reconoce que las estructuras de mercado pueden generar fallas de mercado, y frente a éstas también la organización institucional del Estado puede generar fallas. Empero, estos adeptos del Estado mínimo mantienen la preeminencia del mercado sobre el Estado.

Las fallas del mercado tienen que ver con la información imperfecta y costosa, mercados de capital imperfectos, competencia imperfecta, realidades éstas de la economía de mercado. A ello, se agregan los límites del mercado que se caracterizan por no tener visión de futuro ni proyecto de país; por no ser democrático, es decir, en el mercado sólo vota aquel que tenga ingreso, el resto aunque tenga necesidades reales queda marginado del mercado; por ser depredador de los recursos naturales y del medio ambiente, para satisfacer sus propias necesidades de crecimiento; por ser egoísta en el sentido de no distribuir equitativamente la riqueza ni combatir la pobreza.

Lester Thurow, señala respecto a las debilidades de los mercados libres que “...en las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la ‘mano invisible’ de Adam Smith

³⁵³ Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de dogmas y convencionalismo*. Ponencia Central en Materia de Desarrollo Social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York, del 27 de mayo al 3 de junio de 1997, p. 11.

se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización de los productos³⁵⁴.

Por su parte, las fallas del gobierno, se circunscriben a que éste no tiene contrapesos ni límites jurídicos generando que intervengan mal o indiscriminadamente en la economía de mercado, con efectos perversos para la eficiencia y equidad.

Por tanto, las fallas que expresan el mercado y el gobierno, en el contexto actual de economías abiertas y globalizadas, dejan ver que por sí solos no son suficientes para la asignación eficiente de recursos. Por ello, más allá de las referencias ideológicas debe ser enfocada esta relación con base a la complementariedad combinando las ventajas de ambos. Es decir, a la luz de estas nuevas realidades la relación Estado-mercado, no debe verse como dos polos opuestos y excluyentes, sino como una relación social compleja y contradictoria, pero con pleno y permanente involucramiento mutuo, en una constante de la historia del capitalismo.

De tal manera, la cosmovisión del Estado y el mercado en la actualidad debe girar en torno a la concepción de ambos como tipos de organizaciones con papeles distintos y como instituciones con una misión en la sociedad³⁵⁵, pues "cuando se pasa de una economía estatista a una economía de mercado, no sólo se reduce el papel de un agente económico como el Estado, sino que se redefinen las reglas del juego las (instituciones) y los jugadores (las organizaciones)"³⁵⁶.

³⁵⁴ Véase Thurow, Lester. *La guerra del siglo XXI*. Vergara editores, 1992.

³⁵⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1998, p. 44.

³⁵⁶ Villarreal, *Hacia...*, *op. cit.*, p. 233.

El mercado como institución esta sujeto a leyes, reglamentos y ordenamientos que regulan las transacciones comerciales y financieras, tanto domésticas como internacionales, y por organizaciones, esto es, por los jugadores. Al respecto, Ayala Espino señala: "el mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan la operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad"³⁵⁷.

Por su parte, el Estado es una institución encargada de establecer el orden legal y las reglas para la convivencia en la sociedad. Es decir, "es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas. [Por tanto] el Estado es la única organización institucional autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas"³⁵⁸.

Así, el Estado es la institución encargada de generar un marco regulatorio a través de leyes, reglamentos y ordenamientos, que dan cuerpo al mercado como institución. Sin Estado, el mercado sería un simple espacio de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos.

De este modo, el mercado es una institución donde concurren diversos jugadores como organizaciones privadas (empresas, asociaciones, gremios, grupos, individuos) y el Estado mismo, para intercambiar bienes y servicios. El Estado, por tanto, "es el responsable de salvaguardar que el mercado sea el ámbito de negociaciones, transacciones y de movimiento para que la sociedad obtenga de él, los elementos indispensables para su reproducción"³⁵⁹.

³⁵⁷ Ayala Espino, *Limites...*, *op. cit.*, p. 15.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 14, subrayado mío.

³⁵⁹ Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 46.

Toca al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, como refiere Oszlak:

"...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 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. Sin duda, su transformación cualitativa y cuantitativa sería inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquél"³⁶⁰.

En este esquema se identifica que entre Estado y mercado, "existe una amplia gama de organizaciones que incluyen entre otras los 'espacios de interés público' entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero no forman parte del Estado ni del mercado, la nueva generación de cooperativas empresariales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales voluntarias, organizaciones vecinales, grupos ecologistas, entre otros"³⁶¹. Se trata de sumar al papel complementario entre el Estado y el mercado, las potenciales de la sociedad civil, que ambos tendían a marginar, para responder de manera adecuada las nuevas demandas que se plantean y obtener el mejor resultado para el país, y sea factor de desarrollo para el conjunto de la sociedad.

En suma, la nueva relación entre el Estado y el mercado no es de antinomia, de polos opuestos y excluyentes, sino de apoyo, complementación y delimitación clara de actividades, que integre activamente a este esquema la cooperación de los diferentes actores de la sociedad civil.

³⁶⁰ Oszlak, *op. cit.*, p. 47.

³⁶¹ Kliksberg, *op. cit.*, p. 13.

7.2. El nuevo papel del Estado.

La globalización tomó imperativa la redefinición de las funciones del Estado. Su nuevo papel es el de facilitar que la economía nacional se vuelva internacionalmente competitiva. Ello no significa que deba reducir su papel en el respectivo campo de actividad. Al contrario, la regulación y la intervención estatal siguen siendo necesarias en la educación, la salud, la cultura, el desarrollo tecnológico, la inversión de infraestructura, la justicia, etcétera, planteando que las mismas no sólo deben tender a compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino principalmente a capacitar a los agentes económicos para competir en el ámbito internacional³⁶².

Por ejemplo, los procesos de integración económica exigen mayor competitividad en extensos campos de la administración pública, la cual deberá adoptar nuevos sistemas decisorios similares a los del mercado, si pretende sobrevivir. En tal sentido, deberán revisarse los regímenes constitucionales y jurídicos existentes, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con el aparato tradicional de gobierno y administración, en las nuevas circunstancias. También, es necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Ello con el propósito de generar una nueva cultura de la función pública, en la que la actitud y el comportamiento de los funcionarios sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas³⁶³. Y por ende, mejorar la adaptabilidad de los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales.

Cuestiones tales como la creación de monopolios privados; la formación de oligopolios empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre el Estado y corporaciones; la

³⁶² Bresser Pereira, Luiz Carlos, "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil", en Revista CLAD, *op. cit.*, p. 64.

³⁶³ Osziak, Oscar, *Estado y sociedad...*, *op. cit.*, p. 75.

especulación financiera que escapa a los márgenes de control de los sistemas financieros nacionales; el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la formación de grupos guerrilleros que debilitan la seguridad y estabilidad social de los estados; las diferentes modalidades de pobreza (alimentaria, capacidades y patrimonio) y la extrema pobreza; la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por el sector privado; la migración a los países desarrollados en busca de mejores niveles de vida dada la falta de oportunidades en su propio país, son parte de la agenda del Estado precisamente cuando es menor su capacidad para resolverlas e intenta insertarse al mundo globalizado.

Para Albert Fishlow, Nicholas Stern y Simon Teitel, especialistas en problemas de desarrollo, coinciden en que se debe revalorizar el papel del Estado para recuperar y sostener el crecimiento económico. Fishlow, se pronuncia por un Estado fuerte y activo, que ejerza un mayor control estatal sobre los recursos, que establezca las prioridades del gasto e imponga restricciones. Así, al minimizar los beneficios de la privatización, considera que el sector público tiene un papel fundamental por jugar. El sector público es fundamental por diversas razones, a saber:

"a) El aumento de la inversión pública es esencial para expandir la inversión privada, el deterioro de la infraestructura y la falta de servicios públicos reducen las ganancias privadas; b) es necesario aumentar el gasto social en educación y salud, así como ampliar los programas destinados a los más pobres; c) el sector público debe ofrecer mejores subsidios y dirigir mejor los recursos, contar con la capacidad de deshacerse de algunas actividades productivas y liberar el comercio, y d) los monopolios privados deben ser supervisados y las actividades financieras no deben ser descuidadas"³⁸⁴.

Por su parte, Stern considera que el Estado tiene un papel particular que jugar en "la educación, la salud, la protección social y el medio ambiente, así como, garantizar y mejorar el funcionamiento de los mercados y de las actividades del sector privado, a través de trabajos de infraestructura, de la elaboración de un

marco legal y reglamentario, que permita que la competencia se ejerza eficazmente, y de intervenciones selectivas en la industria y la agricultura para estimular la creación y la difusión de nuevos conocimientos³⁶⁵.

Simon Teitel, hace referencia al nuevo papel del Estado en Latinoamérica, considera que las naciones de esta región sólo saldrán del estancamiento y crecerán económicamente gracias a un sector público que desempeñe un papel más relevante. Así el Estado debe cumplir con tareas tradicionalmente aceptadas como la regulación y control de la actividad económica, además del suministro de otros bienes públicos como la educación, la salud y los servicios asistenciales y sociales³⁶⁶.

Estos autores ponen de ejemplo la experiencia de los países del sudeste asiático, donde la idea de intervención estatal y desarrollo resultan inseparables, en una economía globalizada. La estrategia dirigida por el Estado para el desarrollo, en diversas esferas, incluida la promoción de sectores, el financiamiento, la promoción de exportaciones, la protección, el desarrollo del capital humano, entre otros, en las economías de Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, e inclusive China.

Los países del sudeste asiático conciben al Estado guiando a una sociedad orgánica hacia una competencia efectiva en el mercado global, con el fin de aumentar el poder y la riqueza del Estado y la sociedad, pero también concibe a esta competencia teniendo lugar dentro de un contexto de ventaja comparativa no estática, sino dinámica, donde el Estado ayuda a la sociedad a ascender cada vez más en la escala de la tecnología, desplazándose de las industrias de baja tecnología y bajos salarios hacia las de alta tecnología y altos salarios³⁶⁷.

³⁶⁴ Guillén Romo, *op. cit.*, pp. 206-207.

³⁶⁵ *Ibid.*, pp. 208-209.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 210.

³⁶⁷ Kurth, James R., "La Cuenca del Pacífico frente a la Alianza del Atlántico: dos paradigmas de las relaciones internacionales", en López Villafañe, *op. cit.*, pp. 21-49.

El éxito económico de estos países se debe a que fueron capaces de controlar los términos en que se involucraron en la economía global. Es decir, determinaron su propio ritmo de cambio sin disminuir el papel del Estado. Cada uno se aseguró al crecer de que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington, que postula un mínimo papel del Estado, una rápida privatización y liberalización. En cambio, aquellos países que han dejado que la inserción en la globalización sea manejada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, no han tenido buenos resultados³⁶⁸.

De este modo, la idea moderna del desarrollo se basa en un concepto de Estado como el *primum mobile* del progreso socioeconómico. Es decir, para la teoría del desarrollo, el Estado es el mecanismo primario para superar ciertas limitaciones importantes inherentes en la estructura de las economías domésticas y el medio ambiente de la economía global.

7.3. El nuevo papel de la empresa pública.

En el nuevo papel del Estado, las empresas públicas estratégicas (petroleras, energía eléctrica, gas, agua potable, entre otras) constituyen un instrumento importante para el desarrollo de la economía nacional. La idea neoliberal de continuar con la privatización de estas paraestatales, apoyándose en la tesis de eficiencia de la economía de bienestar, para justificar las políticas de *laissez faire*, que sólo benefician al sector privado, debe ser desechada por los estados nacionales. Y en cambio, hacer los ajustes necesarios para que las empresas públicas tengan un mejor desempeño en el ámbito económico como cualquier empresa privada. Para ello, se debe otorgar a las empresas públicas autonomía financiera y administrativa para elevar su eficiencia.

³⁶⁸ Véase Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid, Ed. Taurus, 2002.

Desde el punto de vista neoestructuralista, la eficiencia financiera de la empresa pública permitirá a ésta competir en el mismo plano que la empresa privada, sea nacional o extranjera, y con el sector social (caso de México: cooperativas, ejidos, comunidades agrarias, empresas de sindicatos, entre otros)³⁶⁹. De este modo, tendrá que fijar objetivos y metas de utilidad financiera a fin de poder hacer una eficiente asignación de recursos, minimizar costos y maximizar utilidades.

Naturalmente, este tipo de análisis debe ser extendido a la organización interna de la empresa, que se relaciona con la eficacia funcional de la gestión de la empresa pública (capacidad gerencial, calidad de la gestión, integración de la toma de decisiones funcionales, naturaleza de los cambios organizativos, entre otros). Así, para fortalecer el papel de la empresa pública es imperativo mejorar su administración y aclarar sus márgenes de acción³⁷⁰.

Para Inostroza, la empresa pública y la empresa privada tienen las semejanzas siguientes:

- ◆ Operativas: los grandes complejos y plantas industriales operan bajo las mismas reglas.
- ◆ Organizativas: los diseños organizacionales modernos y funcionales se aplican de manera similar.
- ◆ Estructurales: estructuras de funcionamiento apropiadas a la gestión moderna.
- ◆ De dirección: funciones gerenciales equivalentes a las organizaciones modernas.
- ◆ De tipo endógeno: formas de enfrentar problemas del medio ambiente y situaciones críticas.

³⁶⁹ Inostroza, *op. cit.*, p. 217.

³⁷⁰ Ortiz, Edgar, *et al.*, "Estructura financiera de las empresas paraestatales del subsector marítimo mexicano", en *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, México, CIDE, vol. 1, núm. 1, enero-abril, 1986, p. 171.

- ◆ De tipo restrictivo o limitantes: financieras y de presupuesto; de supervisión y control; sindicales y de relaciones laborales; de expectativas en ascenso y cambiantes de clientes, consumidores y usuarios, y otros.

Cabe aclarar que la actividad de la empresa pública también tiene una función de orden social (eliminar la pobreza extrema, prestar un servicio público de calidad, evitar conflictos sociales, ampliar la cobertura del bienestar social). Ello demanda no exagerar en la medición cuantitativa de redituabilidad de los resultados en cuanto metas previstas y en función de los recursos desplegados, sino en definir márgenes de tolerancia sobre los resultados esperados de la empresa pública, en función de sus fines sociales, de su impacto y cambio social.

Por ende, la eficiencia en términos empresariales de hacer más con menos, reduciendo el gasto público (que atiende demandas sociales que la inversión privada no considera, que genera tendencias de desarrollo productivo e industrial, etcétera), no resiste el análisis de la realidad concreta, pues está comprobado empíricamente que "con menos se hace menos".

En los últimos 20 años, los países subdesarrollados han experimentado bajo la falacia de "hacer más con menos", reducción de sus economías, empobrecimiento, desempleo, menores niveles de bienestar, deterioro del medio ambiente, descomposición social. Estos costos son atribuibles a la rigurosa evaluación cuantitativa de la eficiencia económica neoliberal que hace a un lado los indicadores cualitativos, identificándose como eficientista.

Lo anterior ha conducido a la pérdida de legitimidad del Estado, y en consecuencia, de la administración y la empresa pública. Para recuperar aquélla es necesario redefinir la naturaleza del Estado como factor de cohesión social, en el sentido, de la eficacia de su acción dirigida a lograr un efecto positivo en el terreno de lo público de la sociedad y, con ello, ser congruente con la existencia

de la empresa pública que busca no sólo resultados financieros seguros, sino la eficacia social a través de promover impactos benéficos para la sociedad.

En este contexto, la empresa pública estratégica juega un papel importante para la reindustrialización y la integración de los países en vías de desarrollo al mercado global. Lejos de transferirse al sector privado debe fortalecerse financiera, tecnológica y administrativamente, para estar en condiciones de competir internacionalmente y cumplir con las metas económicas, políticas y sociales a nivel local, en el sentido de la eficacia: redistribuir la riqueza, eliminar la pobreza y evitar los conflictos de tipo social.

7.4. El Estado y la nueva legitimidad.

Al privarse de los recursos y perder el consenso que antes rodeaban sus formas de intervención el Estado debe crearse una legitimidad alternativa que ya no se sustenta en los recursos que podía movilizar anteriormente ni en su capacidad ejecutora³⁷¹, para satisfacer el interés público, que incluso la empresa pública se legitimaba por esa finalidad.

Para Lauffer, en el nuevo sistema de legitimidad, la legitimación del Estado ya no vendría dada por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio de poder; es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación ciudadana y los usuarios de los servicios públicos³⁷². En este sentido, se podría afirmar que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública, como agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos³⁷³.

³⁷¹ Oszlak, *op. cit.*, p. 39.

³⁷² Citado por Cabrero, *op. cit.*, p. 29.

³⁷³ *Ibid.*, p. 29-30.

En este contexto, el Estado busca resolver la crisis de legitimidad a través del rediseño del mismo, para dar cumplimiento a las expectativas y necesidades de la sociedad, es decir, por medio de la eficacia.

Para Oszlak, "el rediseño del Estado aparece... no solamente como una exigencia para una gestión eficiente, sino además como un medio de relegitimación social y política del mismo, así como, por esa vía, como un mecanismo de recuperación de cuotas de poder ahora doblemente necesarias frente a una distribución de las responsabilidades sociales en la provisión de bienes y servicios públicos, y la correlativa asunción de roles que exigen capacidad de orientación, dirección, coordinación y sanción"³⁷⁴.

Rose y Peters, consideran que ambos términos (legitimación y eficacia) debían interconexionarse para en un momento dado sacar a un gobierno la "bancarrotta política". Destino que encara un gobierno que ha malgastado su economía, perdiendo apoyo popular y efectividad económica, haciendo caer a los ciudadanos en la más pura indiferencia³⁷⁵.

En cambio Linz, se refiere a la temporalidad de ambos conceptos dinámicos, dado que la sociedad otorga o retira la legitimidad día a día³⁷⁶. Para Offe, se consigue un balance armónico si "la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes poliárquicos se refuerza por los resultados materiales de las medidas y las políticas del gobierno y si ambas son eficientes de la única manera que un Estado capitalista puede ser eficiente (en la provisión, restauración y mantenimiento con éxito de las relaciones productivas para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades)"³⁷⁷.

³⁷⁴ Oszlak, *op. cit.*, p.38.

³⁷⁵ Citado por Alcántara Sáez, Manuel, "Los problemas de gobernabilidad", en Merino Huerta, *op. cit.*, p. 36.

³⁷⁶ Véase Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Universidad, 1987.

³⁷⁷ Citado por Alcántara Sáez, *op. cit.*, p. 36

En esta última consideración, en México el binomio se desequilibra al no presentarse resultados materiales positivos en un marco de pérdida constante de legitimidad del denominado “gobierno del cambio”, que en principio mantenía un alto respaldo de la sociedad, por ser el primer gobierno de oposición electo democráticamente y por las expectativas económico-sociales que se habían generado en campaña y refrendado en la asunción del poder. Pero, en el transcurso del tiempo, la falta de resultados concretos en crear las condiciones sociales y económicas, y la falta de definición y establecimiento de nuevos arreglos institucionales y prácticas políticas, que conduzcan a la transición democrática³⁷⁸, devienen en una crisis de gobernabilidad³⁷⁹.

La continuidad de las políticas de ajuste neoliberales por parte de la nueva élite en el poder, en una sociedad que es extremadamente desigual, sólo puede crear una situación socialmente explosiva y políticamente insostenible.

Esta situación podría conducir a la generalización de movimientos insurgentes o a la pura o simple ingobernabilidad, es el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Ejército Popular Revolucionario Independiente (ERPI), la ausencia de autoridad para resguardar la seguridad de la población urbana y prohibir manifestaciones violentas con machete en mano (campesinos de San Salvador Atenco), en la capital del país, entre otros. Éstos representan sectores sociales específicos que responden ante los ajustes de las políticas neoconservadoras, dado que no todos

³⁷⁸ La transición democrática se define como la transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizados por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. Véase Cansino, Cesar, “Democratización y liberalización”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, No. 14, noviembre 1997, p. 13.

³⁷⁹ La gobernabilidad se define como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de la nación, agregando que se trata de complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y grupos sociales articulan intereses, ejercen derechos y obligaciones legales, y median sus diferencias. Véase Oszlak, *op. cit.*, p. 55.

los sectores marginales perjudicados por estas políticas cuentan con recursos organizativos para emprender una acción colectiva en contra del Estado.

En este contexto, la democracia en nuestro país no es correlativa con un desarrollo económico y social. Mientras se tenga una definición restringida de democracia, puramente procedimental, en la cual la democracia quiere decir designación de representantes y gobernantes mediante elecciones competitivas libres. Podemos considerar a nuestra sociedad como democrática aunque sea profundamente desigual, con más de la mitad de la población en la pobreza.

La ingobernabilidad no es tanto una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal (como suponen los neoconservadores), sino el desbordamiento de la institucionalidad política con la pérdida de legitimidad del orden.

En México, el gobierno del "cambio" ha olvidado la transición democrática para quedarse en la simple alternancia de una nueva clase política que gobierna con la estructura institucional de los regímenes priístas, que recurre a las viejas prácticas políticas del *ancien régime*, como la intolerancia ante las críticas severas por la falta de acción del gobierno, de las verdades a medias, del maquillaje de cifras en asignaturas pendientes como el combate a la pobreza ante la falta de resultados concretos, de la utilización de recursos públicos en tiempos de campañas electorales, o para satisfacer frivolidades como el *toallagate*, etcétera.

La falta de liderazgo dentro del gabinete denota la falta de acción como gobierno, que se refleja en la incapacidad para resolver los problemas sociales, así como el entorno de irritación de las fuerzas políticas, la iglesia, los empresarios, de amplios sectores de la sociedad, que generan un preocupante ambiente de ingobernabilidad, pérdida de legitimidad e incertidumbre.

El actual gobierno debe retomar el rumbo de la transición democrática y crear las condiciones económicas y sociales, para restablecer el diálogo entre el Estado y la sociedad civil como una solución a la crisis de legitimidad del Estado y su aparato, y mantener la gobernabilidad.

CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación donde se analizó *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*, se encontró que la sustitución del modelo intervencionista del Estado en la economía por el modelo neoliberal basado en la globalización a través de los mercados, responde a factores tanto endógenos como exógenos a la economía nacional. A continuación se exponen las conclusiones más importantes derivadas de la privatización y la globalización del mercado.

1. La crisis generalizada del sistema económico capitalista a principios de la década de los setenta, cuyas principales manifestaciones son la recesión con inflación, el aumento del desempleo, la crisis fiscal del Estado, la crisis del sistema monetario internacional surgido en Bretton Woods, el desmantelamiento del Estado interventor en la economía y el avance de las políticas neoconservadoras. Se orienta hacia cambios estructurales en la organización y funcionamiento del propio capitalismo moderno, bajo el modelo neoliberal que recupera el liberalismo de *laissez faire*, la economía de mercado y el Estado mínimo, que el Estado gobierne lo menos posible.
2. La transformación de la economía capitalista obedece a la necesidad de revalorizar el capital a través de la liberalización de los flujos internacionales de capital, dinero y mercancías; conformando mercados abiertos, privatizados y globalizados, y nuevos bloques económicos; el control de los mercados y complejos sectoriales por parte de las empresas transnacionales, convierte a éstas en el centro vital de la concentración y acumulación de capital.
3. La globalización a través de los mercados competitivos en teoría puede ser la mejor garantía de la eficiencia, pero en la práctica no necesariamente de equidad social. La liberalización, privatización y desregulación pueden constituir un paso hacia mercados competitivos, pero no una garantía de lograrlos, pues

muchas actividades y muchos bienes que son fundamentales para el desarrollo humano se suministran por fuera del mercado, particularmente, por el Estado cuya función básica es promover el crecimiento económico, fortalecer las instituciones democráticas y, garantizar el bienestar y la armonía social.

4. La privatización en un sentido amplio es más que la transferencia de las empresas públicas del Estado en manos del sector privado, es una estrategia de la globalización de los mercados, en la que convergen las tendencias transnacionalización y regionalización, que pone en jaque creciente los espacios autonómicos de los estados nacionales. Por ende, la globalización se refiere entre otras cosas a la privatización de los mercados vía la transferencia de las entidades paraestatales, infraestructura y servicios del Estado, a manos del empresario privado, así como, la reconfiguración de la sociedad en su conjunto, alterando las instituciones y los intereses económicos y políticos.
5. El mercado global cuando va demasiado lejos en el control de los efectos sociales y políticos, las oportunidades y recompensas de la globalización, transnacionalización y regionalización, se difunden de manera desigual e inícuo, concentrado el poder y la riqueza un grupo selecto de personas, empresas y países, dejando al margen a una inmensa mayoría.
6. La globalización de los mercados es un hecho irreversible. Cada país debe crear las normas, las instituciones y la infraestructura social que involucren todos los aspectos de la vida económica y política, para fomentar el desarrollo y la equidad, en los planos local, nacional, regional y global. Un marco normativo adecuado que resguarde los intereses nacionales sobre los intereses extranjeros. Instituciones necesarias para que la vida en sociedad se organice en conjuntos de significados y prácticas compartidas durante mucho tiempo como la libertad, la justicia, el respeto a los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, etcétera. Así como, una infraestructura social para satisfacer las necesidades colectivas como educación, salud,

nutrición, vivienda y seguridad social. Todo ello, para una mejor inserción de las economías nacionales en la globalización y asegurar que ésta funcione para la gente y no sólo para las utilidades.

7. La globalización impulsada por los mercados ha generado una gran desigualdad en el mundo. La brecha entre países ricos y países pobres es cada vez más grande. La tendencia de fusiones, alianzas y adquisiciones está concentrando el poder industrial y de capital en empresas globales, eliminando las pequeñas y medianas empresas, y con ello, provocando el desempleo masivo. La globalización tecnológica establece una nueva división internacional del trabajo, donde el mercado está integrado cada vez más en beneficio de los altamente calificados, con gran movilidad y grandes salarios, pero el mercado de mano de obra sin calificar está todavía sumamente limitado en las fronteras nacionales. La revolución informática ha creado una clase minoritaria tecno-informada y una clase mayoritaria atecno-informada, y en la pobreza. Los individuos en esta última condición difícilmente pensarán globalmente para actuar localmente, en aras de superar su situación marginal.
8. La integración económica a través de la firma de acuerdos o tratados que involucra a tres o más países, conforman bloques regionales con nuevas fronteras adentro, para hacer frente a la globalización y a la competencia interregional. Pero esta integración por bloques multinacionales regionales beneficia más a los países con más grado de desarrollo económico.
9. En México, la adopción del modelo neoliberal responde en lo interno al agotamiento del intervencionismo estatal en la actividad económica, que bajo el nombre de modelo de desarrollo estabilizador a finales de la década de los sesenta empezaba a perder dinamismo y cierto rezago en algunas ramas industriales (hidrocarburos, petroquímica, comunicaciones y transportes, y agricultura, principalmente), así como pérdida del empleo, la distribución del ingreso y la calidad de vida, un endeudamiento externo y el papel del sector

público en el proceso de desarrollo, que se expandió en los años setenta junto con el gasto público apalancado en los ingresos del petróleo. A ello hay que agregar la crisis de la deuda de 1982 y la llegada al poder de un grupo de tecnócratas acólitos del mercado. En lo externo, está el descenso del precio internacional del petróleo a finales de los setenta, que repercutió en la economía nacional que sostenía su crecimiento en la exportación del crudo; los cambios que opera el propio capitalismo en esta década para revalorizar el capital, a través de la globalización financiera, que encuentra en la banca internacional privada el medio para privatizar el manejo de los tipos de cambio y despojar a las autoridades monetarias nacionales el control sobre el movimiento del capital en la esfera financiera; así como, las presiones de los organismos internacionales Fondo Monetario y Banco Mundial, para realizar ajustes estructurales macroeconómicos bastantes rígidos que permitieran restaurar la capacidad de pago del servicio de la deuda. En este sentido, se expresa el fracaso para crear un Estado de bienestar social, en provisión de bienes y servicios públicos para beneficio del conjunto de la nación.

10. El proceso de privatización ha sido largo y ha tenido un costo elevado para la sociedad mexicana. En 21 años los argumentos a favor de la privatización son los mismos: para fortalecer las finanzas públicas se requiere vender las empresas ineficientes que generan un elevado gasto y canalizar los recursos públicos al desarrollo social. Éste no se ha reflejado en la sociedad en su conjunto, como lo demuestra el índice de pobreza que hemos tenido en estos años de más de 50 millones de personas que viven en la zozobra y ven el futuro con incertidumbre. Sólo unas cuantas familias mexicanas y capitales extranjeros se han beneficiado. Con esto no quiero decir, que regresemos al Estado omnipotente, sino que allí donde la empresa y la administración pública han demostrado un comportamiento deficitario irreparable, la privatización junto con la liberalización y la desregulación pueden intervenir para traer beneficios. Pero no considero que el Estado deba dejar de intervenir donde lo reclama el bienestar social. En la actualidad hay actividades que no son ajenas al Estado

como son la infraestructura, la educación, la salud, la seguridad, la justicia, etcétera. Deben fortalecerse éstas a través de la inversión pública para erradicar la pobreza, no se debe renunciar a ellas por capricho del mercado.

11. La tesis de que el sector público ha operado ineficientemente y que requiere todavía más privatización, como propone el gobierno de Vicente Fox, a través de la reforma estructural del sector energético, tiene que ser evaluada a partir del agotamiento de la privatización del modelo neoliberal. Éste reconoce que existen fallas de mercado que demandan la intervención del Estado, por tanto, se debe transitar hacia un nuevo paradigma económico que abrevie de ambas experiencias: la estatista y la neoliberal.
12. Considero que la privatización debe concluir. Se deben buscar otros mecanismos que no conduzcan necesariamente a la privatización de la empresa pública estratégica como son la coinversión, las alianzas, los contratos, pero siempre resguardando los intereses de ésta y del país. No hay que olvidar que los recursos naturales de las paraestatales estratégicas constitucionalmente son propiedad de la nación.
13. En el contexto actual de economías abiertas y mercados globalizados, la relación del Estado y el mercado, no debe verse como dos polos opuestos o excluyentes, sino una relación social compleja y contradictoria, pero con pleno y permanente involucramiento mutuo, en una constante de la historia del capitalismo.
14. En el caso de la empresa pública contemporánea se debe redefinir su papel en función de los objetivos de desarrollo del país, para lograr mejores niveles de eficiencia en su operación hacia dentro y hacia el exterior del país. En este sentido, considero que la autonomía financiera y gestión administrativa, podrán elevar su eficiencia, pues de esta manera, la empresa paraestatal tendrá que hacer una eficiente asignación de recursos, minimizar costos y maximizar

utilidades, así como, mejorar su administración, a fin de promover impactos benéficos a la sociedad. El buscar la eficiencia no significa que tratemos de reducir el concepto al eficientismo empresarial, que vende la idea de “hacer más con menos”, cuando está comprobado que “con menos se hace menos”. Se trata de hacer mejor las cosas, de manejar los recursos de manera adecuada y transparente, dando cuentas a la sociedad civil y así evitar corrupción.

15. La privatización no sólo se refiere al jibarización del Estado en la economía sino que es más abarcativa y alude al redimensionamiento de la administración pública, a través de la reducción de secretarías y de personal, así como incorporación de nuevas tecnologías gubernamentales con valores, cultura y expectativas gerenciales. Ello ha conducido a ver más a la administración en su desempeño bajo la lupa del eficientismo económico por los funcionarios tecnócratas. Sabemos que la administración debe tener un mejor desempeño hacia dentro y hacia fuera del país, dadas las exigencias de competitividad del momento. Pero, no debemos exagerar en las posturas gerenciales, sino buscar la socialización del Estado, en el que se estructure una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del ciudadano determine los límites y obligaciones del Estado y la intervención estatal, pues el entramado social no sólo expresa divisiones sociales, también se constituye en el mecanismo que debe asegurar justicia y equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo. Esto nos lleva a crear una cultura necesaria para comprender los nuevos márgenes de acción de la administración pública y volverla más eficiente y eficaz, con personal mejor preparado y un ciudadano más informado y participativo.
16. Concluida la privatización el Estado debe crearse una legitimidad alternativa en una etapa donde ya no tiene los recursos del pasado que legitimaban su acción gubernamental e incluso legitimaban la finalidad de la empresa pública. En este sentido, el Estado debe buscar resolver la crisis legitimidad a través del rediseño del mismo, para dar cumplimiento a las expectativas y necesidades de

la sociedad. En el caso de México, éstas se encuentran deterioradas dada la continuidad de las políticas neoliberales que han generado una sociedad extremadamente desigual, que conduce a la pérdida de legitimidad del orden. Por ello, se hace indispensable recuperar ésta en función de la gestión eficiente, la acción eficaz y la participación ciudadana y, de los usuarios de los bienes y servicios públicos.

17. Si bien, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y la gobernabilidad. Hoy pareciera que el freno que sufre la transición democrática por los diversos grupos de presión que reivindican sus intereses ante el poder público, deteriora los avances logrados. Ante ello, debe haber un compromiso real con la democracia.
18. Hoy, México necesita aumentar su competitividad en el mercado global hasta alcanzar un sendero de desarrollo económico de largo plazo. Para ello, las reformas pendientes sólo podrán lograrse y mantenerse si se establece un nuevo contrato entre el gobierno y los ciudadanos, en el cual los estándares de responsabilidad pública del gobierno y de participación ciudadana a un nivel mayor que antes. El gobierno deberá responder de forma rápida a las fuerzas y exigencias cada vez mayores de democratización (rendición de cuentas); globalización con sentido ético que establezca procesos transparentes y justos para atraer capital externo; descentralización y justicia, para transferir el poder a los niveles más bajos y corregir los desequilibrios sociales, respectivamente.
19. Como bien pronunció Benito Juárez: "Nadie hará por nosotros lo que no hagamos por nosotros mismos". Es decir, los países en desarrollo, deben reconocer la responsabilidad que han tenido en los hechos del pasado y, sobre todo, por las posibilidades del futuro.

ANEXO

Cuadro 6.1
Empleo en el Gobierno Federal ^{1/}
(Plazas)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	1,489,272	1,599,890	1,647,936	870,883	910,036	898,054	905,814	763,870	731,914	630,333
Poderes, Organos Electorales	15,868	106,297	38,403	61,048	66,211	33,781	38,891	80,072	45,619	49,340
H. Cámara de Diputados	3,899	3,899	3,800	3,942	3,922	3,956	3,956	5,505	5,509	5,760
H. Cámara de Senadores	613	613	613	613	851	851	851	1,054	1,054	1,054
Suprema Corte de Justicia	11,356	12,033	12,915	14,058	14,955	15,626	16,876	19,567	19,483	21,475
Organos Electorales ^{2/}		89,752	18,281	31,378	45,287	11,122	15,794	31,844	16,902	18,118
Tribunales Agrarios			794	1,057	1,196	1,347	1,336	1,348	1,520	1,527
Tribunal fiscal de la Federación						859	878	964	1,151	1,408
Administración Central	1,453,404	1,493,693	1,511,532	819,935	843,825	864,283	868,223	703,598	686,532	580,993
Presidencia de la República	2,669	2,668	2,607	2,542	2,359	2,565	2,123	2,247	2,224	2,172
Gobernación	12,039	10,384	12,352	13,961	15,267	15,812	18,161	18,244	18,107	18,479
Relaciones Exteriores ^{3/}	3,704	3,944	3,750	3,713	3,703	3,716	3,625	3,747	3,912	4,068
Programación y Presupuesto ^{3/}	9,627	9,130								
Hacienda y Crédito Público ^{3/}	39,819	38,135	39,235	34,378	33,550	45,267	47,446	10,423	10,818	10,167
Defensa Nacional	151,178	155,218	157,142	169,689	169,689	172,072	163,638	177,018	183,788	181,708
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural ^{3/}	78,022	73,188	69,596	59,449	60,509	35,001	31,770	31,762	29,525	26,901
Comunicaciones y Transportes ^{3/}	46,600	44,639	44,222	44,138	44,115	42,350	75,335	45,847	34,018	30,035
Comercio y Fomento Industrial	6,924	6,503	7,397	8,558	6,042	6,204	5,535	5,407	5,308	5,121
Educación Pública ^{3/}	873,315	908,460	928,311	235,069	243,975	241,566	250,234	251,847	255,444	156,032
Salud ^{3/}	134,504	144,671	145,564	154,538	160,488	163,915	138,006	20,752	11,812	13,615
Marina	41,816	43,737	46,687	48,072	48,170	53,128	53,128	54,247	53,566	54,972
Trabajo y Previsión Social	5,781	5,682	6,569	6,980	6,107	6,033	5,358	5,882	7,057	6,079
Reforma Agraria ^{3/}	15,285	14,380	13,773	11,053	11,245	11,436	9,921	10,158	3,189	2,682
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ^{3/}	4,920	4,895	4,344	4,325	4,436	34,150	32,421	36,606	36,469	40,221
Procuraduría General de la República	7,841	8,947	9,835	11,244	14,201	15,839	15,132	15,573	15,806	15,753
Energía ^{3/}	2,177	1,973	1,926	2,146	2,245	1,669	1,447	1,092	1,140	1,029
Desarrollo Social	12,867	12,751	13,923	13,872	13,601	9,404	6,608	8,345	8,336	7,239
Turismo	2,658	2,872	2,640	2,312	2,373	2,410	2,271	2,321	2,338	2,429
Contraloría y Desarrollo Administrativo ^{3/ 12/}	1,658	1,616	1,658	1,618	1,750	1,756	2,064	2,080	2,675	2,491

1/ Incluye al personal directivo, técnico o profesionista, administrativo y operativo. Los datos se refieren al número de plazas permanentes y eventuales ocupadas al 31 de diciembre de cada año.

2/ Cifras al mes de diciembre.

3/ En 1994 fue un año de elecciones, por lo que una vez concluido este proceso, se llevó a cabo la depuración del personal administrativo y operativo contratado de manera eventual en los Organos Electorales. Es por ello que en 1995 se observa una disminución del personal ocupado. En 1997 el IFE contrató en promedio 25 339 plazas eventuales para llevar a cabo el Proceso Electoral Federal 1997, apoyando los programas del Registro Federal de Electores, las áreas

de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como de Organización Electoral del Programa de Resultados Preliminares, y las áreas de Vocalías y Comunicación Social. A partir de 1998 se reporta sólo personal del IFE, debido a la incorporación del TRIFE a la Suprema Corte de Justicia.

4/ Incluye servicio al exterior.

5/ Según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, esta Secretaría desapareció en 1992, integrándose una parte de su personal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra a la nueva Secretaría de Desarrollo Social.

6/ El incremento que se observa en 1995 se debió a la reconversión de aproximadamente 14 000 plazas correspondientes a la policía fiscal, que hasta 1994 estaban contratadas por honorarios a plazas presupuestales. A partir de 1997 se excluye al personal del Servicio de Administración Tributaria.

7/ En virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1994, la SARH se transformó en SAGAR, la SEMARNAP absorbió las funciones de SEPESCA, la SEMIP se redimensionó para conformar la nueva SE y la SECOGEF cambió su nombre a SECODAM, asumiendo nuevas atribuciones.

8/ En 1997, 1998, 1999 se excluyen 1291 725, 979 702 y 679 361 empleos temporales del Programa Emergente Temporal, respectivamente.

9/ Debido a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992 se dio transferencia del personal ocupado por la SEP a los gobiernos de los estados, por lo que a partir de 1993 sólo se reporta lo que registra el sistema federal. La disminución que se observa en 1999 se debió a las transferencias de plazas del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.

10/ El 1996 no incluye 20 005 empleos eventuales contratados para llevar a cabo las campañas de vacunación; programas prioritarios del dengue, paludismo y cólera; y los becarios que se encuentran en las Unidades Auxiliares de Salud, y en los Centros de Salud Rural; la reducción observada a partir de 1997 se debió al proceso de descentralización de facultades y recursos de los gobiernos de los estados.

11/ La reducción observada en 1998 se debió al Programa de Retiro Voluntario y a la reestructuración en las representaciones estatales.

12/ En 1997 incluye 876 promotores sociales y para 1998 considera 23 contratos de honorarios y 584 promotores sociales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en datos de las dependencias del Gobierno Federal.

ANEXO

Cuadro 6.3

Compromisos y Acciones	
Primeros 100 días de Gobierno del Presidente Vicente Fox	
Crecimiento con Calidad	
Compromisos	Programa/actividad
<input type="checkbox"/> Fortalecer el campo y estimular la industria	Fortalecimiento de Procampo (18 de enero)
<input type="checkbox"/> Combatir el rezago laboral y el subempleo; <input type="checkbox"/> Reactivar a las regiones más rezagadas	Programa Marcha hacia el Sur (8 de marzo)
<input type="checkbox"/> Transformar Pemex en una empresa manejada con criterios de eficiencia y con una administración profesional.	Modernización e integración de un nuevo consejo de Pemex (13 de febrero)
<input type="checkbox"/> Atender de manera especial el sureste mexicano; <input type="checkbox"/> Democratizar la economía distribuyendo las oportunidades para todos y en todas las regiones del país; <input type="checkbox"/> Generar oportunidades de empleo en las zonas más rezagadas y marginadas.	Plan Puebla Panamá
<input type="checkbox"/> Eliminar los factores que provocan la transmisión generacional de la miseria; <input type="checkbox"/> Aplicar medidas que disminuyan los elementos de pobreza con resultados a corto plazo; <input type="checkbox"/> Impulsar la vocación económica de las regiones y de las industrias locales.	Banca Social y Microcréditos (20 de febrero)

Continúa cuadro 6.3

Crecimiento y Calidad	
Compromisos	Programa/actividad
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Crecimiento sustentable; <input type="checkbox"/> Balancear crecimiento y reducción de pobreza con protección al medio ambiente; <input type="checkbox"/> Establecer un Plan verde para revertir el deterioro ambiental del agua, aire, suelo, y subsuelo; <input type="checkbox"/> Un Gobierno comprometido con la naturaleza; <input type="checkbox"/> Conservar y desarrollar los recursos naturales para lograr su aprovechamiento sustentable; <input type="checkbox"/> Generar beneficios para las comunidades de zonas naturales protegidas; <input type="checkbox"/> Propiciar el esfuerzo común: Gobierno, sectores productivos y sociedad. 	<p>Cruzada Nacional por el Agua y el Bosque (7 de marzo)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Integrar las políticas económicas y sociales para conseguir crecimiento con equidad; <input type="checkbox"/> Garantizar el acceso a la Infraestructura social básica. 	<p>Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (23 de febrero)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Desarrollar infraestructura para atraer turismo internacional 	<p>Inauguración de la Escalera Náutica (21 de febrero)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Consolidar la recuperación y sentar las bases para la estabilidad y el crecimiento; <input type="checkbox"/> Garantizar la estabilidad de los indicadores fundamentales de la economía; <input type="checkbox"/> Democratizar la economía distribuyendo las oportunidades para todos y en todas las regiones del país. 	<p>Aprobación del Presupuesto Anual</p>
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fortalecer el ciclo de ahorro, inversión y financiamiento. 	<p>Programa Ahorros en el Gobierno (2 de marzo)</p>

Continúa cuadro 6.3

Crecimiento con Calidad	
Compromisos	Programa/actividad
<input type="checkbox"/> Propiciar el esfuerzo común: Gobierno, sectores productivos y sociedad.	Programa de Protección al Consumidor (5 de marzo)
<input type="checkbox"/> Defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero	Apoyo el envío de remesas familiares (3 de marzo)
<input type="checkbox"/> Iniciar a la brevedad posible el proyecto e-México a fin de que la revolución de la información y las comunicaciones tengan un verdadero carácter nacional.	Proyecto e-México. (22 de febrero)
<input type="checkbox"/> Impulsar la reforma integral del Estado; <input type="checkbox"/> Establecer el Estado democrático de derecho; <input type="checkbox"/> Llevar a cabo la reforma integral jurídica; <input type="checkbox"/> Fortalecer las instituciones públicas; <input type="checkbox"/> Consolidar la transición democrática.	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

* Fecha de establecimiento de compromiso

Fuente: El Financiero, 16 de mayo de 2001, p. 44.

Cuadro 6.4

Compromisos y Acciones	
Primeros 100 días de Gobierno del Presidente Vicente Fox	
Orden y Respeto	
Compromisos	Programa/actividad
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Reducir los índices de corrupción en la Administración Pública Federal; <input type="checkbox"/> Un Gobierno honesto y transparente; <input type="checkbox"/> Un Gobierno que informe con veracidad y oportunidad; <input type="checkbox"/> Establecer servicios públicos eficientes y confiables; <input type="checkbox"/> Hacer factible la transparencia y la justicia real del sistema jurídico. 	<p>Estrategia Nacional de Evaluación Ciudadana a la Seguridad Pública Ojo Ciudadano *(31 de enero)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Combatir frontalmente al Crimen Organizado y al Narcotráfico; <input type="checkbox"/> Llevar a cabo la reforma integral del sistema de seguridad pública y justicia; <input type="checkbox"/> Incrementar la eficiencia de las instituciones; <input type="checkbox"/> Atacar con firmeza la inseguridad y solucionar sus causas. 	<p>Cruzada Nacional contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico (24 de enero)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Reducir los índices de corrupción en la Administración Pública Federal; un Gobierno honesto y transparente, que informe con veracidad y oportunidad; <input type="checkbox"/> Establecer servicios públicos eficientes y confiables; <input type="checkbox"/> Hacer factible la transparencia y la justicia real del sistema jurídico; <input type="checkbox"/> Reducir los índices de corrupción al interior de las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública; <input type="checkbox"/> Combatir la corrupción sin privilegios y salvedades; <input type="checkbox"/> Fin a la impunidad de funcionarios que cometen actividades ilícitas; <input type="checkbox"/> Transparentar las percepciones que reciben los funcionarios públicos. 	<p>Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (26 de febrero)</p>

Continúa cuadro 6.4

Orden Respeto	
Compromisos	Programa/actividad
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Incrementar la confianza de los ciudadanos en el Estado de derecho; <input type="checkbox"/> Un Gobierno profesional, honesto y de calidad que aspire a confianza a la ciudadanía; <input type="checkbox"/> Garantizar el pleno respeto a las garantías individuales; <input type="checkbox"/> Terminar con la impunidad; <input type="checkbox"/> Promover el respeto a los derechos humanos; <input type="checkbox"/> Democratizar al acceso a la justicia. 	Acuerdo Gobierno Sociedad contra la Corrupción (26 de febrero)
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Combatir frontalmente al Crimen Organizado y al Narcotráfico. 	Plan Piloto de Seguridad en Apoyo a Gobiernos Estatales (24 de enero)
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Rediseñar el Registro Agrario Nacional; <input type="checkbox"/> Fortalecer la Procuraduría Agraria para terminar con las disputas y dar orden jurídico a la tenencia de la tierra. 	Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica de la Tierra (22 de febrero)

*Fecha de establecimiento de compromisos.

Fuente: *Ibid.*, p. 45.

Cuadro 6.5

Compromisos y Acciones	
Primeros 100 días de Gobierno del Presidente Vicente Fox	
Desarrollo Social	
Compromisos	Programa/actividad
<input type="checkbox"/> Fortalecer el acceso a servicios de salud de calidad.	Cruzada Nacional por la Calidad en la salud (22 de enero)
<input type="checkbox"/> Creación del sistema nacional de becas y créditos educativos con el fin de que ningún alumno de nivel medio superior sea obligado a dejar sus estudios por falta de recursos; <input type="checkbox"/> Establecer la equidad como un imperativo de la educación a través del sistema nacional de becas y financiamiento.	Programa Nacional de Becas (Pronabes) (2 de febrero)
<input type="checkbox"/> Promover la inclusión al desarrollo de los grupos vulnerables del país.	Transformación de la Junta de Conciliación y Arbitraje (2 de febrero)
<input type="checkbox"/> Impulsar la vocación económica de las regiones y de las industrias locales.	Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (12 de febrero)
<input type="checkbox"/> Promover la inclusión al desarrollo de los grupos más vulnerables del país; <input type="checkbox"/> Asegurar al acceso a la educación de los niños y jóvenes marginados.	Programa de apoyo a las 250 microregiones más pobres del país. (14 de febrero)
<input type="checkbox"/> Promover una cultura hacia la práctica del ejercicio físico y el deporte.	Programa Nacional de Educación Física (9 de marzo)
<input type="checkbox"/> Combatir el rezago laboral y el subempleo.	Chambatel (1 de marzo)
<input type="checkbox"/> Consolidar la recuperación y sentar las bases para la estabilidad y el crecimiento.	Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (28 de febrero)

Continúa cuadro 6.5

Desarrollo Social	
Compromisos	Programa/actividad
<input type="checkbox"/> Fomentar el acceso a la vivienda digna.	Nuevo Plan de Vivienda (24 de febrero)
<input type="checkbox"/> Elevar el nivel y la calidad del sistema educativo.	Escuelas de Calidad (2 de enero)
<input type="checkbox"/> Abrir la política y el ejercicio del poder a la participación y control desde la base social.	Convocatoria a las ONG's para que se integren a la construcción de gobierno. (28 de febrero)
<input type="checkbox"/> Promover la nueva cultura hacia la práctica del ejercicio físico y el deporte.	Fusión de Conade y Codeme (5 de marzo)
<input type="checkbox"/> Escuchar directamente a los indígenas y a los migrantes para conocer sus necesidades, sus propuestas y fomentar el desarrollo desde su particular forma de vida.	Programa de Educación Bilingüe para los Pueblos Indígenas (20 de febrero)
<input type="checkbox"/> Escuchar directamente a los indígenas y a los migrantes para conocer sus necesidades, sus propuestas y fomentar el desarrollo desde su particular forma de vida.	Fideicomiso para la Liberación de Presos Indígenas (20 de febrero)
<input type="checkbox"/> Escuchar directamente a los indígenas y a los migrantes para conocer sus necesidades, sus propuestas y fomentar el desarrollo desde su particular forma de vida.	Programa para la Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas (3 de enero)
<input type="checkbox"/> Escuchar directamente a los indígenas y a los migrantes para conocer sus necesidades, sus propuestas y fomentar el desarrollo desde su particular forma de vida.	Consejo de Culturas Indígenas (8 de marzo)

*Fecha de establecimiento de compromisos.

Fuente: *ibid.*

Bibliografía y Hemerografía

Andrade Sánchez, Eduardo. *Intervención del Estado en la economía*. México, UNAM, Serie Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 1986.

Ayala Espino, José Luis. *Limites del Mercado. Limites del Estado*. México, INAP, 1992.

_____. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México. UNAM-Facultad de Economía, 1996.

_____. *Economía pública. Una Guía para entender al Estado*. México. UNAM. Facultad de Economía. 1997.

Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1981.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Ed. FCE, 1986.

_____. *Liberalismo y democracia*. México, Ed. FCE, 1988.

Boneo, Horacio (comp.). *Privatización del Dicho al hecho*. Argentina, Cronista Comercial, 1985.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México. INAP, 1997.

Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. México. Juan Pablos Editor, 1995.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*. México, Ed. Miguel Angel Porrúa. 1983.

Casar María Amparo y Péres Wilson. *El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* México, Ed. Siglo XXI, 1988.

Caso, Andrés. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*. México, INAP, 1998.

Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias*. México, FCE, 1995.

_____. *Estado modesto, Estado moderno*. México, Ed. FCE, 1989.

Chomsky, Noam. *La sociedad global: educación, mercado y democracia*. México, Ed. Joaquín Mortiz, 1995.

De Sierra, Gerónimo (coord.). **Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal**. Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1994.

De la Garza Toledo, Enrique (coord.). **La privatización en México. Consecuencias sociales y laborales**. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. 1998.

Drucker, Peter. Drucker. **Su visión sobre: La Administración, la organización basada en la información, la economía, la sociedad**. Bogotá, Ed. Norma. 1996.

García Moisés, Enrique. **La inversión extranjera, como presión económica**. México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1998.

García Páez, Benjamín. **Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos**. México. INAP. 1994.

García Ramírez, Sergio. **Derecho social económico y la empresa pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

Garduño Ríos, Sergio y González Vela, Gabriel. **Los indicadores de bienestar en México 1940-1995**. México, Instituto de Investigación Económica y Social. Lucas Alamán A.C. Julio, 1998.

González Casanova, Pablo y Saxe-Fernández, John (coords.). **El mundo actual: situación y alternativas**. México, Ed. Siglo XXI, 1996.

González Parodi, Gretchen. (coord.). **Administración y estrategias de fin de siglo**. México. UAM-Azcapotzalco. 1997.

Guerrero, Omar. **El Estado en la era de la modernización**. México, Plaza y Valdés, 1992.

Guillén Romo, Héctor. **La contrarrevolución neoliberal**. México. Ediciones Era. 1997.

Hanke, Steve H. **Privatización y desarrollo**. México, Ed. Trillas, 1991.

Hernández Oliva, Rocio Citlalli. **Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999**. México, INAP, 2001.

Hirsch, Joachim. **Globalización, capital y Estado**. México, UAM-Xochimilco, 1998.

Huerta Moreno, María Guadalupe. **Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad**. México, INAP, 2001.

- Ibarra, David. ***Privatización y otros acomodados de poder entre el Estado y Mercado en América Latina***. México, UNAM, 1990.
- Inostroza Fernández, Luis. ***Privatizaciones megatendencias y empresas públicas***. México. UAM-Azcapotzalco, 1997.
- Jorge Alonso (coord.). ***El Estado mexicano***. México, Editorial Nueva Imagen-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, tomo I y II, 1982.
- Kammerman, Sheila B. y Kahn Alfred. (comps.). ***La privatización y el Estado benefactor***. México, Ed. FCE, 1993.
- Kaplan, Marcos (coord.). ***Crisis y futuro de la empresa pública***. México, UNAM-PEMEX. 1994.
- Keynes Maynard, John. ***Teoría general de la ocupación, el Interés y el dinero***. México, FCE, 1970.
- Klein, Lawrence R., Solís, Leopoldo y Coutiño, Alfredo. ***Ensayos sobre aspectos macroeconómicos de México***. México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., Noviembre de 2000.
- Kliksberg, Bernardo. (comp.). ***El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional***. México, INAP-FCE, 1994.
- Kuhn S., Thomas. ***La estructura de las revoluciones científicas***. México, FCE, 1982.
- Levine, Barry B. (comp.). ***El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina***. Bogotá, Ed. Norma, 1992.
- López Díaz, Pedro. ***La crisis del capitalismo, teoría y práctica***. México. Ed. Siglo XXI. 1984.
- López G. Julio. ***La economía del capitalismo contemporáneo***. México. UNAM-Facultad de Economía, 1987.
- López Villafaña, Víctor. (comp.). ***México en la Cuenca del Pacífico***. México. UNAM. 1996.
- Lowenthal, Abraham y Treverton, Gregory. (comps.). ***América Latina en un mundo nuevo***. México, Ed. FCE, 1996.
- Merino Huerta, Mauricio (coord.). ***Cambio Político y Gobernabilidad***. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992.

- Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México, Siglo XXI, 1970,
- Naranjo, Mariana. *Privatizaciones: elementos para la discusión*. Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Centro de Planificación y Estudios Sociales, 1992.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Ed. FCE, 1995.
- O'Connors, James. *La crisis del Estado*. Barcelona, Península, 1981.
- Osborne David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. México, Ed. Gemika, 1994.
- Oztrak, Oscar, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización Administrativa en México*. México, INAP-Colegio de México, 1993.
- _____. *Teoría y práctica de la administración pública en México*. México, INAP, 1992.
- Pipitone, Ugo. *La salida del atraso, Un estudio histórico comparativo*. México, CIDE-FCE, 1995.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación*. México, Juan Pablos Editor, 1975.
- Reich, Robert B. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires. Javier Vergara editor, S.A., 1993.
- Rey Romay, Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*. México, Ed. Siglo XXI, 1984.
- Rivera Ríos, Miguel Angel y Toledo Patiño, Alejandro (coords.). *La economía mexicana después de la crisis del peso*. México, UAM-Iztapalapa. 1998.
- Rodríguez Arana, Jaime. *La privatización de la empresa pública*. Madrid. Ed. Montecorvo, 1991.
- Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, Ed. FCE, 1993.
- _____. *La privatización en México*. México, Ed. Trillas, 1997.

Ruiz Dueñas, Jorge. **Empresa pública. Elementos para el exámen comparado.** México, Ed. FCE, 1988.

_____. **Metodología de evaluación de la empresa pública: eficiencia y eficacia.** México, UAM-Azcapotzalco, 1990.

Sánchez González, José J. **Administración Pública y Reforma del Estado en México.** México, INAP, 1997.

_____. **La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal.** Tesis de Maestría, México, 1992.

Savas. E.S. **Privatización: la clave de un mejor gobierno.** México, Ed. Gernika, 1989.

Secretaría de la Contraloría General de Federación. **Reestructuración del sector paraestatal.** Cuadernos de Renovación Nacional, México, Ed. FCE, 1988.

Stiglitz, Joseph E. **El malestar en la globalización.** Madrid, Ed. Taurus, México 2002.

Sweezy, Paul. **Teoría del desarrollo capitalista.** México, FCE, 1968.

Takajusa, Nakamura. **Economía japonesa, estructura y desarrollo.** México, El Colegio de México. 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea.** México, IAPEM-UAEM. 1998.

Vernon, Raymond. (comp.). **La promesa de la privatización.** México, Ed. FCE, 1992.

Villarreal, René. **Hacia una nueva economía de mercado, Institucional y participativa.** México, Ediciones Castillo. 1998.

_____. **La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo.** México, Ed. Océano, 1984.

_____. **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno.** México. Nafin-FCE. 1993.

_____. **Mitos y realidades de la empresa pública.** México, Diana, 1988.

Witker V., Jorge. **Curso de derecho económico.** México, UNAM, 1985

Hemerografía

Aguilar Monteverde, Alonso, "Capital monopolista y empresas estatales", en *Estrategia*, México, núm. 14, marzo-abril de 1977.

Aguilar Villanueva, Luis, "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en *Memoria I, Seminario Internacional*, México, INAP, noviembre de 1989

Arancibia, Armando Wilson Péres, "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina", en *Economía de América Latina*, Semestre 3, México, CIDE, 1976.

Betancourt, Ernesto F., "Un nuevo enfoque para desarrollar la infraestructura institucional", en *Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 9, octubre de 1997.

Boltvinik, Julio, "Séptimo informe de Carlos Salinas", en *La Jornada*, 16 de abril de 1999.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil", *Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 9, octubre de 1997.

Campione, Daniel, "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas", en *Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 9, octubre de 1997.

Carriles Luis, Zuñiga Mariel y Castillo Jesús, "Petroquímica: lecciones de un fracaso", en *Reforma*, 11 de marzo de 1999.

Falcao Martins, Humberto, "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración", en *Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 9, octubre de 1997.

Flores, Gerardo *et al.*, "A mitad del camino, el saneamiento bancario", en *Expediente '99, El Financiero*, 18 de julio de 1999.

Flores, Gerardo, "La venta de paraestatales, favorable para la generación de empleos: SHCP", en *El Financiero*, 11 de mayo de 1997.

_____, "El proceso no fracasó: SHCP", en *El Financiero*, 28 de febrero de 1999.

_____, "El gobierno de Zedillo, campeón de rescates", en *El Financiero*, 5 de junio de 2000.

- Flores Gerardo, "Informe caro e incompleto", en *El Financiero*, 31 de julio de 1999
- Flores, Leonel, " Bienvenida la extranjerización bancaria", en *El Financiero*, 22 de agosto de 2000.
- Fontanals, Jorge, " El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina", en Revista Comercio Exterior, Vol. 32, núm. 7, México, julio de 1982.
- Guerrero, Omar, "El Estado majestuoso ante la privatización", en *La Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado?*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año 2, Núm. 3, julio de 1990.
- Hernández Cerecedo, Ociel, "El SAR: dudas, incomprendiones", en *El Financiero*, 9 de octubre de 2002.
- Jiménez Guzmán, Rodolfo y Bailleres Helguera, Enrique, "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?", en *Revista IAPEM, Políticas públicas: actualidad y perspectivas*, No. 35, julio-septiembre de 1997.
- Kaplan, Marcos, "Crisis y reformas del Estado latinoamericano". en *Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 9, octubre de 1997.
- Kliksberg, Bernardo, "¿Cómo transformar al Estado?", en *La Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año 2, Núm. 3, julio de 1990.
- Lichtensztein, Samuel, "Internacionalización y políticas económicas en América Latina", en Revista Comercio Exterior, Vol. 32, núm. 7, México, julio de 1982.
- Mato, Daniel, "La mundialización de las relaciones capitalistas de producción y la Estado-nación", en Revista Comercio Exterior, Vol. 32, núm. 3, México, 1982.
- Martin, Fernand, "Un método para evaluar el establecimiento y el desempeño de las empresas públicas controladoras", en *Empresa pública. Problemas y Desarrollo*, CIDE, vol. 1, núm.1, México, enero-abril 1986,
- Metcalfe, Les, "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración", en *Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, No. 9, octubre de 1997.
- Moya López, Laura A. "Desencuentros de un discurso: nuestro liberalismo", en *Suplemento Política, El Nacional*, 26 de marzo de 1992, p. 8.

Moya López, Laura A. "Liberalismo social: origen y vigencia", en **Suplemento Política, El Nacional**, 19 de marzo de 1992.

Mussot, Luisa, "Una respuesta estructural que a todos perjudica", en **La Jornada Laboral**, 26 de junio de 1997.

Oztrak, Oscar, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?", en **Reforma y democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**, No. 9, octubre de 1997.

Péres Nuñez, Wilson. "Empresa pública: elementos para una teoría", en **Ensayos para Discusión**. Administración Pública, Núm. 5, México, CIDE, 1979.

Péres Wilson y Jorge Machado, "Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana" en **Empresa Pública. Problemas y Desarrollo**, Vol. 1, Núm.1, México, CIDE, 1986.

Salinas de Gortari, Carlos, "Liberalismo social", en **El Nacional**, 5 de marzo de 1992.

Rodríguez, Esteban David, "Política social desarticulada", en **Suplemento Bucareli Ocho, El Universal**, 29 de agosto de 1999.

Ruiz Dueñas, Jorge, "La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso mexicano", en **Praxis No. 61**, INAP, México, 1984.

Saldívar V., Américo, "España: a debate la empresa pública", en **Suplemento Política, El Nacional**, 26 de marzo de 1992

Salgado, Alicia *et al*, "Al IPAB, 29% de la cartera bancaria", en **Expediente '99, El Financiero**, 8 de agosto de 1999.

Sandoval, Rafael y Flores, Leonor, " Vencen Afores grandes mitos; persisten las controversias" en **El Financiero**, 15 de febrero de 1998.

Sánchez Gutiérrez, Pablo, "Afore: el derecho a la transparencia", en **La Jornada Laboral**, 26 de junio de 1997.

Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en **Revista de Administración Pública**, Núm. 2, vol. 27, 1995.

Tamayo, Jorge, "La racionalización del sector de empresas públicas". en **Revista de Administración Pública**, Núm. 73, México, INAP, enero-abril de 1989.

Torres, Federico, "La empresa pública en México", en *Línea*, Núm. 21, México, noviembre-diciembre de 1984.

Trajtenberg, Raúl y Vigorito Raúl, "Economía política en la fase transnacional. Reflexiones preliminares", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 32, núm. 7, México, julio de 1982.

Uvalle Berrones, Ricardo, "la importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en *Revista de Control Gubernamental*, México, Secretaría de Contraloría, julio-diciembre 1995.

Upton, Simon, "Desarrollo global sustentable, la verdadera agenda pendiente de Monterrey", en *El Financiero*, 14 de marzo de 2002.

Varela, Gonzalo, "Transnacionalización y política", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 32, núm. 7, México, julio de 1982.

Varios autores, "Ensayos sobre la nueva administración pública", en *Revista de Administración Pública No. 91*, INAP, México, 1996.

Documentos e Informes

Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, Consenso de Monterrey, 2002.

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Tercer Informe de Gobierno*, 1985.

Fox Quesada, Vicente. *Primer Informe de Gobierno*, 2001.

_____, *Segundo Informe de Gobierno*, 2002.

_____, *Tercer Informe de Gobierno*, 2003.

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey, México, 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Salinas de Gortari, Carlos. ***Segundo Informe de Gobierno***, 1990.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 1993.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, ***Primer Informe de Gobierno***,1995.

_____, ***Quinto Informe de Gobierno***, 1999.

_____, ***Sexto Informe de Gobierno***, 2000.