



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

**EL ESTADO Y LA GERENCIA DE
LA EMPRESA PÚBLICA EN
MÉXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A :

JUAN PABLO GALICIA NAHUATT

DIRECTOR DE TESIS:

DR. OMAR GUERRERO OROZCO

MARZO, 2014





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, por todo su apoyo.

A Ana Cristina, por su infaltable presencia.

Al Dr. Omar, por su inagotable paciencia y su guía.

A Mario y Sergio, por la larga espera y los proyectos juntos.

A mis sinodales Mtra. Hilda Aburto, Mtro. Campuzano y Mtra. Carmina.

A Diana Vicher, Iván Lazcano, Hervin Fernández, Ulises, Luis Alberto, Farfán,

Manuel Antonio, Tabita, Iván, Edwin, Mariana, Alejandro Báez, César,

Ismael, Edmundo, Adrián Alberto, Carlos, Alejandro Mendoza, Amet,

Mario, Rubí, Omar, Gonzalo, Adrián, Xavier, Araceli y Juan Manuel.

Profesores, alumnos y amigos que tuve la fortuna de conocer.

Y a Beatriz, Sabino y Jocelyn,

mis compañeros de viaje en

esta maravillosa aventura.

A mi alma máter, la Universidad Nacional.

ÍNDICE

Introducción	5
CAPÍTULO I. El origen del Estado y su semilla gerencial	11
1.1 El Estado como monopolio de la violencia	12
1.2 Orígenes de la legitimidad	15
1.3 La legitimidad por la vía gerencial	19
1.4 Paralelismo entre los orígenes de la legitimidad	30
1.5 Importancia de la legitimidad gerencial del Estado	32
1.6 Ejercer o no ejercer, ésa es la cuestión	41
CAPÍTULO II. El desarrollo gerencial del Estado mexicano	43
2.1 El Estado en la Nueva España	44
2.2 Llegada de la modernidad al Estado novohispano	50
2.3 El Estado gerencial novohispano	52
2.4 El Estado gerencial en el México independiente.....	58
2.5 El Estado gerencial durante el Porfiriato	66
2.6 El Estado gerencial posterior a la Revolución Mexicana	69

CAPÍTULO III. El Estado gerencial en México y su situación	
actual	81
3.1 El Estado mexicano como gerente durante la expropiación petrolera y creación de PEMEX	84
3.2 El Estado mexicano durante la privatización de TELMEX	87
3.3 Análisis comparativo	91
3.4 Momentos en que el Estado mexicano no ha actuado en la Economía, como gerente o promotor	98
3.5 La auténtica dicotomía del Estado gerencial	101
3.6 Reformas recientes en materia energética y de Telecomunicaciones	107
3.7 Reforma Energética	110
3.8 Reforma de Telecomunicaciones	117
CONCLUSIONES	125
Bibliografía	130

INTRODUCCIÓN

Todos los estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública entienden desde el primer día, gracias a los profesores y al plan de estudios, que el estudio del poder es nuestro campo y que nuestros métodos pueden ser muchos y muy variados.

Pero en el momento en que tenemos que decidir entre la especialidad de Ciencia Política o la de Administración Pública, el estudiante de licenciatura comienza a recibir información que lo hace cuestionarse, primero, y concluir erróneamente después que el campo de estudio también se ha bifurcado. Cuando no es así.

En esencia, la Ciencia Política no se dedica nada más al estudio del Estado, aunque sí podemos afirmar que es éste el principal objeto de análisis debido a la gran cantidad de confluencias que en él se dan a partir del poder.

Del mismo modo, la Administración Pública no nada más estudia a la burocracia, aunque es posible afirmar que se trata de uno de sus objetos más acabados.

Ambos ejemplos son parte de la misma necesidad, pues así como Estado y burocracia se complementan, también la Ciencia Política y la Administración Pública tratan, ambos, el campo del saber que deja la observación y el estudio del poder desde sus ángulos particulares.

Esta investigación busca reivindicar la importancia y la necesidad de que ambas disciplinas coincidan para abordar un tema como el que se presenta, donde Estado y economía son abordados y discutidos para nuestra realidad.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A lo largo de las tres décadas anteriores, el debate nacional en México se ha concentrado en enfrentar dos posturas clara y altamente ideologizadas. Donde la primera aspira a convencer del hecho de que lo privado es mejor que lo público, y que el manejo que los negocios particulares hacen de sus actividades debería de servir como ejemplo para el Estado, cuyo gasto sólo representa déficit y crisis económica para la población.

Por el otro lado, la postura más nacionalista alega en el sentido contrario, que aquello que es administrado por un privado tiende necesariamente a ser un espacio de corrupción donde se buscará beneficiar únicamente a aquellos empresarios que estén relacionados en la cadena comercial, dejando en último lugar a los ciudadanos. En el mismo eje, esta postura argumenta que la solución real es que los negocios públicos no deben nunca ser privatizados y que el Estado deberá ensanchar su influencia nacionalizando a tantas empresas como le sea posible.

Ambas posturas, sin embargo, se trasladan a los extremos del debate. Pues no contemplan un espacio sintético donde ambas esferas, la de lo público y la de lo privado, puedan coexistir como de facto sucede y ha sucedido a lo largo de la historia nacional.

Al mismo tiempo, ambas posturas ideológicas encuentran un escenario propicio para su proliferación: el tránsito de un Estado mexicano con predominio sobre las decisiones fundamentales en materia económica hacia un Estado mexicano abierto a la volatilidad de la nueva economía-mundo y todos los parámetros que sus promotores dispusieron para Occidente y los aliados de los países globalizadores.

JUSTIFICACIÓN

En una realidad presente como la nuestra, y en un entorno global donde aún prevalece la dicotomía entre la privatización de los servicios públicos y la nacionalización de empresas estratégicas para las economías de los países, es importante dejar en claro que el Estado no pierde soberanía al permitir operar empresas privadas a la par que a sus empresas públicas.

Por el contrario, el Estado ganará en legitimidad y capacidad de cumplir con sus responsabilidades con la presencia de un abanico diversificado de capitales dispuestos a invertir en industria, bienes y servicios, los cuales derivan en última instancia en un beneficio para la población a la cual el Estado está llamado a satisfacer.

Este escenario ideal, sin embargo, sólo se dará siempre y cuando todos los actores de la economía comprendan y acepten la rectoría del Estado como guía de la vida política y económica de las sociedades donde participan.

Será labor de esta Tesis dejar en claro que la intervención del Estado se hace presente para beneficiar tanto a sus empresas públicas como a las empresas de los privados, pues el origen del capital con que éstas operan no es elemento para restarles importancia dentro de la razón última por la cual existe el Estado: la conservación y desarrollo pleno de su población. Y con el Estado mexicano no es diferente.

En pocas palabras, se ha hecho necesario señalar la realidad del Estado mexicano como una entidad que interviene y ha intervenido en la economía a lo

largo de toda su vida, sin menoscabo de la orientación ideológica del gobierno en turno, comprendiendo a su vez que dicha intervención no nada más

es necesaria para el funcionamiento de la economía sino obligatoria dentro de las tareas del Estado nacional.

Defender una postura donde ambos sectores, público y privado, coexisten no por azar del destino sino porque se complementan entre sí para garantizar un beneficio mayor, se ha convertido en una voz necesaria en un desierto donde las únicas facciones que persisten y se renuevan son las ideológicas, enfrentadas en una contradicción que no da lugar a un punto medio.

OBJETIVO GENERAL

Demostrar que el Estado tiene por naturaleza la capacidad de intervenir de manera directa en la economía a partir de la posesión de empresas propias, así como de garantizar la aparición de privados que atiendan mercados particulares. Ambos, en armonía y sin menoscabo de que puedan convivir empresas públicas y privadas bajo la misma autoridad estatal.

OBJETIVOS PARTICULARES

Señalar puntualmente dónde y cuándo el Estado en México se ha encargado de intervenir en la economía para coadyuvar al desarrollo de empresas privadas a la par de las empresas públicas, en la época colonial y en distintos puntos de la etapa moderna previa y posterior a la Revolución Mexicana.

Contrastar, a partir de la teoría política existente, cómo estos procesos históricos de intervención económica para beneficiar la creación y desarrollo de empresas privadas corresponde a actos de autoridad, con los cuales el Estado lleva a cabo acciones de auto referencia por razón de la búsqueda de su permanencia, desarrollo y cumplimiento de sus fines.

Establecer una teoría consistente acerca de la necesidad que el Estado tiene por coadyuvar a la creación y desarrollo de la empresa privada, a la par de la empresa pública y sectores de interés estatal, para mantenerse vigente a sí mismo en el cumplimiento de sus funciones.

HIPÓTESIS

Si el Estado mexicano ha prevalecido a lo largo del tiempo ha sido debido a su intervención en la economía, característica propia de su naturaleza estatal. Luego entonces, de pretender seguir existiendo sobre poderes privados que se le opongan, el Estado mexicano deberá afianzar su rectoría a través del fomento y correcta regulación de empresas privadas, así como mediante el ejercicio de sus capacidades gerenciales para la creación y desarrollo de empresas públicas.

METODOLOGÍA

El método analítico será nuestro guía a lo largo de este trabajo, por lo que cada uno de los elementos que sean puestos a revisión serán descompuestos para hallar sus orígenes y particularidades, así como para vincularles con los demás elementos que vayan surgiendo a lo largo de la investigación.

En el primer capítulo de este trabajo, haremos un análisis desde diversos ángulos teóricos para rastrear un origen del Estado que contemple su cualidad como intervencionista de la economía; analizando, a su vez, de qué modo puede éste intervenir y cómo habremos de denominar a estas características.

Durante el segundo capítulo, realizaremos un estudio histórico del Estado mexicano a través de diversas etapas para identificar, específicamente, evidencias

de cómo el Estado ha intervenido en la economía nacional, para beneficio de empresas públicas propias o para propiciar la aparición de una industria nacional privada.

En el tercer capítulo, nuestro análisis buscará identificar el verdadero problema del Estado mexicano respecto de su cualidad económica, dejando de lado la falsa dicotomía entre privatizar o nacionalizar, poniendo énfasis en los grados de autoridad que el Estado posee para regir el escenario económico.

Posteriormente, en el mismo capítulo, haremos un análisis de las recientes reformas en materia de telecomunicaciones y energética para vislumbrar si, con ayuda de éstas, el Estado mexicano será capaz de retomar el grado de autoridad necesario para erigirse como la única autoridad entre los actores económicos que se disputan ambos mercados al día de hoy.

CAPÍTULO I. EL ORIGEN DEL ESTADO Y SU SEMILLA GERENCIAL

Los estudios acerca del Estado han sido abordados por la mayor parte de las ciencias sociales. En algunos casos, incluso, ha ocurrido una intersección entre ellas para buscar proponer al respecto una teoría sobre su comportamiento, funcionamiento y origen mismo.

Para el Derecho, y su ramificación especializada en el Derecho Constitucional, el Estado no es otra cosa que una entidad jurídica que se forma a partir de las leyes que le dan sustento y que le otorgan sus funciones y características.

“El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional.”¹

Hans Kelsen realiza esta afirmación para establecer, condensadamente, que la figura jurídica por la cual conocemos al Estado no nada más está soportada por las leyes que le crean sino por el carácter nacional en el cual actúa dicha legislación. Por lo que tanto el territorio como las leyes formarán parte de una definición de Estado.

Mientras tanto, para la Sociología, el Estado ha sido pensado como una realidad social o como una acción social.² En ambos casos, y en contraparte con la concepción que ha dado el Derecho al respecto, el Estado existe previo al derecho positivo en tanto que las acciones de los individuos, agrupados como comunidad, han creado *de facto* una colectividad en la cual se hallan contenidos.

¹ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 2008, p. 215.

² *Ibid*, p. 217.

Explorando esta posibilidad, pensar al Estado como realidad social implica dar por cierto que el derecho sólo ha llegado a la vida de la sociedad para regular aquello que existe previamente y que debe su validez a esa figura anterior a sí mismo.

Pensarlo, en cambio, como acción social, implica aceptar que el Estado es la suma de los actos individuales encaminados a la satisfacción de las necesidades propias y de la comunidad que comparte un territorio y una identidad común.³

Pero en el caso de la Ciencia Política, ésta se ha beneficiado de los conceptos emanados de la Sociología y del Derecho para explicar su objeto de estudio más acabado, siendo en este caso uno de los ejemplos preponderantes de conocimiento construido a partir de la interdisciplinariedad de las ciencias sociales.

Si bien, como se ha mencionado en la nota introductoria de este trabajo, el Estado no es el objeto de estudio exclusivo de la Ciencia Política, éste trata del problema práctico de la política,⁴ por ende es la parada más recurrente de la ciencia que la estudia.

Sin embargo, salvo por el ejemplo dado por el esfuerzo sociológico para una definición del Estado, no existe una teoría sobre el origen del Estado que no dé cuenta del monopolio de la violencia como una condición inexcusable.

1.1 EL ESTADO COMO MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA

Max Weber ha enunciado, probablemente, la definición más aclamada acerca del Estado. Pues en ella retrata al mismo tiempo y de manera sintética la

³ *Idem.*

⁴ Sartori, Giovanni. *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 48.

relación que existe entre un territorio sobre el cual se ejerce el dominio y la manera práctica con la cual se ejercita ese mismo dominio: la violencia física.

*“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (...), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”.*⁵

Esta misma definición es la que la Ciencia Política ha adoptado para describir en sus términos básicos al Estado. Asimismo, el Derecho no ha observado contradicción con su definición del Estado en tanto que esa «legitimidad», de la cual habla Weber en su enunciado, es una legitimidad que puede hallarse en el derecho positivo.

Sin embargo, la cuestión del Estado no puede solamente explicarse como una entidad que existe gracias a su éxito como monopolio de la violencia de manera legítima. Tardíamente, los estudiosos del Estado han tomado en cuenta su papel como garante de un piso común y mínimo en igualdad para los actores que comparten quehacer en sus espacios de acción.

Si bien, tal y como lo menciona Weber durante su disertación en *La Política como Vocación*, la violencia física es el medio específico del cual se vale el Estado,⁶ pero él mismo concede que no se trata del único para lograr su propósito.

Podemos pensar entonces que la definición de Max Weber para el Estado se trata de un «tipo ideal», herramienta teórica que el mismo autor utiliza en otros trabajos para referirse a la síntesis de fenómenos que caracterizan a un concepto y que pueden ayudar a definirlo, pero que no necesariamente se hallan representados en la realidad.

De exigir lo contrario, incluso en nuestros tiempos no seríamos capaces de encontrar un Estado que solamente se valiera de la violencia legítima como el medio exclusivo para mantener su autoridad.

⁵ Weber, Max. *El político y el científico*. UNSAM, Argentina, 2004, p. 2.

⁶ *Idem*.

Ni siquiera un Estado con una dictadura militar llenaría esta exigencia, en tanto que la llegada al poder por la vía de un Golpe de Estado no representa una manera correcta de utilizar una violencia calificada como «legítima», es decir, una violencia a la cual el propio Estado otorga su consentimiento.

Del mismo modo, hoy podemos identificar que existen Estados nacionales que no son capaces de reclamar con éxito el monopolio de la violencia física legítima. Uno de los ejemplos que más ha circulado los últimos años para este caso ha sido nuestro país, México, el cual sufre una oleada de violencia originada por la capacidad de fuego con que cuenta la delincuencia organizada.

Ésta última, en muchos casos, sobrepasa la capacidad que tiene el Estado mexicano. Y sin embargo, no se habla de México como un Estado que haya perdido su categoría por este hecho.

Encasillar la categoría de Estado únicamente en el valor que le da una violencia mayor a la de cualquier otro actor, sería minimizar el resto de sus cualidades como Estado.

El propio Max Weber explora la constitución de un Estado más allá de su medio específico. El autor menciona que se trata, igualmente, de una dominación de hombres sobre hombres y que ésta está condicionada por un factor de legitimidad,⁷ la cual puede tener distintas fuentes.

Maurizio Fioravanti acepta en su obra que el Estado moderno, concepto acuñado para explorar la gesta de los Estados en Europa, es tan sólo una fase más de la evolución de los Estados. Y que en su primer momento podemos identificarle como un cuerpo político que no ha podido (ni querido) reclamar ningún monopolio, pero que sí ejerce las funciones de *imperium* sobre un territorio.⁸

⁷ *Ibid*, p. 4.

⁸ Fioravanti, Maurizio. "Estado y Constitución" en Fioravanti, Maurizio (ed.). *El Estado moderno en Europa. Instituciones y Derecho*. Editorial Trotta, España, 2004, p. 16.

“Hay Estado porque hay gobierno y territorio, aunque falte la soberanía”.⁹

En esta afirmación, Fioravanti es claro al referir que por soberanía se hace referencia a la capacidad de reclamar el monopolio de la violencia. Es decir, que a pesar de su ausencia, el Estado funciona y el gobierno existe. ¿Cuáles son entonces los elementos que podrían dar origen al Estado si no lo es el monopolio de la violencia?

1.2 ORÍGENES DE LA LEGITIMIDAD

Los autores que hemos citado nos dan igualmente la respuesta a esta interrogante. Tanto Fioravanti como Weber hablan de un cuerpo político que debe su legitimidad a la aceptación de los habitantes del territorio a ser dominados. Y esta aceptación conlleva un acuerdo formulado desde el Siglo XVII en Inglaterra durante su Guerra Civil (y retomada después en la Independencia de las Trece Colonias): *No taxation without representation*.¹⁰

En esta sencilla consigna ha sido resumida la negativa de los ciudadanos ingleses de que se les exija un impuesto, si éste no les da a cambio representación en la toma de decisiones y/o beneficios tangibles para su bienestar.¹¹

En este caso, el impuesto se entiende como la representación tangible de la dominación de un hombre sobre otro, siendo el hombre dominante aquel que representa al incipiente Estado.

⁹ *Idem*.

¹⁰ En español, paráfrasis: “No a los impuestos sin representación”.

¹¹ Clarendon, Edward Hyde. *The History of the Rebellion and Civil Wars in England*. Oxford, Inglaterra, 1717.

Por lo tanto, la representación a la que alude esta consigna puede interpretarse como la posibilidad de estar representado en un cuerpo colegiado que sea capaz de tomar decisiones (como un Parlamento), o que esta representación esté depositada en un gobernante individual que vea por la conservación y el desarrollo de la población y el territorio, situación donde podemos encasillar la actividad del Estado para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

En resumen, desde poder votar y hasta recibir del Estado servicios públicos que mejoren su calidad de vida, son las características de aquello que el ciudadano exige por representación a cambio de aceptar la dominación que sobre ellos se ejerce.

Estas actividades del Estado no necesariamente llevan consigo el ejercicio de la violencia física pues, al tratarse de obras en beneficio de los habitantes del territorio bajo el *imperium*, no requieren ser impuestas por la fuerza.

Estas obras, o actividades, que podríamos llamar en un primer momento «actividades de fomento»,¹² surgen ante los ojos de nuestra investigación como un origen probable de legitimidad.

Y es que hasta nuestros días, y a lo largo de la historia de las sociedades humanas con determinado nivel de organización, es posible identificar estas actividades como una característica tangible e innata del Estado.

Entenderemos por una actividad de fomento a toda obra que el Estado realiza en busca de la conservación y beneficio de su territorio y sus habitantes, siempre que éstas no necesariamente deban ser impuestas a través de la violencia física legítima que posee el Estado, pero que pueden complementarse con aquéllas.

¹² Hemos optado por este término como punto de partida. No se pretende utilizarlo a profundidad, en tanto que más adelante la propia investigación encontrará un concepto más acorde para tratar las características que buscamos en el Estado.

Es decir, en nuestro concepto provisional no tiene cabida la seguridad pública (como ejemplo, la presencia de policías o toda clase de guardián del orden en las calles), pues ésta representa la violencia que tiene derecho a utilizar el Estado para mantener el orden.

Por el contrario, podemos identificar dentro de nuestro concepto provisional toda obra pública que se materialice como infraestructura en beneficio para la sociedad. La construcción de un puente para cruzar el río, el establecimiento de caminos transitables dentro del territorio, entre otros, pueden contarse como ejemplos para este caso.

Sin embargo, podemos hallar un mejor apelativo para este concepto. Lo que debe quedar claro hasta este punto, es el hecho de que es posible identificar un origen diverso de la legitimidad, no necesariamente ligado al monopolio de la violencia física. Y que es esta legitimidad la que otorga al Estado su capacidad de actuar, sea para ejercer una violencia legítima con miras a mantener un orden, o para satisfacer otras necesidades más concretas y ajenas a la seguridad física.

El propio Hans Kelsen llega a abrir la puerta a una posibilidad como ésta. El autor de la *Teoría General del Estado* no se cierra solamente a una definición jurídica del Estado, donde éste es una entidad creada por el Derecho.

Por el contrario, Kelsen admite una definición sociológica del Estado, donde éste es un fenómeno de dominación. Dominación que pretende ser legítima y que debe ser aceptada y considerada como tal por gobernantes y gobernados; legitimidad que, además, debe hallarse en concordancia con el orden jurídico establecido y aceptado como válido por quienes dominan y por quienes son dominados.¹³

En esta conceptualización del Estado, Kelsen no asume la necesidad de que esta legitimidad se dé a partir de una violencia previa. En cambio, señala la presencia imprescindible de un acuerdo entre las partes que integran a la dominación: el gobernante y el gobernado.

¹³ Kelsen, Hans. *Op. Cit.*, p. 223.

Si bien hay autores, como Francisco Porrúa Pérez, que no identifican un Estado previo a la aparición del Estado moderno,¹⁴ Maurizio Fioravanti sí reconoce la existencia de «Estados» con características particulares que son previos a la caracterización del Estado moderno.¹⁵

A partir de este reconocimiento, Fioravanti también identifica cómo funciona la dominación en un Estado que no posee el monopolio de la violencia: a partir de las relaciones de vasallaje que alcanzaron su mayor expresión en el medioevo.¹⁶

Estas relaciones de vasallaje son igualmente una actividad que permite hacer tangible el acuerdo de dominación, pues mientras que el vasallo admite servir al amo o al Señor feudal, éste tiene a cambio el compromiso de proteger a su vasallo y a las personas que habitan los territorios que domina. Protección que puede ser tanto en términos de seguridad física como para la solución de sus necesidades más básicas.

Es decir, en una entidad política como la del Estado medieval o feudal, es posible encontrar la legitimidad que da pie a la dominación por común acuerdo de las partes, sin que exista el monopolio de la violencia física depositado exclusivamente en el Estado. Una legitimidad política.

Podría decirse que, aunque no como monopolio, el Estado feudal del que hablamos ya posee una capacidad de violencia que le permite defender a los habitantes de su territorio, pero si cerramos nuestra argumentación a esta violencia que compite con la violencia de agentes externos, nos olvidaríamos de los otros papeles que desarrolla el Estado y que reconocen los autores mencionados.

Lo que sí existe, y que juega un papel importante en este proceso de legitimación en ausencia del monopolio de la violencia física, es la capacidad del Estado de conservar a los suyos y procurarles, a su vez, llevar una vida acorde para mantener los estándares económicos que les permitan sobrevivir.

¹⁴ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, México, 1999.

¹⁵ Fioravanti, Maurizio. *Op. Cit.*, pp. 17-18.

¹⁶ *Ibid*, p. 14.

El Estado, esta gran institución que ahora goza de numerosas características, no comenzó su hegemonía debido a que ya poseía una autoridad que le daba poder sobre los agentes de la violencia. Sino al contrario, esta autoridad que terminaría por dotarle del monopolio de la violencia física pudo ser consecuencia de una condición anterior.

1.3 LA LEGITIMIDAD POR LA VÍA GERENCIAL

Si bien no es errada la conclusión de Max Weber acerca de la definición que otorga al Estado moderno, hemos observado anteriormente que aquella es válida sólo para el modelo de Estado en el que estamos actualmente insertos, mas no para localizar el origen de la legitimidad de un Estado que aún no posee el monopolio de la violencia física.

Las actividades de fomento, que igual hemos abordado hace pocos párrafos, nos dan una pista acerca de cómo podemos rastrear el origen de una legitimidad suficiente para permitir al Estado el amasamiento de su autoridad.

Desde el auténtico comienzo, el Estado tuvo que abrirse paso dentro de su sociedad como garante de la satisfacción de las necesidades de su población, antes que como depositario del uso legítimo de la violencia entre los hombres.

Bajo este supuesto, el Estado se ve obligado a salvaguardar los intereses y necesidades sociales y económicas de la sociedad, pues son estas relaciones las que prevalecen desde el comienzo de aquélla.

Thomas Hobbes, autor clásico y tratadista sobre el Estado y la soberanía, argumenta en su obra cumbre que la violencia que puede desatarse entre los

hombres y el temor a una muerte violenta es el detonante para que se decida instituir al Estado.¹⁷

Posteriormente, reconoce que esta misma violencia y temor evitan que los individuos puedan llevar a cabo sus actividades económicas y sociales cotidianas, como comerciar entre ellos o convivir en un mismo territorio,¹⁸ por lo que resulta ser una obligación del Estado detener esa violencia e imponer el orden para que estas actividades puedan reanudarse cuanto antes.

Mediante esta afirmación, Hobbes acepta la existencia de una realidad previa a la aparición del Estado como soberano absoluto. Esta realidad, incluso, reclama la presencia de relaciones sociales y económicas en las cuales no existe la presencia ni la necesidad de agentes violentos que representen de manera legítima a una entidad que posea el *imperium*, a un Estado.

Contrario a lo que podría imaginarse tras una primera lectura de Hobbes, el monopolio de la violencia no se da como necesidad solamente de defender la vida y salvar a la población de la temida muerte violenta, sino también para la defensa de la propiedad privada. Por esto, no es posible pensar que la necesidad de monopolizar la violencia surgiera previamente a la propiedad. Una propiedad que surge del trabajo de las personas; y un trabajo que genera frutos gracias a que la fuerza -que posteriormente se convertiría en el Estado que hoy conocemos- intervino para dotarles de las condiciones propicias.

En pocas palabras, Hobbes reconoce en la soberanía que se otorga al Estado una legitimidad en segundo grado. Esto, debido a que previamente se tuvo que satisfacer el requerimiento de haber una estructura incipiente donde estuvieran insertas las relaciones comerciales y sociales.

¹⁷ Hobbes, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 103.

¹⁸ *Ibid*, p. 104.

No tiene razón de ser la fuerza si no hay una propiedad que defender, o que robar, con ella.

Esta expresión puede sustentarse incluso con trabajos antropológicos al respecto del origen de la sociedad. David Graeber al respecto afirma, en la obra donde explora los orígenes de la economía como la conocemos ahora, que tanto el mercado como la sociedad están fundados en la violencia.¹⁹

Esta realidad previa a la aparición del Estado soberano de Hobbes puede ser rastreada hasta el período de la Prehistoria conocido como el Neolítico, subdivisión temporal en la cual el hombre y su tribu descubren la agricultura, se convierten en pueblos sedentarios y fundan la civilización.²⁰

Pero más importante todavía para la investigación que nos compete: con el asentamiento de los pueblos agrícolas en sitios permanentes y el correspondiente desarrollo que con el tiempo harán de las técnicas de siembra y cosecha, desde lo cual también verá su momento fundacional el comercio.²¹

Y será, precisamente, la aparición del comercio la que a su vez terminaría por reconfigurar las relaciones sociales al punto que originó su actual esencia.²²

Debemos dejar en claro, antes de continuar avanzando con la investigación, dos aspectos importantes.

En primer lugar: la disertación anterior no ha pretendido, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, refutar la obra de Thomas Hobbes o de ningún otro autor que se haya mencionado hasta ahora. Por el contrario, estos autores son tomados como referencia indispensable para la construcción de nuestro objeto de estudio.

La definición esgrimida por Max Weber, sin embargo, describe a un Estado moderno. Del mismo modo como sucede con la caracterización que Hobbes hace

¹⁹ Graeber, David. *Debt: The First 5000 Years*. Melville House, Nueva York, 2011.

²⁰ Eiroa, Jorge Juan. *Nociones de Prehistoria general*. Editorial Ariel, Barcelona, 2009, p. 41.

²¹ *Idem*.

²² Graeber, David. *Op.Cit.*

del Estado soberano, pues éste igualmente hace referencia a una entidad política con la capacidad de reclamar el ejercicio de una violencia mayor a la de cualquier amenaza externa o interna.

Por ello, lejos de buscar sustituir las conclusiones logradas por ambos autores, nuestro objeto de estudio está siendo construido en una temporalidad previa que, sin embargo, nos permita también referir la existencia de un cuerpo político al que llamaremos «Estado», amparados en la licencia que Fioravanti y Kelsen hacen acerca de las características propias de un Estado y que nos permiten prescindir del monopolio de la violencia y la titularidad de la soberanía para definirle como tal.

En segundo lugar, hemos rastreado hasta el Neolítico la aparición del comercio como actividad humana derivada del descubrimiento y perfeccionamiento de la agricultura.

Bajo dicha línea argumentativa, esta investigación retoma la interpretación antropológica que afirma que el comercio y la sociedad surgen, prácticamente, de forma paralela y se yuxtaponen;²³ por lo que uno y otro se influyen en determinada medida.

Tomando esta interpretación, podemos derivar a su vez que el comercio es una actividad socioeconómica, pues representa al mismo tiempo una relación social y una relación económica: comerciar no es únicamente el acto de llevar a cabo una transacción, sino las relaciones que generan los actores al momento del intercambio de un objeto por otro.

Junto con la transacción, los comerciantes intercambian también información y pueden, profundizando el proceso comercial, generar una empatía que se convierte, junto con la familia nuclear y la familia extendida, en el cimiento de la naciente sociedad.

²³ *Idem.*

Una vez asentado el comercio como una actividad fundamental dentro del desarrollo de la sociedad, se puede intuir que el Estado debe de procurar la actividad económica (representada primordialmente en el comercio) como parte de su procuración social.

Pero esta intuición no se debe quedar sólo en eso. Al respecto, una vez más es David Graeber quien arroja luz sobre esta cuestión:

*“Los Estados crean a los mercados. Los mercados necesitan de los Estados. Ninguno de los dos puede subsistir sin el otro.”*²⁴

A partir de esta afirmación, junto con la disertación anterior, podemos concluir de una manera certera que los Estados existen posteriormente a la aparición de las relaciones sociales y económicas. Pero que aquellos son creados, precisamente, para garantizar la subsistencia de éstas. Y que para lograr este cometido, el Estado en cuestión deberá atender ambos terrenos (el de lo social y el de lo económico) como parte de un todo integral con miras al desarrollo de la sociedad.

Una vez dicho esto, resta diferenciar estas actividades del Estado encaminadas a la procuración de las relaciones sociales y de las económicas.

Para el caso de las relaciones sociales, el Estado afirma su procuración por medio del Derecho. El cual se construye a partir de la existencia misma del Estado y tiene validez a partir de éste. Y será mediante la aplicación del Derecho que el Estado garantice la convivencia pacífica y prevenga o castigue las actitudes que atenten contra el correcto desarrollo de las relaciones sociales.

Para el caso de las relaciones económicas, el Estado lleva a cabo aquellas actividades de fomento que previamente habíamos descrito, pues es mediante ellas que el Estado procura que estas relaciones no sólo tengan lugar, sino que puedan desarrollarse y garantizar a su vez el propio desarrollo de la sociedad.

²⁴ *Ibid*, p. 71.

Es evidente que ambas actividades son complementarias y ambas relaciones son parte de una actividad integral. Por lo que resulta compatible con la posibilidad de que las propias relaciones económicas puedan ser reguladas o defendidas a partir de las reglas del Estado y su Derecho, como también las relaciones sociales pueden verse fortalecidas gracias al establecimiento de relaciones comerciales que den una buena economía.

Pero lo que aquí nos compete, nos llevará a señalar que estas actividades de fomento para las relaciones económicas han formado parte del Estado desde sus orígenes, y que conciben en él mismo una fuente de legitimidad.

Prueba de lo anterior, es que podemos encontrar grandes y milenarias civilizaciones incentivando, protegiendo y asegurando las relaciones económicas de su sociedad a la par que procuraban los asuntos del Estado.

Estas civilizaciones aparecieron mucho antes que los Estados que conocemos hoy en Occidente y, sin embargo, desarrollaron desde entonces características que hoy los refieren como Estados con justa razón.

De acuerdo con la investigación llevada a cabo por Karl Wittfogel, es posible localizar en el antiguo Imperio Chino características complejas como las de un Estado moderno de Europa que, sin embargo, no siguió por la misma progresión histórica que siguieron sus pares de Occidente.²⁵

Estas características complejas no nada más podían observarse en el hecho de que esta antigua civilización oriental logró establecer un sistema burocrático con el fin de atender asuntos del Estado, sino que el propio Estado comprendió su papel como promotor de las actividades económicas de sus habitantes para incentivar el desarrollo de toda la sociedad.

Años antes, el propio Wittfogel había localizado ya cuál fue la razón particular por la cual el Imperio Chino se tuvo que convertir en esta entidad que, además de llevar a cabo las tareas políticas, tenía que ser el gran catalizador para

²⁵ Wittfogel, Karl. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press, New Haven, 1957.

que su sociedad pudiera llevar a cabo relaciones comerciales y económicas de todo tipo.

Esta situación era el hecho de que no hubo quien se atreviera (o tuviera la capacidad) a emprender el control del agua del territorio; no para monopolizarla como hoy día supondríamos, sino para domarla desde los ríos de modo tal que se pudiera distribuir entre todos los agricultores. El Imperio Chino, como Estado, aceptó su papel y controló el agua mediante infraestructura hidráulica controlada directamente por él²⁶ para poder asegurar el desarrollo económico del imperio a partir del desarrollo de la agricultura hidráulica y del comercio que con él se relacionó.

Pero no nada más a las obras hidráulicas se limitó aquel Estado de antaño, pues igualmente contribuyó a la actividad económica y social de su pueblo a partir de la construcción de otro tipo de infraestructura, como caminos y puentes.²⁷

Por su parte, S.N. Eisenstadt continúa pocos años después la investigación comenzada por Wittfogel a partir de sus propios apuntes. Eisenstadt resalta que no nada más el viejo Imperio Chino puede ser catalogado entre estas sociedades hidráulicas descritas por el autor alemán, pues también confluyen en esta definición las antiguas civilizaciones de Egipto, Mesopotamia, India y Persia, entre otras.²⁸

Eisenstadt, sin embargo, aporta además un nuevo entendimiento al tema, donde destaca cómo el propio Estado que se observa en los imperios orientales tiene la capacidad de desistir de su intervención en ciertos rubros de la vida de su sociedad cada cierto tiempo, apelando a la eficiencia administrativa por la vía del cambio.²⁹

²⁶ Wittfogel, Karl. "Aspectos del desarrollo de las sociedades hidráulicas" en Steward, et. al. *Las Civilizaciones Antiguas en el Viejo Mundo y América*. Symposium de las civilizaciones del Regadío, Washington, Unión Panamericana, 1955, p. 24.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Eisenstadt, S.N. "El estudio del despotismo oriental como sistema de poder total" en *Journal of Asian Studies*, vol. XVIII, 1958, p. 36.

²⁹ *Ibid*, p. 37.

En ambos casos, los autores mencionados realizan un énfasis integral en las actividades administrativas que desarrollan estos Estados orientales. Pero no menosprecian, y por el contrario resaltan, la injerencia que estos tuvieron que tener en el terreno de la economía para permitir el desarrollo de su sociedad.

Lo último mencionado acerca de Eisenstadt resulta incluso revelador para lo que señalamos, pues demuestra no nada más la empatía de un Estado por el desarrollo económico compartido con los particulares,³⁰ sino que dota de un mayor énfasis el papel económico que juegan los Estados desde antaño.

Este papel económico no sólo se reduce a la administración del agua como recurso escaso, o de cualquier otro elemento que pudiera figurar como similar a este caso. El papel económico del Estado, a final de cuentas puede trascender desde ser un operador de los recursos, un promotor del comercio o un regulador de la economía, tal y como se puede observar en la bibliografía que hemos revisado hasta ahora.

Al respecto, ha sido Wittfogel quien ha complementado estas ideas, con una clara inspiración en James Burnham: la institución administrativa del Estado ha prevalecido por encima de cualquier otra institución que pudiera haber surgido de manera paralela a su ejercicio. Y esto se debe, precisamente, a su *genuina característica gerencial*.³¹ Es decir, que entre más gerencial es un Estado, es mayor su posibilidad de preservar las cualidades que lo convierten en tal y que por lo tanto le permiten sobrevivir.

¿Y cuál es esta característica gerencial? ¿Qué entenderemos por gerencia en esta aseveración y en lo que respecta al Estado?

³⁰ Aunque pudiera resultar anacrónica, esta afirmación pretende obviar el hecho de que la “Ley del cambio del rendimiento administrativo” que cita Eisenstadt da por sentado que aquello que deje de administrar el Estado será, necesariamente, retomado por otro administrador. Ya sea un particular o una entidad descentralizada del gobierno.

³¹ Guerrero, Omar. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 199.

Comenzaremos primero por aquellos conceptos de gerencia que no son los que retomará esta investigación, puesto que es indispensable diferenciar a estos del auténtico significado que daremos a la gerencia como cualidad estatal.

Por característica gerencial no entenderemos las enseñanzas de la Nueva Gerencia Pública, una escuela que se ha erguido como una tercera opción de entre la administración de lo público y la gerencia privada y que pretende convertir al gobierno y a su administración en un satisfactor de clientes consumidores, ya no de ciudadanos.³²

Tampoco debemos entender esta aseveración de gerencia como aquella que se emplea en las empresas privadas, donde este concepto concibe la presencia de un jefe (el gerente) que goza de una autoridad sobre subordinados, con miras a la coacción jerarquizada para que estos realicen su trabajo.³³

Será Omar Guerrero quien nos dé la pauta para establecer cuál será la definición que daremos a la gerencia como característica estatal:

*“La diferencia específica del Estado administrativo por cuanto Estado gerencial radica en las funciones económicas que desempeña.”*³⁴

Es decir, que un Estado es gerente en tanto que lleva a cabo actividades económicas. Pero no simplemente se refiere al hecho de ofrecer un servicio y cobrar por ello, las palabras de Omar Guerrero profundizan aún más en ello.

El autor refiere que el Estado gerencial es aquel que crea, adquiere y administra actividades económicas.³⁵ Tal y como describen Wittfogel y Eisenstadt que sucedía con los imperios de antaño, los cuales se hacían primero del monopolio de las obras hidráulicas de modo que pudiera existir una distribución adecuada de ésta que permitiera a los privados concentrarse en sus negocios.

³² Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. Editorial Fontamara, México, 2004, p. 176.

³³ *Ibid*, p. 47.

³⁴ Guerrero, Omar. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*, p. 199.

³⁵ *Ibid*, p. 198.

No debe, sin embargo, confundirnos la falsa suposición de que Estado gerencial y Estado administrativo representan cuestiones mutuamente excluyentes, pues tal y como describe Omar Guerrero al proceso administrativo, la gerencia (o manejo) es esencialmente una parte de la administración.³⁶

Así, un Estado gerencial es un Estado administrativo al momento de revisitar y ejercer sus funciones económicas.

Estas funciones económicas como gerente, sin embargo, solamente harán referencia a la acción del Estado de manera directa, tal como ocurrió con la apropiación que del agua hiciera el Imperio Chino, pues se trata de una adquisición y posterior administración de una actividad económica por parte del Estado, cumpliendo con la definición dada por Omar Guerrero líneas atrás

De otro modo, estaríamos hablando que entraría en vigor la “Ley del Cambio por Eficiencia Administrativa” enunciada por Eisenstadt³⁷ y que reconoce la posibilidad de que el Estado ceda el control de empresas a privados cuando ya son demasiadas las que tiene bajo control público. Allí, por lo tanto, ya no estaría actuando el Estado gerencial, pero sí la capacidad de fomento del Estado.

Así, el Estado también reconoce que no sólo él es quien tiene juego en el terreno de la economía, sino que admite que por principio su existencia como entidad política se debe a las relaciones económicas que se han dado desde el comienzo de la sociedad.

Desde el autodescubrimiento de las capacidades gerenciales del Estado, la dualidad en la que conviven particulares y Estado en la misma economía ha existido. Y así queda demostrado con la propia literatura que hemos citado con anterioridad.

Pues, como ya se ha mencionado, aquellos imperios milenarios descritos por Wittfogel y Eisenstadt llevaban a cabo trabajos de infraestructura mediante los

³⁶ Guerrero, Omar. *“Management” público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema* en Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 100, p. 200.

³⁷ Eisenstadt, S.N., *Op.Cit.*, p. 37.

cuales allanaban caminos, abrían rutas y facilitaban la actividad comercial. Y son estas mismas actividades las que se pueden equiparar hoy en día con la construcción de carreteras, de puentes y de formas de transportación que hagan la actividad comercial posible y más sencilla.

Es decir, que hemos encontrado en las capacidades gerenciales y de fomento del Estado un origen de legitimidad diverso del monopolio de la violencia física legítima.

Esto no debe resultar extraño ni ajeno a nuestra disciplina, pues el propio Wittfogel ha mencionado, a lo largo de su trabajo sobre las sociedades hidráulicas, que pueden existir orígenes diversos del germen de la sociedad³⁸ y no únicamente aquel al que estamos acostumbrados a tratar en Occidente.

Sin embargo, resulta importante que resaltemos que a pesar de la variedad de caminos que existen para consolidar una autoridad (y una legitimidad) dentro de la sociedad, en todas está presente la capacidad que tienen los incipientes cuerpos políticos de intervenir en la economía, sea como el administrador directo de las empresas públicas o como el responsable de generar el fomento necesario para la germinación de empresas privadas.

Al respecto, resulta igualmente importante que recalquemos que esta gerencialidad pública a la que hemos hecho referencia a través de estos párrafos es el elemento primario con el cual el Estado interviene de manera directa en la economía para posibilitar o para mantener el desarrollo de su sociedad en niveles óptimos.

³⁸ Wittfogel, Karl. *Aspectos del desarrollo de las sociedades hidráulicas*, p. 23.

1.4 PARALELISMO ENTRE LOS ORÍGENES DE LA LEGITIMIDAD

Haremos una pequeña pausa en la disertación general para abordar la temporalidad de la legitimidad que adquiere el Estado.

A partir de la diversidad de autores que se han revisado, hemos repasado diferentes posibilidades. Podemos ahora sostener la idea de que la exploración de sus capacidades gerenciales (económicas), fue para el Estado un estadio previo a la exploración de su capacidad de violencia física.

Pero a pesar de que hemos revisado literatura antropológica al respecto, esta cuestión no arroja una conclusión definitiva sobre el tema.

Sin embargo, ello no significa que nuestra investigación se haya topado con un obstáculo o que se haya hallado información contradictoria. Pues, por el contrario, hemos podido hallar diversas demostraciones donde –al menos- es posible identificar la pauta económica del Estado en paralelo con su característica administrativa y de policía.

Dicho lo anterior, este trabajo continúa bajo la premisa de que las actividades económicas ejercidas, reguladas y fomentadas por el Estado tienen el mismo grado de importancia que el que tiene el desarrollo de otras actividades actuales, tales como el mantenimiento del monopolio de la violencia física legítima, la administración de la justicia, y la administración pública en general.

Todas estas actividades que desarrolla el Estado le sirven, cada una en sus grados particulares, para la construcción de una autoridad, la cual parte de la base de legitimidad que otorga su utilidad en la vida de los individuos que componen su población.

Esta construcción de autoridad terminará por referir un producto acabado donde al Estado se le garantice el *derecho* de mandar, mientras que todos los

demás cuerpos e individuos aceptarán la *obligación* de obedecer,³⁹ estableciendo finalmente un contrato social como lo conocemos a partir de los autores clásicos de la materia.

Pero lo que debe quedar para los siguientes párrafos de esta investigación es que, lejos de ser un elemento secundario o complementario, las capacidades económicas del Estado como características gerenciales son un elemento protagonista y sustantivo en la construcción de la legitimidad y la posterior autoridad estatal.

Por otra parte, esto último que hemos afirmado nos arroja irremediablemente una pregunta: ¿el Estado nace o se hace gerencial?

Si bien, dicha pregunta pudiera ameritar una investigación completa para sí misma, es deber de este trabajo establecer al menos una base que nos permita seguir avanzando con el menor número de huecos posibles.

Al respecto, resulta capcioso plantearse una dicotomía entre el nacimiento y la configuración posterior del Estado en tanto que éste es una construcción humana, por lo que lo único natural o *de nacimiento* es lo humano en sí. Todo lo demás se hace a partir del hombre y, por lo tanto, resulta ser una invención, un artificio.

Pero aquí hemos hablado del origen gerencial del Estado. Si bien esto es igualmente cierto, basta con establecer que si un Estado nace con tales o cuales características, es precisamente porque el grupo humano que lo instituye ve aquéllas como necesarias para solventar sus exigencias.

De este modo, al ser el Estado un artificio, puede nacer gerencial si se detecta desde el comienzo que estas características deben de operar con él desde el auténtico comienzo de su vida. De otro modo, si un Estado se instituye solamente bajo la consigna de procurar la seguridad física en tanto monopolio de

³⁹ Zabudovsky, Gina. *Sociología y Política, el debate clásico y contemporáneo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 18.

la violencia, este Estado terminará –irremediabilmente- configurándose igualmente como gerencial en tanto surjan dichas necesidades en su sociedad.

Es decir, que el Estado puede o no nacer gerencial. Pero lo cierto es que está obligado a serlo, tarde o temprano, para poder cumplir a cabalidad con su obligación y razón de existir. Así de importante resulta ser la gerencia para un Estado.

Pero también resulta importante por aquello que abordaremos a continuación.

1.5 IMPORTANCIA DE LA LEGITIMIDAD GERENCIAL DEL ESTADO

Hasta este punto, hemos podido constatar que las actividades económicas que lleva a cabo el Estado como parte de sus funciones son importantes para el desarrollo de la vida social.

Asimismo, hemos encontrado que la actividad económica directa es descrita por Wittfogel y Omar Guerrero como «característica gerencial», y que dicho concepto, en coordinación con el fomento que también ejerce el Estado, reúne perfectamente las características que hemos buscado para animar esta investigación desde su origen. Además de que hemos encontrado ejemplos en civilizaciones milenarias de la antigüedad donde, efectivamente, estas cualidades jugaron un papel preponderante e insustituible para su desarrollo.

Pero resta conocer cuál es la profunda importancia que representa que un Estado sea legítimo a partir de su papel económico.

Sin dejar de lado la obvia retribución que para el individuo (o particular) significa la intervención del Estado en pro de su desarrollo económico, la participación del Estado como gerente y como promotor tiene más elementos que llamar a su favor como foco de legitimidad.

Para el Estado resulta ser una obligación intervenir en la economía. Pero no únicamente porque nazca con esa consigna. Pues tal y como mencionamos en el apartado anterior, irremediablemente descubrirá que debe satisfacer las necesidades económicas que surjan entre su población, aunque no haya nacido con ese mandato.

Por una cuestión simple, y es que las necesidades encuentran a quien pueda satisfacerlas. Todos los vacíos se llenan.

Si el Estado, con su incipiente autoridad, decide no intervenir a favor de las necesidades que surjan, se vería desafiado por cualquier otra organización que surgiera con el afán de combatir y llenar los vacíos dejados por él, con lo que esta segunda organización se convertiría *de facto* en el auténtico Estado.

Repasemos mejor este hipotético escenario.

Una vez que el Estado es instituido por un grupo humano particular para salvaguardar sus primeras necesidades, éste se atiene a resolverlas de acuerdo con las herramientas que se le otorgan por el mismo consentimiento con el cual se le dio origen.

Llegado el momento en el que las necesidades económicas se conviertan en una preocupación seria para los habitantes de un territorio, tocará el turno de que el Estado se configure a razón de resolver estas nuevas necesidades.

Si el Estado no atiende a esta trascendental decisión, cualquier otra iniciativa de particulares podría llegar a cubrir estas necesidades en el rubro económico. Desde que se instituya una empresa particular para regular la competencia o que llegue incluso a funcionar como la cobrataria de derechos (impuestos) en razón de mejorar los caminos por los cuales se comercia.

Una situación así, no nada más le otorgaría la legitimidad originalmente dada al Estado a esta hipotética segunda organización, sino que se le daría además la autoridad para que ésta tuviera la fuerza necesaria para contener a los que violenten los acuerdos.

Y al darle derecho a la fuerza, esta hipotética segunda organización se instituiría como nuevo y legítimo Estado que llegaría a reemplazar a aquel caparazón que decidió no intervenir en tareas económicas cuando se le solicitó.

Porque incluso la no decisión conlleva una decisión.⁴⁰ Decidirse por no intervenir resulta ser en sí mismo una concesión para que otro resuelva el problema planteado.

Lo mismo ocurriría si nos remitimos al escenario donde el Estado nace gerencial, pues aunque sea instituido con esa consigna de origen, puede darse la situación en la que este Estado lleve a cabo sus obligaciones de forma incorrecta.

De llegar a suceder así, se repetiría el escenario anterior: el Estado dejaría un vacío que llegaría a llenar cualquier otra iniciativa que se originara con ese fin, quitándole la legitimidad por la cual se instituyó y adquiriendo su autoridad para laborar como Estado.

De este modo, debe quedar asentada la suma importancia de que un Estado intervenga en la economía, sea para participar directamente o para permitir que más actores se adhieran a las relaciones económicas que se dan en la sociedad.

Una vez convertido en sujeto de autoridad a través de sus capacidades gerenciales, el Estado fue haciéndose indispensable para la población debido a que su razón de ser recae en el resguardo de los intereses primarios de la sociedad; aquellas mencionadas por Hobbes: las relaciones sociales y las relaciones económicas. Así, se ayuda a garantizar que toda la población del territorio comprendido por el Estado tenga acceso (por poner un ejemplo práctico) a las bondades de una cosecha lograda a través de su intervención.

Estas necesidades han sido bien caracterizadas bajo el término «procura existencial»⁴¹ que resume las condiciones existenciales mínimas que hagan posible el ejercicio real de las libertades del individuo.

⁴⁰ Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, pp. 87-88.

Si bien abordar los conceptos de «libertad» e «individuo» puede resultar anacrónico si tomamos como base la construcción del Estado moderno en Europa, es preciso considerar que las obras de Eisenstadt y Wittfogel deben servir para abrirnos los ojos sobre la multiplicidad de interpretaciones que sobre el origen del Estado existen.

Sin embargo, incluso tomando en cuenta la visión lineal y progresiva de la escuela europea la procura existencial y nuestro planteamiento no resultan incompatibles, simplemente se ubicarán en diferentes etapas históricas del Estado que fuere el caso.

Una vez satisfechas las necesidades primarias de su población, el Estado puede desarrollar actividades complementarias para la mejor satisfacción de las demás necesidades que vayan surgiendo, o de aquellas que vayan alcanzando mayores grados de complejidad.

Llegado a este nivel de complejidad, donde las necesidades de la sociedad requieren de una atención especializada, el Estado llegará a desarrollar mecanismos por los cuales cumpla con sus obligaciones. Parte de esta configuración que irá adquiriendo el Estado ante la complejidad será la necesidad de monopolizar la violencia física de una manera legítima.

Una vez establecido esto, el Estado también se empieza a convertir en una entidad administrativa de forma paralela. Es decir, en una maquinaria encaminada a satisfacer las necesidades de su población mediante la conformación de un cuerpo profesional y especializado de trabajadores, cuya labor será llevar a cabo las tareas del Estado como tal: la burocracia.

Sin duda alguna, la presencia de una burocracia estatal representa uno de los factores sin los cuales no puede hablarse plenamente de un Estado moderno como lo conocemos.

⁴¹ Campuzano Paniagua, Gabriel. "La administración moderna de la procura existencial" en Martínez Anzures, Luis Miguel (comp.). *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. INAP, México, 2002, p. 153.

Y ha sido gracias a Max Weber que el término ha podido deshacerse de la intención peyorativa que antes rodeaba a su nombre.⁴² De este modo, la burocracia ha pasado de ser considerada un elemento de cerrazón y retraso a ser una *conditio sine qua none* para el Estado.

No es posible hablar de un Estado moderno que no goce de un cuerpo, profesional y propio, encargado de llevar a cabo las tareas que le corresponden.

A los ojos de espectadores contemporáneos, dicha premisa puede parecer obvia, e incluso absurda para quienes aún argumentan que la burocracia representa todo lo negativo que puede ser hallado en una presencia *obesa* del Estado nacional. Sin embargo, esa premisa encierra una importancia sustancial.

Omar Guerrero también ha disertado al respecto a lo largo de su obra; donde afirma que este tipo de organización, el objeto más acabado de la Administración Pública como disciplina, puede encontrarse no nada más en el gobierno, sino también en todo tipo de organizaciones complejas cuya duración reafirma la importancia de este fenómeno.

De este modo, la Iglesia romana y sus derivaciones, los partidos políticos, el ejército, entre otros, han visto florecer cuerpos administrativos⁴³ encargados de hacer funcionar la maquinaria de cada institución específica.

En tiempos anteriores, dicho encargo recaía sobre funcionarios igualmente reconocidos por la sociedad y dotados de cierto grado de legitimidad. Pero la diferencia radical entre estos y la burocracia que le sucedió reside en su lealtad.

En tanto que los antiguos funcionarios estamentales tenían en propiedad el cargo que ejercían (cobrador de impuestos, encargado de la aduana, etc.), estos no respondían a otra autoridad que no fuera su propia conciencia.

Su derecho particular sobre los cargos llegaba a tal grado que estos se equiparaban a los títulos hereditarios o patrimoniales.⁴⁴

⁴² Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

⁴³ Guerrero, Omar. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*, pp. 30-31.

Sin embargo, con la llegada del absolutismo a Europa –ejemplificada plenamente en el reinado de Luis XIV en Francia-, se estableció la urgencia de que el Estado contara con un cuerpo propio que le atribuyera su lealtad a nadie más que al soberano, es decir, al Rey.

Con ello, y a partir de las Ordenanzas dictadas por dicho monarca, quedó abrogada la repartición del poder entre los que hacían suya la función estatal como patrimonio, quedando establecido el derecho del soberano por encima de todos los demás.⁴⁵

La llegada de la burocracia estatal de la mano del absolutismo representa además el paso de un Estado jurisdiccional o feudal a un Estado moderno,⁴⁶ en el cual ya se hallan afianzadas las características del Estado por cuanto funcionan para cumplir sus obligaciones.

Sin embargo, ello no significa que la capacidad y obligación del Estado de llevar a cabo actividades relacionadas con la economía hayan pasado a segundo plano, o que hayan quedado resueltas, con la llegada de la modernidad y la burocracia.

Por el contrario, la presencia de este nuevo elemento servirá para hacer más eficiente la tarea del Estado por cuanto a su intervención en la economía.

Prueba de ello podemos encontrarla revisitando las obras de Wittfogel y Eisenstadt, quienes expresan en el despotismo oriental de aquellos imperios cómo la burocracia que desarrollaron se encargaba de velar por las actividades económicas relacionadas con su característica hidráulica.

Pero no será el único ejemplo. El propio sistema político engendrado por la llegada del Socialismo reclama la presencia de una burocracia que no solamente

⁴⁴ Weber, Max. *Op.Cit.*, pp. 185-186.

⁴⁵ Fioravanti, Maurizio. *Op.Cit.*, p. 21.

⁴⁶ *Ibid*, pp. 18-21.

se encargue de velar por el funcionamiento del Estado en cuanto a la seguridad, sino también por cuanto a sus funciones económicas.⁴⁷

Siendo el Socialismo un sistema diverso al del Estado enmarcado en el capitalismo, las funciones económicas tienden a variar notablemente, pero continúan siendo esenciales; tales como la administración del trabajo de las masas, la férrea regulación de la economía y la tenencia de empresas estatales.

Asimismo, podemos observar que en países capitalistas también conviven una administración moderna con burocracia y la actividad del Estado en la economía.

Para Gran Bretaña, la llegada de la Revolución Industrial supuso un hito para su historia particular tanto como lo fue para la Historia Universal, pues fue allí donde surgió geográficamente y donde se pudieron sentir los cambios que demandarían la atención del Estado.

“(…) La riqueza, pobreza, educación, comunicaciones, comercio, agricultura, colonias y manufacturas, fueron factores emergentes que demandaron obligaciones en gran escala.”⁴⁸

Estas nuevas obligaciones y la complejidad que representaban las mismas, llevaron al Estado británico a incrementar su burocracia para poder abarcar con mayor eficiencia su nuevo rango de actividades.⁴⁹

Del mismo modo, resulta interesante observar la progresión con la que el Estado británico va dándose cuenta de la necesidad de intervenir en distintos campos de la economía con la creación de diversos ministerios entre los Siglos XVIII y XX.

⁴⁷ Al respecto ver Guerrero, Omar. *La Gerencia Roja. Auge y ocaso del Estado gerencial en la Unión Soviética*. Revista del IAPUG, Año VII, Núm. 11, 2006, pp. 13-54.

⁴⁸ Guerrero, Omar. *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México y Seminario de Cultura Mexicana, México, 2012, p. 100.

⁴⁹ *Idem*.

Ministerios como los de Comercio, Obras Públicas, Agricultura, Pensiones, Transporte y Energía fueron apareciendo con el paso de los años⁵⁰ para dotar al Estado británico de la capacidad idónea para poder regular la economía y establecer condiciones propicias para el desarrollo de sus habitantes mediante los beneficios que la revolución industrial generaba con su asentamiento.

Aun con la llegada de los tiempos modernos, la compenetración del Estado en Gran Bretaña y la economía no ha cesado. El Estado británico ha sido el Estado europeo que más ha nacionalizado organizaciones y que desde un principio comprendió la necesidad de hacer llegar a todos sus habitantes los servicios públicos más básicos,⁵¹ sin mediar el estrato social.

A partir de los mencionados ejemplos y la argumentación previa, podemos afirmar con seguridad que la atención económica que debe prestar el Estado entre sus diversas funciones no queda relegada una vez establecido el Estado moderno.

Si bien, hemos sido capaces de rastrear hasta la antigüedad la necesidad de que existiera intervención económica por parte de un cuerpo político incipiente, la llegada de la profesionalización del cuerpo burocrático y del establecimiento de un nuevo Estado ajeno al jurisdiccional y feudal no hace otra cosa que eficientar este proceso de intervención.

Dicho de otro modo, la tarea económica del Estado no cesa con el paso de las centurias y mucho menos con el desarrollo de nuevas tareas y capacidades. Por el contrario, las características gerenciales y de fomento del Estado se entrelazan con las demás obligaciones para hacer de toda la actividad estatal un conjunto armónico e integral.

Así, a pesar de resultar antiquísima la labor económica del Estado, las características desarrolladas durante el Absolutismo y evolucionadas a lo que podemos observar hoy en día, la necesidad original del Estado permanece. Perfeccionadas y adaptadas al tiempo en cuestión y a las nuevas necesidades,

⁵⁰ *Ibid*, p. 106.

⁵¹ *Ibid*, pp. 140-141.

pero siempre en concordancia con el espíritu original de ser el garante de que la economía apoye el desarrollo de la sociedad.

Ante un vacío, el Estado debe actuar apropiándose de la necesidad y constituyendo su acción llenando ese vacío con una empresa u organismo propio, a la par que promueva mediante el fomento la generación de particulares que puedan llenar los demás vacíos de la economía.

Una vez comprendida esta idea, será también más sencillo comprender al Estado gerencial como idea en concordancia con el Estado administrativo.

Siendo que el primero resulta ser intrínseco del segundo, la administración de la vida cotidiana de los individuos y la labor de velar por sus asuntos comunes no es sino un paso consecuente a la naturaleza más primitiva del Estado.

Y una vez que aquel desarrolle cualidades que complementen la labor gerencial y administrativa en un solo entendimiento, podrá verse como un Estado plenamente administrativo, cumpliendo así con la afirmación de Waldo por cuanto un Estado es necesariamente administrativo, o no es Estado.⁵²

Un Estado que, sea que nazca o se haga gerencial, mantendrá perpetuamente sus características gerenciales y de fomento como recordatorio permanente de su obligación de intervenir en la economía de modos diversos.

Así de radical resulta ser la importancia de la legitimidad gerencial en un Estado.

Con el Estado mexicano no es una excepción. Si bien las condiciones particulares que dieron origen a la formación de los Estados en América Latina fueron en muy pocos aspectos similares a los que vivieron las metrópolis europeas y los Estados Unidos, ello no significa que el Estado en Latinoamérica no comparta características fundamentales, entre las cuales puede contarse la propia afirmación de Waldo.

⁵² Waldo, Dwight. "A theory of public administration means in our time a theory of politics also" en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of Discipline*. Chatham House Publishers, New Jersey, 1990, p. 79.

1.6 EJERCER O NO EJERCER, ÉSA ES LA CUESTIÓN

Para finalizar el primer capítulo de este trabajo, solamente resta abordar una cuestión que no se puede pasar por alto al tratar el tema de la autoridad estatal.

Si bien el Estado goza de las características gerenciales de origen, eso no significa que se trate de una propiedad sobrenatural que resuelve los problemas económicos que se le plantean al Estado por el solo hecho de que existe como gerente.

Tal y como lo mencionamos párrafos atrás, existe la clara posibilidad de que el Estado cometa errores al llevar a cabo sus funciones gerenciales. Esto, por el simple hecho de que las tareas estatales son ejercitadas por un cuerpo, profesional quizás, pero humano a final de cuentas.

Por más mecánica que pueda resultar una actividad, cabe la posibilidad de que ésta no haya sido realmente necesaria. Sea por un mal análisis de la situación, como por la simple incompetencia de aquel funcionario o institución que debió encargarse del mismo, el error es posible y el peligro de cometer uno es latente.

Pero algo igual de perjudicial como el error para el Estado, es la no acción. Porque, así como hemos demostrado que es importante la tarea gerencial del Estado, es igual de importante para el proceso que esta función de autoridad se ejercite.

Así como la autoridad es una acepción más acabada teóricamente que el mero concepto de «poder», ésta sólo se hace más específica que el segundo en tanto que está envuelta por un halo de legitimidad.⁵³

⁵³ Zabudovsky, Gina. *Op.Cit.*, p. 17.

Sin embargo, al igual que el poder, la autoridad no puede hacerse valer por el sólo hecho de haber una jerarquía pactada, establecida y consolidada en un cuerpo legal admitido por todos los actores. Todo lo anterior, tiene que hacerse valer por la vía de los hechos.

Tal como Michel Foucault afirma, *el poder se ejerce*,⁵⁴ y con la autoridad sucede igual. El Estado sólo se hará presente como gerente a partir de la acción: ejerciendo su poder.

Cuando el Estado no ejerce sus capacidades gerenciales, ofrece a las otras fuerzas rivales un vacío que pueden aprovechar para atar sus intereses particulares al interés público.

Una vez dicho lo anterior, hemos consumado la construcción de la estructura teórica que nos apoyará en lo que resta de la investigación.

Pero para pasar a la siguiente etapa, se hace necesario establecer cuáles serán las pautas que guiarán nuestro trabajo a partir de ahora.

Así, los siguientes capítulos buscarán averiguar, en orden, cuál es el origen del Estado mexicano; desde cuándo puede localizarse su cualidad gerencial; cómo ha ejercido estas capacidades; y cuál es la situación actual por la que atraviesa como Estado gerencial.

⁵⁴ Foucault, Michel. "Cómo Se Ejerce el Poder" en Dreyfus, Hubert, Paul Rabinow y Michel Foucault. *Un Parcours Philosophique*. Editions Gallimard, París, 1984, p. 3.

CAPÍTULO II. EL DESARROLLO GERENCIAL DEL ESTADO MEXICANO

Hemos establecido varias premisas hasta ahora. La más importante para continuar con nuestra investigación resulta ser el hecho de que un Estado debe, sea de origen o con posterioridad, desarrollar sus capacidades gerenciales para poder llevar a cabo sus obligaciones de manera integral.

En México, cuyo caso motiva esta investigación, podría resultar confuso explorar el origen del Estado a partir de la historia oficial o desde el comienzo de la vida independiente del país. Pues en ambos casos, ubicar temporalmente el origen y formación estatal se encontraría con el obstáculo primario de que nuestro país no se desarrolló históricamente como lo hicieron los países europeos.

Previamente hemos mencionado el hecho de que la teoría que trata al Estado ha sido construida a partir de la experiencia europea, continente de origen de los autores que exploran el tema. Sin embargo, lejos de ser esto un impedimento para analizar el Estado mexicano a la luz de la teoría, nos otorga la ventaja de poder observar el desarrollo particular de éste a la luz de la construcción metodológica que hemos hecho en el capítulo anterior.

Al igual que los demás países de América Latina, México fue espectador de los procesos que terminaron por definir el Estado moderno en Europa y el proceso que consolidó a las conocidas Trece Colonias como los Estados Unidos de América. Pero no por ello significa que se vieron ajenos a los mismos.

En el caso particular de nuestro país, se ha llegado al consenso de que el Siglo XIX ha sido el episodio fundamental para la consolidación del Estado

nacional mexicano,⁵⁵ pues fue en esta etapa histórica plagada de inestabilidad política y social que se pudieron colocar los cimientos característicos de nuestro Estado actual.

Sin embargo, es posible rastrear evidencia de cómo el episodio de la Independencia nacional (en el mencionado Siglo XIX) encontró una sociedad previamente organizada que, además, se había decidido por la emancipación colonial siempre y cuando ésta no afectara sus intereses ni modificara el orden social establecido previamente.⁵⁶

Esta sola afirmación nos permite dirigir la vista hacia un punto previo a la vida independiente del Siglo XIX, pues por pretender mantener una situación ya dada se puede interpretar, lógicamente, que dicha situación fue originada con anterioridad.

Así, para ubicar el origen del Estado mexicano, es necesario atender a su pasado colonial.

2.1 EL ESTADO EN LA NUEVA ESPAÑA

En México, la herencia organizativa que permitió la aparición de un Estado se le debe, sin duda alguna, al período colonial de nuestra historia. Ya que en ella es posible apreciar los momentos fundacionales del *corpus* estatal a través de la institucionalización de prácticas y procesos necesarios para poder hablar de una autoridad estatal.

⁵⁵ De la Garza, Luis Alberto. "La transición fundadora: de los proyectos imperiales a los proyectos nacionales" en Guillermo Beato, et al. *La participación del Estado en la vida económica y social mexicana, 1767-1910*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1993, p. 25.

⁵⁶ *Ibid*, pp. 32-33.

Como regla general, las colonias hispanoamericanas fueron concebidas como un territorio de aprovechamiento exclusivo para la metrópoli, tanto en términos económicos como en términos políticos.

La Nueva España no fue la excepción a esta regla. Es bien sabido que la clase social dominante durante el período colonial no era aquel acaudalado por las riquezas, pues aún no entraban en vigor los valores burgueses que ya amenazaban con hacerse del dominio en otros países de Europa.

Como territorios de aprovechamiento exclusivo, las colonias tuvieron figuras jurídicas propias y se les reconocía con ese apelativo; pero en los hechos no eran otra cosa que una posesión más del soberano, la cual se podía intercambiar o dar como recompensa al vencedor de una guerra.

Ejemplos de lo anterior tenemos muchos. Uno de ellos es la forma en la cual Gran Bretaña tomó posesión de lo que actualmente es Canadá.

Una vez consumada la Guerra de los Siete Años, que involucró a Francia y a Gran Bretaña, los reajustes relativos al nuevo orden geopolítico tuvieron como protagonistas a las colonias que ambas potencias tenían en el continente americano.

Habiendo vencido Gran Bretaña, ésta y Francia llegaron al acuerdo de que a aquélla le correspondería decidir entre tomar posesión del territorio de Canadá, al norte del continente, o de la Isla de Guadalupe, como botín de guerra.

Siendo la Isla de Guadalupe un lugar con gran producción azucarera, los industriales británicos vieron en ella a una competencia desleal e intervinieron para que su Corona no reclamara la posesión de aquella isla.⁵⁷

Este curioso dato histórico nos puede ilustrar del modo en el cual se entendía la presencia de las colonias americanas en la cosmovisión europea:

⁵⁷ Wallerstein, Immanuel. *El Moderno Sistema Mundial, Volumen III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*. Siglo XXI Editores, España, 1999, pp. 269-270.

como un elemento equiparable a un objeto, del cual se podía disponer para obtener un rédito o para saldar una deuda.

Si bien esta situación no era privativa de las colonias americanas, para nuestra investigación resulta importante tener claro este principio rector para continuar con nuestra argumentación.

Pero probablemente el ejemplo más representativo de aquella situación la encontremos mejor reflejada en la Nueva España, de la mano de su conquistador.

Siendo apenas años posteriores a la caída de Tenochtitlán, y tras un largo esfuerzo epistolar que no se vería recompensado hasta tiempo después, Hernán Cortés consiguió el mandato del Emperador Carlos V de gobernar en los territorios por él descubiertos, conquistados y poblados, con la encomienda de hacerlo a nombre del monarca.

Después, con la expedición de una cédula el 20 de julio de 1529, el Emperador atendería los ruegos de Cortés para darle en posesión el territorio conocido como Valle de Oaxaca, otorgándole al conquistador el título de Marqués sobre dichas tierras y la facultad de heredarlas, junto con el título, a su descendencia.⁵⁸

Este acto, como símbolo de gratitud del Emperador y Rey de España para con los servicios de Cortés durante la Conquista, denota primero un encargo por el cual el soberano sería representado por el conquistador del territorio, para después concederle la posesión *de jure* de una parte del mismo en una segunda etapa.

Se debe tener en claro que la Conquista no sólo había sido patrocinada por las armas reales y por el presupuesto de la Corona. También debía entenderse que, una vez consumada la misma, las tierras estarían en posesión del Rey de manera inexcusable, y que era él quien podía disponer de ellas.

⁵⁸ “Cédula del Emperador Carlos V, concediendo título de Marqués del Valle a Hernán Cortés”. 20 de julio de 1529, en *Colección de Documentos Inéditos para la Historia de España*, Tomo I, Imprenta de la viuda de Calero, Madrid, 1842, pp. 105-108.

De este modo, la expedición de una Cédula real que acredita a Hernán Cortés como Marqués del Valle de Oaxaca es a su vez una ordenanza por la cual el territorio se le cede en derecho a un nuevo titular.

Esta práctica, sin embargo, tampoco es original de este caso. Pues se trata de un recurso del cual abusaron los monarcas del medioevo y que se insertaba en el Estado jurisdiccional o feudal. A cambio del derecho concedido, el portador del nuevo título nobiliario y titular de la tierra en cuestión debía su lealtad al monarca en una relación de vasallaje.

Es decir, que estamos en presencia de una práctica feudal como acto inaugural del Estado en la Nueva España.

Dicho de otro modo. La manera en la que el Estado, como objeto de estudio que hemos construido a lo largo de este trabajo, llegó al territorio que posteriormente sería conocido como México no fue por una situación fortuita. Mucho menos por un *big bang*.

El Estado en la Nueva España ve su origen, en principio, como una mera extensión del Estado jurisdiccional que regía en la metrópoli europea. Y al asentarse la primera bandera señalando la posesión de la tierra conquistada en manos del monarca español, por adición, el Estado llegó a la América septentrional.

Y con la llegada del mismo, se establecieron las bases de la exclusividad colonial que la Corona tenía sobre el territorio. Exclusividad que estaba destinada, en buena parte, al usufructo económico que de sus bienes podían hacer los vasallos del rey.⁵⁹

Sin embargo, sería hasta mucho después de asentada la Nueva España y la Ciudad de México como su capital, que veríamos el desarrollo de un Estado gerencial que heredaría sus características al Estado mexicano posterior.

⁵⁹ De la Garza, Luis Alberto. *Op.Cit.*, p. 27.

Tal y como lo hemos establecido con anterioridad, los Estados pueden nacer o hacerse gerenciales, dependiendo de las necesidades históricas según las cuales fueron llamados a constituirse por el grupo humano que los integra.

En el caso del Estado novohispano, nos es posible afirmar inequívocamente que nos encontramos frente a un Estado que no fue gerencial desde su inicio, sino que se hizo tal con el paso del tiempo.

Si bien, el derecho de exclusividad colonial que la Corona tenía sobre el territorio le permitía explotar los metales preciosos que en él se encontraban (además de establecer medidas de protección a esta exclusividad),⁶⁰ esto no era motivo suficiente para calificar al Estado novohispano como un Estado gerencial.

En esencia, los ejemplos que hemos explorado acerca de las características gerenciales de un Estado refieren siempre al hecho de que éste comprende la importancia de su papel al participar directamente en la economía. Pero esto no se reduce al hecho de que el Estado lleve a cabo actividades de comerciante como uno más entre los muchos que llegan a existir entre los particulares.

Por el contrario, el Estado gerencial admite su papel intervencionista como una medida para mantener el equilibrio del mercado y las reglas establecidas por él a partir del tapado de los vacíos que quedan en la economía por desinterés o inacción de los particulares. Los análisis de Wittfogel y Eisenstadt hablan a nuestro favor en dicha argumentación.

Por su parte, el Estado novohispano previo al Siglo XVIII da muestras de tratarse únicamente de un caparazón medianamente administrativo.

Con ello no pretendemos decir que la presencia de una fuerza física legítima en la Nueva España encargada de mantener el orden y la representación de la Corona española en la colonia, no fueran una característica estatal.

⁶⁰ *Idem.*

También es posible decir, al respecto, que previo al Siglo XVIII ya existía el elemento económico como parte de las labores que el Estado desempeñaba en la Nueva España.

Sin embargo, sobre ello debemos ser muy claros. Pues si bien el Estado novohispano daba concesiones respecto de las industrias y se ocupaba de hallar empresarios particulares que se encargaran de las minas,⁶¹ su participación no dejaba de ser la de una figura que otorgaba permisos, pero que no vigilaba el funcionamiento de las industrias, minas o comercios que a su nombre se realizaban.

Es decir, que previamente a la segunda mitad del Siglo XVIII, el Estado novohispano destacó por el desinterés en su papel económico como gerente y promotor. Pues no supervisaba, regulaba, ordenaba ni actuaba adecuadamente.

Y la prueba de lo anterior la tenemos en la presencia, desempeño y conclusiones a las cuales llegó José de Gálvez una vez acabada su Visita General al territorio de la Nueva España, labor que se le encargó una vez desposeída la Casa de Austria de la Corona española y otorgada ésta a los de una nueva casa: la de Borbón.

Con la llegada del Siglo XVIII a la Nueva España, se experimentó un cambio en la forma de hacer política.

Pero no nada más en el terreno de la representatividad y la cabida de las ideas ilustradas en el nuevo panorama,⁶² sino también en la manera de entender al Estado como actor en la economía.

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Ibid*, pp. 27-29.

2.2 LLEGADA DE LA MODERNIDAD AL ESTADO NOVOHISPANO

A lo largo de la segunda mitad del Siglo XVIII, posterior a la Visita General realizada por José de Gálvez a la Nueva España por instrucción real, fueron puestas en marcha las conocidas reformas borbónicas.⁶³

Más allá del concepto abstracto con el que se les suele nombrar, estas reformas fueron auténticos actos de autoridad de la Corona española como consecuencia de la batalla que desde hacía años libraba contra la Iglesia Católica por superponer el poder secular al eclesiástico.

Resulta importante señalar que, a pesar de que las reformas borbónicas también estuvieron encaminadas a atacar otros rubros de la administración en las colonias americanas, su aspecto secular destaca a primera vista por tratarse del acto que marcaría la transición de un Estado jurisdiccional a un Estado moderno en la metrópoli y la Nueva España.

Y por Estado moderno, debemos recuperar las enseñanzas de Hobbes y Fioravanti, analizadas en el primer capítulo de esta investigación, para poder comprender a cabalidad cuál es la importancia de la separación de la Iglesia Católica de las funciones que antes tenía.

Omar Guerrero es claro al intitular uno de sus artículos al respecto de esta disyuntiva: *el Estado moderno, Estado laico*.⁶⁴ Pero no nada más por el hecho de renegar de una confesión religiosa es que el Estado alcanza las características de la modernidad teórica.

La llegada de la laicidad al Estado novohispano tampoco se trató de un abandono de la fe católica que por muchos años dominó y aún a la fecha sigue siendo la principal religión en México.

⁶³ Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*. UAEM, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 49.

⁶⁴ Guerrero, Omar. "El Estado moderno, Estado laico" en *Anuario del Seminario de Cultura Mexicana*. México, 2007, pp. 31-64.

En el caso de la Nueva España y su metrópoli europea, la laicidad fue representada mediante el arrebato del Estado a las viejas funciones de asistencia pública que el clero católico había decidido abandonar en los tiempos de la dinastía Habsburgo.⁶⁵

Junto con éstas, la educación y la lotería también destacaron entre las funciones que el Estado recuperara para sí de las manos de la Iglesia en la Nueva España. Todas de una importancia trascendental.

El reconocimiento de su papel como garante de la asistencia pública no representa, como podría pensarse de manera errónea, que el Estado admita y promueva la vagancia. Por el contrario, representa el entendimiento de que su papel también está en repartir de una manera más equitativa la riqueza del reino, garantizando un piso mínimo de equidad para todos los habitantes.

Del mismo modo, la lotería fue recuperada para garantizar un mayor financiamiento de los servicios de asistencia pública, así como para garantizar una recaudación que fuera a dar directamente a las rentas públicas.⁶⁶

Y en el caso de la educación, no está de más enfatizar su importancia. Pues la llegada de un auténtico proyecto de Estado de la mano de la casa de Borbón no podía permitir que la Iglesia le significara una competencia desleal.

Si bien no se trató del único factor determinante para ello, el análisis puesto en marcha durante la Visita General vio la necesidad de ordenar la expulsión de los jesuitas de la Nueva España en 1767, dando por consumada la apropiación del Estado de las viejas funciones públicas de la Iglesia en el territorio y garantizando la llegada de la modernidad estatal.

Arrebatarse *de facto* el protagonismo de satisfacer las necesidades de la población a otra organización, así como dotarse de un ejército de funcionarios

⁶⁵ Guerrero, Omar. *El Legado Administrativo Novohispano* en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), 200 años de la Administración Pública en México, Secretaría de la Función Pública y UNAM: FCPYS-IISUE, México, 2010, p. 142.

⁶⁶ *Ibid*, p. 143.

leales a este nuevo cuerpo y a esta renovada autoridad, dieron como fruto un enorme paso hacia el nacimiento de las características que posteriormente serían heredadas al Estado mexicano.

Pero este proceso no culminó allí. La Visita General también serviría como punto de partida para el establecimiento de las características gerenciales de las que por mucho tiempo careció el Estado novohispano.

La reorganización de la Hacienda Pública para la recaudación de mayores rentas fue solamente el principio de todo este proceso modernizador. Pues junto con la expulsión de la Iglesia católica de las labores sociales, con las reformas borbónicas por fin se estableció la necesidad de que la Nueva España fuera un Estado gerencial.

2.3 EL ESTADO GERENCIAL NOVOHISPANO

El Estado mexicano, tal y como lo conocemos ahora, ha recibido sus características gerenciales como legado de la administración que arribó a la Nueva España de la mano de las reformas borbónicas.

Una vez amanecido el Siglo XVIII, el Imperio Español se encontraba sumido en una crisis que le había heredado la Casa Habsburgo⁶⁷ a los nuevos titulares de la Corona, los Borbones.

Debido a la necesidad de frenar la caída de un Imperio que había visto su esplendor apenas dos siglos atrás, la Corona española ordenó la Visita General de José de Gálvez a las posesiones ultramarinas.

De este proceso de análisis y retroalimentación, se pusieron en marcha las reformas borbónicas, las cuales operaron en todos los rubros de la administración.

⁶⁷ *Ibid*, p. 138.

Pues no solamente dotaron al Estado novohispano de nuevos deberes por cuanto al bienestar social.

Las reformas involucraron a su vez, fieles al ejemplo absolutista que ya era notorio en Europa, el establecimiento de una burocracia compuesta por funcionarios leales a la Corona por encima de cualquier interés personal o de grupo que le fuera contraria.

También involucró la modificación de la división territorial de la colonia, adoptando para ello un viejo modelo usado también por la Iglesia.⁶⁸ Del mismo modo, se hizo una revisión exhaustiva del ejército y se llevaron a cabo reformas respecto al manejo que la autoridad colonial debía dar a los asuntos públicos, principalmente mirando en beneficio de la metrópoli.

Por más común que pueda resultarnos hacer una primera lectura de estos hechos, es mandatorio dar cuenta de la trascendencia que significó en su momento romper con la tradicional presencia eclesial en las funciones de asistencia pública, salud y educación (por mencionar sólo algunas), para dotar a la institución estatal de su propio cuerpo de funcionarios.

El Estado novohispano cumplía ahora a cabalidad la necesidad de ser una entidad administrativa, con lo que podía llevar a cabo sus deberes y evitar la presencia de organizaciones que le compitieran en el terreno de la legitimidad, como por mucho tiempo lo fue la Iglesia Católica.

Ahora, investido con esta nueva autoridad, el cuerpo que después engendraría al Estado mexicano se convertía en Estado por derecho propio a través de la *publicización* de los asuntos públicos.⁶⁹

Es decir, que los asuntos son públicos por el hecho de que resultan ser de interés y beneficio para la población en general; pero se publicizan en el momento

⁶⁸ Guerrero, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. UNAM, México, 1994, p. 234.

⁶⁹ Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 49.

en el que el Estado –máximo representante y garante del interés público– comprende la necesidad de intervenir en dichos asuntos y actúa en consecuencia.

Y no fue sino hasta ordenadas las reformas borbónicas que los asuntos públicos se hicieron, de hecho, del interés del Estado para la puesta en marcha de sus obligaciones.

Sin embargo, recuperando la enseñanza hecha por Wittfogel y Eisenstadt, el nuevo Estado novohispano no solamente triunfó por la legitimidad que otorga la fuerza con que ordenó las reformas administrativas, sino igualmente por aquella legitimidad que sólo puede ser otorgada a través de la utilidad que representa ser autoridad frente a las necesidades de la población.

De este modo, las reformas borbónicas, además de recuperar la autoridad secular para los asuntos públicos, también dotaron al Estado de herramientas para fertilizar la economía novohispana.

A través de la propia publicización, se introdujo un régimen para que se manejara una figura por entonces novedosa, pero que se haría tradicional con el paso de los siglos: la empresa pública.⁷⁰ Y con ella, la inauguración del Estado gerencial en la Nueva España.

El entendimiento de esta nueva figura, bajo las directrices de las reformas borbónicas, podía significar tanto el monopolio de la venta de una mercancía particular como una figura mediante la cual el Estado ofrecía cierto bien o servicio que no se hallara disponible, aunque también fuera comerciado por particulares.

La pólvora, los naipes y el tabaco pueden figurar como grandes ejemplos con los cuales la Nueva España y la Corona estipularon el funcionamiento de empresas públicas como el nuevo pilar de la administración de su tiempo.

Si bien el primer acercamiento que tuvo un Estado con la empresa pública fue en el caso de Gran Bretaña, debido a la situación particular en que se vio

⁷⁰ Guerrero, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, p. 177.

envuelto el país por la Revolución Industrial,⁷¹ la Nueva España no desaprovechó la oportunidad de poner en práctica este modelo para impulsar la economía local.

Mientras que a la pólvora se le aprovechaba tanto para la explotación de las minas que se encontraban en el territorio novohispano, así como para que el propio Estado tuviera garantizado su abasto armamentístico, los naipes y el tabaco resultaban ser una fuente de ingresos que otrora habían sido desaprovechados por los particulares a los que años atrás se les había dado el permiso de comerciar con ellos.

Ésa fue la situación con la cual se encontró José de Gálvez durante la Visita General. Los permisos y concesiones otorgados por el Estado novohispano para la explotación de recursos y comercio de mercancías específicas no nada más habían sido olvidadas en la desidia por los particulares, sino que habían caído en un limbo donde ni el particular ni el Estado se habían interesado por recuperarles.

Es ante esta situación que la nueva estructura administrativa del Estado novohispano concibe a las empresas públicas, para que éstas se encarguen de renovar con nuevos bríos a los actores económicos, activando nuevamente la cadena productiva y de consumo.

Pero es quizás el azogue, o mercurio, la mercancía que puede iluminarnos más acerca de cómo el nuevo ímpetu administrativo novohispano se encontró ante la necesidad de desarrollar igualmente su carácter gerencial para consolidar al nuevo Estado que gestaba.⁷²

Omar Guerrero detalla cómo, de encontrarse en una situación moribunda, el Estado en la Nueva España tuvo que convertirse de hecho en el empresario que comerciaba con el mercurio para distribuirlo entre los mineros novohispanos.

⁷¹ Guerrero, Omar. *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México y Seminario de Cultura Mexicana, México, 2012, p. 140.

⁷² Guerrero, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, p. 182.

Este raro metal, cuyas mayores vetas se encontraban en Zacatecas, servía para el proceso de extracción de otro metal más precioso, la plata. Pero también figuraba dentro de otro cuadro productivo, pues el mercurio resultaba indispensable para el proceso de acuñación de moneda.⁷³

Al igual que como ocurrió con los otros negocios abandonados por los permisionarios, José de Gálvez encontró una minería del mercurio abandonada. Pero el potencial de las minas de este metal en la Nueva España llevaron a que la Visita General concluyera la necesidad de recuperarlas para el aprovechamiento de las arcas del Estado mediante la acción directa.

Así, la Nueva España no nada más veía ensancharse las arcas públicas a partir de las nuevas políticas de comercio del viejo monopolio público del mercurio, también puso en marcha un programa para emplear formalmente a cientos de individuos en Almadén (lugar de operación de la mina de mercurio en la metrópoli española) para que sus extracciones llegaran a las minas de plata novohispanas.

Asimismo, se reorganizaron las condiciones del frágil mercado mineral de la colonia y se adoptaron precios de venta del mercurio disminuidos para que también los mineros más pobres que el promedio pudieran entrar a la cadena productiva de la acuñación de moneda de plata.⁷⁴

El proyecto reformista de la Nueva España fue tan ambicioso que también emprendió la constitución del Tribunal de Minería, del Colegio de Minería y del Banco de Avío del Tribunal.⁷⁵

Todas estas nuevas instituciones velarían porque se generara una cadena productiva activada gracias a la industria minera novohispana que, con sus ganancias, financiaría los préstamos que estarían a disposición de quienes quisieran emprender en la colonia española.

⁷³ *Ibid*, p. 189.

⁷⁴ *Ibid*, p. 190.

⁷⁵ Guerrero, Omar. *El Legado Administrativo Novohispano*, p. 142.

Gracias a los ejemplos anteriores, podemos afirmar que la Visita General de Gálvez a la Nueva España, así como el proceso íntegro generado por las reformas borbónicas, constituyeron la coyuntura que depuró a las viejas instituciones feudales de la Nueva España, así como sanó el rezago económico y gerencial en el que los Habsburgo la habían abandonado, para dar pie a la transición hacia el Estado moderno, un Estado gerencial y promotor.

El proceso de las reformas borbónicas sirvió para dotar al Estado de nuevas funciones y responsabilidades, principalmente aquellas donde su presencia era necesaria para sanear el equilibrio económico y garantizar el bienestar social de la población a través de la asistencia pública, la salud, la educación y la cultura, influyendo con ello en la economía.⁷⁶

El proceso reformista de la casa de Borbón significó a su vez la consumación del proyecto que buscó aumentar el poder estatal a partir de la riqueza nacional y el bienestar individual conseguido a través de esta misma riqueza.⁷⁷

El nuevo Estado administrativo novohispano, además, marcaría la pauta respecto de sus valores gerenciales. Los cuales, tras la turbulencia ocasionada por el conflicto político acaecido en 1810 en Europa y en la Nueva España, serían legados a la naciente nación mexicana.

Quizás la única debilidad que pudiéramos encontrar en la nueva configuración que el Estado en la Nueva España iba adquiriendo, era el propio de su carácter colonial, pues muchas de las riquezas que se obtenían bajo el nuevo impulso gerencial en la colonia eran para atender las finanzas de la metrópoli.

Pero esto fue aprovechado por el movimiento criollo que encabezó la revolución de independencia en la Nueva España. Esta élite criolla comprendió desde el comienzo de sus conspiraciones, que no era el sistema económico ni el régimen lo que se debía de modificar, sino el hecho de que los españoles

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ De la Garza, Luis Alberto. *Op.Cit.*, p. 29.

peninsulares eran quienes tenían el control de todos estos beneficios dejados por la gerencialidad estatal.⁷⁸

Si bien la dirección inicial del movimiento por parte de Miguel Hidalgo no significó aquello que la élite criolla había supuesto del movimiento de emancipación, el proyecto legado por el Estado novohispano no quedó en el olvido y fue retomado por el Estado mexicano a su nacimiento.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Correos de México son ejemplos excelentes de cómo las instituciones creadas por el Estado gerencial novohispano se mantienen vigentes hasta nuestros días.

Mientras que, por otra parte, muchas de las otras instituciones creadas por las reformas borbónicas han evolucionado para dar paso a otras nuevas que se encargan de velar por el equilibrio y fomento económico nacional.

Hemos rastreado así, con éxito, el origen del Estado mexicano en el Estado administrativo novohispano. Y su nacimiento a la vida gerencial y el fomento con la entrada de las reformas borbónicas al territorio colonial.

El ejercicio de las capacidades gerenciales del Estado mexicano a lo largo de sus primeros años de vida independiente, durante el Porfiriato y durante los gobiernos posrevolucionarios serán evidencia de una herencia administrativa colonial bien aprovechada.

2.4 EL ESTADO GERENCIAL EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Hemos arrojado luz previamente acerca de los momentos precisos en los cuales el Estado español, por la vía de la autoridad local de las colonias, fue

⁷⁸ *Ibid*, p. 30.

inaugurando las piedras fundacionales de la modernidad plasmada en las características del nuevo Estado.

Asimismo, hemos concluido que la herencia colonial del Estado mexicano le permitió a éste último contar con las básicas, pero a la vez indispensables, capacidades gerenciales y administrativas con las que, una vez iniciada su aventura independiente, pudo comenzar a sortear los primeros años de su legitimidad como un Estado de hecho y de derecho.

Desde los orígenes del Estado, inmersos netamente en el discurso económico, puede observarse que el fomento ha constituido una actividad fundamental para definir al Leviatán por lo que es, a través de aquello que hace.

Siendo el fomento una actividad estatal que surge de las entrañas de la policía,⁷⁹ se puede concluir que éste no es sino la evolución lógica de aquellas actividades primigenias mediante las cuales la organización política estudiada por Eisenstadt y Wittfogel se encargaba de velar por el desarrollo de sus sociedades, interviniendo en la incipiente economía a favor de particulares.

Después de la turbulencia ocasionada por el movimiento independentista en la antigua colonia Española, la otrora Nueva España se planteó una grandeza solamente equiparable a la de los imperios de antaño, donde la riqueza legada por la vida colonial representaba la excusa y el permiso para estas aspiraciones.⁸⁰

Dada la naturaleza política de los primeros años de vida independiente, con el ascenso de Iturbide al trono del Imperio mexicano y la fragilidad del sentir de las facciones que aún disputaban el control del naciente país,⁸¹ las actividades de fomento permanecieron en pausa a lo largo de esos pocos años.

⁷⁹ Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 36.

⁸⁰ De la Garza, Luis Alberto. *Op.Cit.*, pp. 33-35.

⁸¹ *Ibid*, pp. 35-37.

Pero una vez resuelta la situación a favor de la conformación de una República, los engranajes del Estado mexicano empezaron a funcionar nuevamente en pro de la reactivación de su cualidad promotora.

Antes que por la riqueza que por esos días se aseguraba que tenía el Estado mexicano, la recuperación del fomento a través de la gerencia tuvo que darse por la necesidad de recuperar económicamente a una nación sangrada por los últimos conflictos armados. Buscando un fomento que, a su vez, respondiera por las necesidades de todos los habitantes del país.⁸²

En el caso mexicano, aunque la situación también aplicó en su momento para el caso novohispano, las actividades de fomento estuvieron patrocinadas desde el principio por la empresa pública que mayor utilidad ofrecía debido a su contexto: la minería.

Acotando, podemos también ubicar la intervención del Estado español para el establecimiento de una canasta básica de productos cuyos precios mínimos y máximos eran fijados por la autoridad⁸³ como parte de las actividades gerenciales que ya se ejercían previamente.

Pero aunque la minería sobrevivió como la actividad más consentida por el gerencialismo estatal hasta la entrada de la República en el México independiente, con el paso del tiempo aquella pasó a formar parte de una política mucho más amplia que generaba las condiciones propicias para la aparición de empresas particulares; situación que no podía ignorarse debido a que la vocación principal del fomento era –y es, aún en nuestros días- la de promover la prosperidad del país de un modo positivo y directo:⁸⁴ incentivando la creación de nuevas empresas, desarrollando las existentes y generando nuevas cadenas productivas para poder crear empleos, generar mayor riqueza y repartir ésta entre la población.

⁸² *Ibid*, p. 39.

⁸³ Glade, William P. *The Political Economy of Mexico*. Heath Lexington Books, EUA, 1963.

⁸⁴ Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 36.

Esta reorientación del fomento estatal a través de la minería hacia un espectro más amplio se realizó por vez primera en la todavía Nueva España, pero fue adaptado al naciente Estado mexicano a través de las mismas instituciones creadas y heredadas por la colonia.⁸⁵

Con el nacimiento del México independiente, la atención unívoca que la gerencia y el fomento estatal ponía a la minería dejaba ver cómo el nuevo Estado aún confuso se cuestionaba si debía intervenir o simplemente ser un mediador entre los particulares y los obstáculos que a sus intereses se oponían.⁸⁶

Pues, en un primer momento, el Estado mexicano solamente fue garante de que la industria minera recibiera la cantidad de recursos necesarios para continuar con su operación y ampliando su capacidad y espectro de acción.

Todavía no terminaba de asentarse la conciencia de que el Estado mexicano debía garantizar el desarrollo económico a partir de su rectoría, mediante la intervención y el fomento. Y el debate que daban los industriales privados contra la presencia del Estado como auténtico rector de la vida económica dificultó aún más esta situación de principio.

Sin embargo, con la encrucijada del desarrollo económico por delante y el temor de que un estancamiento relegara al país como mero proveedor de materias primas y productos agrícolas a las grandes potencias extranjeras, el Estado mexicano y sus primeros gobiernos republicanos se vieron en la necesidad de fomentar el nacimiento de una industria de manera artificial.

Así, a pesar de reconocerse como una nación liberal e inmersa en el capitalismo, el Estado mexicano antepuso una política de *fabricar fabricantes* a la doctrina de la mano invisible.⁸⁷

⁸⁵ Guerrero, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, p. 283.

⁸⁶ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP, México, 1989, p. 435.

⁸⁷ Urias Hermosillo, Margarita. *El Estado nacional y la política de fabricar fabricantes 1830-1850, Industria y Estado en la vida de México*. Colegio de Michoacán, México, 1990.

Las ideas que fraguarían la nueva acción de fomento por parte del Estado serían las del intelectual conservador Lucas Alamán, quien operó la creación del Banco de Avío, institución de crédito que estaba inspirada en la vieja organización novohispana del mismo nombre.

El decreto de fundación de esta institución devuelta a la vida la creó el 26 de abril de 1830.⁸⁸ A tan sólo nueve años de haber iniciado la vida independiente de México y durante el primer año de gobierno de la facción conservadora del país.

El Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional operó con la convicción de convertirse en quien financiara compañías particulares para que establecieran industrias en el ramo textil, aunque también incentivó la colonización y el fomento de la agricultura y la ganadería.⁸⁹

La institución alamanista funcionó durante doce años, ya que ésta cesó sus operaciones el 23 de septiembre de 1842. Pero ello no significó el desentendimiento del Estado para con sus obligaciones de fomento y gerencia, pues inmediatamente después del cierre del Banco de Avío apareció la Dirección General de la Industria Nacional, que funcionó hasta 1853, y cuya concepción se debió igualmente al genio de Lucas Alamán.

De nuevo, una vez concluido el encargo de esta Dirección General, el Estado mexicano la sustituyó con el Ministerio de Fomento, culminando así en tres etapas el ambicioso proyecto alamanista rumbo a la industrialización del país.

No debe resultar sorpresivo que tal iniciativa modernizadora proviniera de Lucas Alamán, firmemente identificado con la facción conservadora que durante el Siglo XIX mexicano disputó el poder constantemente a los liberales.

Lejos de tratarse de un ideólogo que defendiera los fueros religiosos con una mentalidad retrógrada, Alamán siempre sobresalió por sustentar sus ideas

⁸⁸ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, p. 439.

⁸⁹ *Idem*.

ante la necesidad primordial de garantizar una identidad nacional para un México que veía librar batallas intestinas cada poco tiempo.

Y la forma idónea, según el pensamiento de este intelectual conservador, era recuperando las viejas ideas del absolutismo ilustrado y aplicarlas a la nueva realidad nacional republicana.⁹⁰ Con un Estado que garantizara la entrada a la modernidad de todos los sectores productivos del país.

Fue el propio Lucas Alamán quien usara por primera vez la palabra “asociación” en 1832 en México, pues la clara intención era financiar una industria nacional con apoyo de capital público y privado.⁹¹

Desde esa perspectiva, Alamán construyó un proyecto cuya aspiración era ver industrializarse al país y emerger su economía, de modo que el comercio y la industria permitieran un crecimiento económico compartido entre todos los ciudadanos y, por consecuencia, un cese al constante fuego que se dio a lo largo del siglo.

Pues una vez más, como el propio Hobbes lo había observado siglos atrás, en una situación de guerra constante no hay oportunidad alguna para la industria, la agricultura, la construcción, la vida o el cultivo del conocimiento humano.⁹²

Alamán comprendió desde el primer momento esta calamidad, y por ello encaminó al naciente Estado mexicano a cumplir su obligación de fomentar el desarrollo económico a partir de los tres proyectos ya mencionados anteriormente.

Gracias al Banco de Avío, el Estado mexicano pudo sembrar la semilla de la creación de una industria de capital privado nacional, pero sobre todo pudo garantizar el establecimiento de un piso igualitario y con reglas claras para los

⁹⁰ De la Garza, Luis Alberto. *Op.Cit.*, p. 39-40.

⁹¹ Vicher, Diana. “Empresas públicas y asociaciones público-privadas en México”. *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.

⁹² Hobbes, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 103.

particulares deseosos de participar en el desarrollo de la economía nacional, siempre a través de la rectoría estatal.

El proyecto alamanista tuvo una importancia tal, que logró trascender incluso a los gobiernos conservadores que lo arrojaron en un primer momento, para convertirse irremediamente en una política de Estado aun triunfando posteriormente los gobiernos liberales.

En su momento, con los Conservadores todavía en el gobierno del México independiente, no fueron pocas las voces liberales que se alzaron contra el renovado afán gerencial del Estado. El propio Justo Sierra señaló su animadversión al proyecto alamanista,⁹³ pero los hechos posteriores bastan para dar cuenta de cómo Alamán devolvió al Estado mexicano la cualidad gerencial que la Colonia le había heredado.

Una vez asumido el poder, los liberales mexicanos utilizaron igualmente la autoridad estatal para intervenir económicamente en favor de los industriales textiles;⁹⁴ a pesar de que, no muchos años atrás, la propaganda liberal se había cansado de señalar al intervencionismo estatal y al viejo régimen colonial como equivalentes, en detrimento de la política económica de los Conservadores.

Por la vía de los hechos, aunque el sector industrial también se dividió a imagen de las dos facciones que se disputaban el país, la llegada del régimen liberal al gobierno no modificó la idea de que el Estado era necesario para regir la política económica y encaminar el fin de las desigualdades sociales.⁹⁵

A diferencia del régimen conservador, los Liberales atendieron la necesidad de movilizar la economía a través de la desamortización de los bienes eclesiásticos, poniendo sus propiedades a la venta para que los particulares

⁹³ De la Garza, Luis Alberto. *Op.Cit.*, p. 40.

⁹⁴ *Ibid*, p. 46.

⁹⁵ *Ibid*, p. 47.

podrían disponer de ellas en un mercado abierto. Siempre con miras al anhelado ideal liberal de generar una clase media.⁹⁶

Es decir que, a pesar de sus diferencias ideológicas, ambas facciones políticas del México decimonónico comprendieron el papel del Estado como gerente y promotor, reafirmando –cada quien por su parte- los valores de rectoría económica y de la laicidad como pilares de un Estado inserto en la modernidad. Tal y como las reformas borbónicas lo hicieron, en su momento, en la Nueva España.

Con la sanción de la Constitución Política de 1857, de clara ideología liberal, no se detuvo la configuración del Estado mexicano como gerente. Por el contrario, se le fueron otorgando mayores componentes que le permitieran llevar de forma más eficiente su labor económica.

Aunque llevaba discutiéndose desde tiempos del gobierno conservador, con la llegada de la Constitución de 1857 se introdujo por vez primera el reconocimiento de la esfera financiera del Estado a partir del presupuesto.⁹⁷

Este reconocimiento legal no nada más ayudaba a equilibrar las fuerzas del Ejecutivo y del Legislativo en el terreno político, sino que también coadyuvaba para dar una visión integral a la cuestión financiera del Estado.⁹⁸ Siendo el Congreso quien tenía la facultad de aprobar el presupuesto de la Federación, era también su deber establecer cuáles serían los impuestos que satisfacerían la proyección del gasto del gobierno.

Y dicho gasto tenía que estar acomodado en función de que el Estado pudiera llevar a cabo sus labores en materia de cultura, educación, industria y fomento de la economía nacional, así como para el mantenimiento de sus fuerzas del orden.⁹⁹

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Carmagnani, Marcello. *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 56.

⁹⁸ *Ibid*, pp. 57-59.

⁹⁹ *Idem.*

Con el regreso de la Cámara de Senadores al escenario político en 1874, las discusiones legislativas y los debates que el Congreso sostenía con el Ejecutivo giraron en torno a la reducción del gasto militar para dotar de mayores recursos al rubro del fomento.¹⁰⁰

Así, el gasto en obras públicas, ferrocarriles, caminos y puertos pasó a ocupar la parte central de las discusiones presupuestarias, de modo que el incentivo económico pudiera llegar a una mayor cantidad de manos por la vía de la autoridad estatal.

Finalmente, los gobiernos liberales igualmente se preocuparon por la eficiencia del presupuesto que se ejercía. Por ello, aunado a la aprobación de mayores recursos para el fomento económico, también se estableció una política rígida por cuanto al dinero que se disponía para actividades repetitivas o carentes de trascendencia.¹⁰¹ Con ello, se esperaba que el dinero aprobado para el presupuesto trabajara al ciento por ciento.

Pero una vez más llegó la turbulencia a la vida política y social del país con el levantamiento de Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec en 1876 y toda actividad económica, pública y privada, tuvo que cesar momentáneamente.

Con la resolución del conflicto a favor de los tuxtepecanos, el nuevo gobierno nacional encabezado por el General Porfirio Díaz reemprendió la marcha gerencial y de fomento del Estado mexicano.

2.5 EL ESTADO GERENCIAL DURANTE EL PORFIRIATO

Con la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de México en 1877 el país transita por un período de reacomodo político, el cual se caracterizó por el

¹⁰⁰ *Ibid*, pp. 77-80.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 85.

emprendimiento de una política de conciliación donde se le dio cabida a todas las facciones que integraban al Partido Liberal mexicano.¹⁰²

Díaz, como parte de este programa conciliador, no llevó a cabo reprimenda alguna contra quienes no fueran sus partidarios en principio. Al contrario, incluyó en su gabinete a representantes de todas las expresiones políticas de la época.

En el aspecto económico, el nuevo gobierno comprendió rápidamente la necesidad de seguir con las actividades gerenciales y de fomento que el Estado llevaba a cabo desde tiempo atrás. Para ello, comandó la llegada del consenso entre las dos cosmovisiones económicas que se enfrentaban en México: la de la política del libre cambio y la del proteccionismo estatista.¹⁰³

Con esto, el gobierno de Díaz trazó una política económica donde se daría entrada a las leyes del libre cambio y la competencia, pero al mismo tiempo se mantendría un proteccionismo estatal en favor de las empresas públicas y de la industria nacional. Permitiendo con ello que los particulares y el propio Estado pudieran seguir desarrollándose sin el temor de tener que enfrentar sin apoyo a las grandes empresas internacionales.

Con esta acción, se pudo palpar con certeza el “*doble rol del Estado como regulador y dueño de empresas*”.¹⁰⁴

Igualmente, el Estado mexicano se vio fortalecido con la llegada de capitales extranjeros en el área de las comunicaciones.¹⁰⁵ Pues con el establecimiento de ferrocarriles, puentes, puertos, nuevos caminos y una imagen inequívoca de progreso, la autoridad fue capaz de legitimarse con una ciudadanía que hacía no mucho todavía se veía dividida por el conflicto entre liberales y conservadores.

¹⁰² Sáez Pueyo, Carmen. *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*. Miguel Ángel Porrúa y FCPyS-UNAM, México, 2011, p. 38.

¹⁰³ *Ibid*, p. 53.

¹⁰⁴ Dos Santos, Luiz Alberto. “Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil”. *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.

¹⁰⁵ Katz, Friedrich. *La Guerra Secreta en México*. Ediciones Era, México, 1981, p. 20.

Las facilidades que el gobierno dio para la entrada de estos capitales dieron también frutos en la modernización de la industria nacional, minera y financiera. Con lo que empezaron a surgir sociedades de crédito¹⁰⁶ para la promoción de más actores económicos.

Incluso durante el Porfiriato es posible observar el triunfo del fomento como política estatal. En la ley del Presupuesto de Egresos que fue aprobado para el año de 1888, durante el tercer período de Porfirio Díaz en la Presidencia de la República, puede encontrarse que el ramo séptimo del presupuesto destina una suma de \$4,426,132.17 M.N. (cuatro millones, cuatrocientos veintiséis mil, ciento treinta y dos pesos con diecisiete centavos en moneda nacional) para la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.¹⁰⁷

En la misma ley de Presupuesto de Egresos de ese año, puede leerse que entre las actividades y obras de esta Secretaría (clara heredera del Ministerio de Fomento, de concepción alamanista) estaban la colonización y subvención de vapores, la Casa de Moneda, los ferrocarriles, caminos y puentes, obras hidráulicas, puertos y telégrafos, entre otras.¹⁰⁸

Todas ellas, obras necesarias para garantizar el cumplimiento de la obligación estatal de facilitar el desarrollo económico para los habitantes del territorio. Con la apreciación de esta suma de dinero proveniente del presupuesto, resulta evidente el interés del Estado mexicano en las actividades de fomento.

La situación no se detuvo ni siquiera durante el *interregnum* de Porfirio Díaz, al ocupar Manuel González la Presidencia. Pues durante el gobierno de éste último, se pusieron en marcha leyes que promovieron la colonización de los terrenos baldíos¹⁰⁹ con miras a reaprovechar su valor y convertirlos en circulante.

¹⁰⁶ Krauze, Enrique. *Siglo de caudillos*. Editorial Tusquets, México, 1994. Consultado en línea (HTML). Visto el 28 de agosto de 2013.

¹⁰⁷ Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, p. 293.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ Krauze, Enrique. *Op.Cit.*

Sin embargo, el descontento social generado por el gobierno una vez entrado el Siglo XX y la posterior renuncia de Porfirio Díaz en 1911 por el triunfo de los revolucionarios, son evidencia suficiente para dar cuenta de que, a pesar del espíritu gerencial y promotor con el cual se manejaba el Estado mexicano de entonces, no todo funcionaba adecuadamente.

Si bien este hecho resulta importante para analizar, lo desarrollaremos en el capítulo siguiente, en conjunto con otros momentos históricos donde el Estado mexicano no ha ejercido (o lo ha hecho mal) su autoridad gerencial o de fomento, tal como debe ser su obligación.

De momento, y en interés al punto de esta investigación, la intención y la puesta en marcha de un proyecto modernizador nos resultan suficientes para señalar el afán por el fomento que tuvo el Estado mexicano en los tiempos del Porfiriato. Afán que, como veremos, se renovarían una vez más con el regreso de la paz al país y la entrada de los gobiernos emanados de la Revolución.

2.6 EL ESTADO GERENCIAL POSTERIOR A LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Al igual que como sucediera con los criollos independentistas en la Nueva España, la clase media mexicana encabezó la Revolución de 1910-1911, persiguiendo como ideal el ser los beneficiarios de las riquezas que el progreso económico estaba dando sólo a un sector privilegiado.¹¹⁰

Una vez triunfante la Revolución Mexicana, período durante el cual se volvió a detener la actividad comercial e industrial por motivo de la guerra, los

¹¹⁰ Katz, Friedrich. *Op.Cit.*, p. 21.

nuevos gobiernos restablecieron las políticas de fomento por la vía de diversos programas.

Buena parte de ellos se encaminaron hacia el otorgamiento de concesiones para que los antiguos revolucionarios dejaran las armas y se convirtieran en actores económicos al amparo de un caudillismo que entraba a la escena política, lo que permitió la reactivación de la economía nacional después del aciago tiempo de guerra.¹¹¹

Posteriormente, instalados ya los gobiernos posrevolucionarios a partir de la formación del partido hegemónico, las actividades del Estado mexicano como gerente se reactivaron a través de su acción directa a través de sus empresas públicas, a la par de su actividad de fomento con apoyos para que los particulares llevaran a cabo sus negocios con relativo éxito.

Entre la apertura de nuevos caminos, puentes y el establecimiento de las comunicaciones entre las poblaciones del país, el Estado mexicano fue sistematizando en un piso mínimo su función como gerente y promotor para el desarrollo económico.

La llegada de Plutarco Elías Calles a la primera magistratura del país vino acompañada de una reforma hacendaria que recordaría la impronta gerencial del Estado novohispano,¹¹² pues ésta buscaba hacer llegar más recursos a un Estado decaído por los constantes conflictos que había originado la Revolución y que, con mucho trabajo, estaban comenzando a ser controlados por el nuevo régimen.

Con la institucionalización de la lucha por el poder, suele calificarse al período del General Lázaro Cárdenas del Río en la Presidencia de la República como la etapa más estatista (o *izquierdista*, dirían algunos) del gobierno mexicano, característica que sin duda dejaría huella en la actividad gerencial de su tiempo.

¹¹¹ González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Ediciones Era, México, 1967, p. 23.

¹¹² Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. Ediciones Era, México, 26ª. Reimpresión, 1973, p. 351.

Pero un gran ejemplo de cómo un Estado no detiene su apoyo a los capitales privados, vía el fomento, para el desarrollo de la economía lo podemos encontrar precisamente en el período cardenista.

La afirmación anterior puede parecernos, en un principio, descabellada. En tanto que el propio calificativo de estatista que se suele dar al período cardenista parece encontrarse de frente y chocar con el fomento a la iniciativa privada.

Sin embargo, el sexenio de Lázaro Cárdenas y el ejercicio de las cualidades gerenciales del Estado mexicano sin menoscabo del fomento durante su gobierno son una pieza clave para la configuración estatal de nuestro país al día de hoy.

Y para muestra basta un botón. O tal vez dos.

Una vez asegurado que sería Lázaro Cárdenas el candidato del Partido Nacional Revolucionario (PNR) a la Presidencia de la República, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez expidió el Decreto por el cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la creación de una sociedad financiera, por el cual se creó formalmente Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA), institución encaminada en un primer momento al otorgamiento de créditos para el rubro de las bienes raíces¹¹³ pero que en abril de 1934 se haría con el marco referencial que hoy la caracteriza como banca de desarrollo nacional.¹¹⁴

Esto puede fácilmente demostrarse cuando se consultan las crónicas recopiladas en la obra de Luis Javier Garrido sobre el partido de la Revolución,¹¹⁵ donde se relata el momento en que el Gral. Lázaro Cárdenas del Río se hizo con la candidatura del PNR a la Presidencia.

Con la venia de Manuel Pérez Treviño, quien declinó en sus intenciones de competir por dicha candidatura y pidió formalmente a sus simpatizantes que apoyaran la opción de su contrincante, Cárdenas fue designado formalmente el

¹¹³ Diario Oficial de la Federación, Jueves 31 de agosto de 1933, Tomo LXXIX, Número 52, p. 1.

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación, Lunes 30 de abril de 1934, Tomo LXXXIII, Número 44, p. 886.

¹¹⁵ Garrido, Luis Javier. *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. SEP, Siglo XXI Editores, México, 1986.

día 8 de junio de 1933. Mientras que el decreto mencionado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1933, dos meses y 22 días después de la designación.

Asimismo, debido al prejuicio que no pocos empresarios acarrearaban al confundir los fines de la Revolución Mexicana con los de la revolución rusa, el Plan Sexenal que fue discutido y aprobado al interior del Partido Nacional Revolucionario entre 1933 y 1934 otorgó amplias garantías al capital privado, de modo que estos tuvieran la certeza de que el plan de desarrollo económico que Lázaro Cárdenas pondría en práctica, al llegar a la Presidencia, los contemplaba como actores importantes e imprescindibles para el desarrollo nacional.¹¹⁶

A partir de entonces comenzó una etapa de marcado estatismo por parte del Estado mexicano. Aunque no precisamente originado por un capricho del poder público sino que, por el contrario, por la necesidad que imperaba debido a los nuevos tiempos por los que transitaría la economía y la política global.

Y es que la economía a nivel internacional todavía no terminaba de recuperarse de la Gran Depresión de 1929, cuando en 1939 estalló la Segunda Guerra Mundial, a un año de concluir el gobierno de Cárdenas del Río.

El segundo gran conflicto mundial provocó que los países industrializados y desarrollados enfocaran una gran cantidad de sus recursos y esfuerzos en la empresa de la guerra que libraban en Europa, por lo que requerían de los países subdesarrollados el apoyo para la obtención de materias primas y alimentos.

Con ello, México (y América Latina en general) vio nacer un modelo estatista ¹¹⁷ que, paradójicamente, heredaría a nuestra situación actual la integración casi simbiótica de nuestra economía con la de los Estados Unidos de América.

Aquel modelo estatista vio su auge y caída a través de la recuperación misma del capitalismo a nivel global. Pues tal y como aquél había surgido debido

¹¹⁶ *Ibid*, p. 193.

¹¹⁷ Glade, William P. *Op.Cit.*

al debilitamiento del sistema capitalista que acarreó la guerra y la posguerra, con su salida de la crisis les recordó a los países subdesarrollados su lugar frente a las potencias industrializadas.¹¹⁸

El estatismo se convirtió, durante ese período, en la manifestación de las capacidades gerenciales del Estado mexicano, pues era pertinente la intervención de éste de una manera más directa y tangible de un modo que permitiera el aprovechamiento de la situación de posguerra para el papel económico del país frente al extranjero.

Puestos los dos ejemplos anteriores a consideración, resulta interesante analizar los hechos bajo la luz de una crítica al calificativo de estatista con el que suele considerarse al cardenismo. No porque no lo haya sido, sino porque erróneamente busca señalarle como un gobierno volcado unívocamente hacia el desarrollo de las empresas públicas y los monopolios del Estado, en detrimento de los privados.

Esta equivocación suele basarse en que durante este período fueron expropiadas las empresas extranjeras del petróleo para la formación de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la mayor paraestatal de nuestro país.

Sin embargo, esto resulta ser un mito si se toma en cuenta que Cárdenas del Río, una vez instalado en el poder, no solamente aceptó la existencia de una banca de desarrollo que promovía la industrialización mediante el préstamo a capitales privados, sino que incluso la vigorizó para que su capacidad de préstamo fuera mucho mayor en los últimos años de su gobierno.

De haber pretendido eliminar el fomento a los capitales privados de la ecuación, Cárdenas pudo fácilmente haber extinto a Nacional Financiera, siendo que su creación había sido decretada por un gobierno anterior al suyo; sin embargo, esto no sucedió.

¹¹⁸ *Ibid.*

Finalmente, ante el éxito que Nacional Financiera había comprobado tener incluso durante el estatismo del sexenio, el propio Lázaro Cárdenas decretó en 1939 la formación del Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), que en esencia cumpliría con las mismas funciones de NAFINSA, pero con otro público objetivo: el de los particulares interesados en la exportación de sus productos.¹¹⁹

Para esta investigación, es importante poner especial énfasis en la eliminación del mito socialista que envuelve aún al período cardenista.

Si bien es verdad que fueron muchas la voces que hablaron de socialismo desde el triunfo de los carrancistas y el proceso de generación de la Constitución de 1917 con su carácter social,¹²⁰ el período cardenista ha sido el más tildado por este calificativo en tanto que, desde principios de su gobierno, alentó la organización de los trabajadores y el fortalecimiento del Estado como ente regulador de la vida social.

Sin embargo, lejos de tratarse de una revolución social, o *socialista*, la Revolución Mexicana ha sido calificada por Arnaldo Córdova como una *revolución populista*, que evitó la revuelta social de masas a partir del cumplimiento de las demandas sociales que el propio movimiento revolucionario había esgrimido como banderas.¹²¹

Con esta pacificación conseguida por la vía populista, el Estado mexicano garantizó también el reinicio de la economía nacional. Enclavó a los diferentes actores sociales en sectores y los organizó con miras a que la economía funcionara por la vía de un pacto político donde todo podía entrar a negociación.¹²²

De este modo, una vez más, podemos demostrar cómo el Estado mexicano se ocupó por el ejercicio de sus capacidades gerenciales, adaptándose a los nuevos tiempos y retos que tenía frente a sí, sin dejar de ejercer el fomento.

¹¹⁹ Phillips Olmedo, Alfredo. *Banca de Fomento al Comercio Exterior*.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/475/12.pdf> Consultado el 20 de Diciembre de 2013.

¹²⁰ Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ediciones Era, México, 27^a. Reimpresión, 1972, p. 32.

¹²¹ *Ibid*, pp. 32-33.

¹²² *Ibid*, pp. 43-44.

A riesgo de aparentar una apología, la disertación anterior busca deslindarse de todo tipo de juicio de valor respecto del modo como el Estado mexicano apaciguó a las masas luego de la Revolución. No es tarea de esta investigación definir si se hizo bien o mal al construir el aparato clientelar que aún en nuestros días permanece, sino señalar cómo la construcción del mismo formó parte de una iniciativa estatal por justificar su cualidad gerencial y de fomento.

Y es que, con la constitución de los sectores, el Estado mexicano no nada más garantizaba el funcionamiento de una economía regida de forma estricta por él mismo, sino que se aseguraba también la edificación de una nueva clase media por la vía de la burocracia estatal que se abriría paso como heredera del movimiento revolucionario.

El cardenismo, lejos de ser aquella ruptura clasista que clama el mito socialista que le revistió por décadas, fue un grandioso promotor del capitalismo por la vía del estatismo populista.¹²³

Finalizado el conflicto mundial, y concluida la Presidencia de Lázaro Cárdenas, los siguientes gobiernos echaron igualmente mano del sistema que había dejado organizado al Estado mexicano en sectores.

Y a pesar de que se le dio conclusión al período del estatismo a ultranza, el Estado mexicano no por ello abandonó sus responsabilidades gerenciales.

Es verdad, sin embargo, que con los gobiernos posteriores ya en el período de las instituciones, no fueron pocos los momentos que el Estado mexicano se vio sumido en crisis económicas ocasionadas por el fin de un sexenio y otro.

Pero esta situación respondió más a la ineficiencia de los gobiernos en turno que a la cualidad gerencial del Estado mexicano, el cual fue consolidando sus características –prácticamente- a lo largo de cada gobierno que transitaba.

La empresa privada no se quedó atrás, y floreció en México desde Cárdenas del Río, cuando se organizaron desde el Estado las primeras

¹²³ *Ibid*, p. 76.

federaciones de empresas o empresarios. Esta práctica continuó con los gobiernos siguientes y así vieron la luz organizaciones como la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), la CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio) y la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales).¹²⁴

Con ellas, otras organizaciones autónomas forman parte de la representación de los empresarios privados en México. Entre las que puede contarse a la AMIS (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros), al CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Negocio) y al CCE (Consejo Coordinador Empresarial).

Todas ellas han contado con cierto nivel de influencia de acuerdo con el período del que estemos hablando, pero han funcionado sin excepción como mecanismos eficaces para que la iniciativa privada trate directamente con el Estado los asuntos de interés para el desarrollo económico.¹²⁵

A la par del florecimiento de empresas privadas a través de su fomento, el Estado gerencial mexicano también dio origen a empresas públicas como PEMEX (Petróleos Mexicanos), la CFE (Comisión Federal de Electricidad), Ferrocarriles de México, la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y Liconsa S.A. de C.V. durante los gobiernos posteriores a la Revolución.¹²⁶

Una vez dicho todo lo anterior, no es posible ignorar la situación actual del Estado mexicano. Un Estado disminuido a lo largo de los años y cuya precaria autoridad se ha visto acentuada desde la entrada en vigor del nuevo paradigma de mercado a la visión económica de los gobiernos en turno.

Un Estado, asimismo, que mira con impotencia cómo han crecido a sus espaldas fuerzas capaces de oponerse a su autoridad desde el campo de la violencia física, pero también desde la economía, obligando al Estado a velar por intereses de particulares antes que por el interés general.

¹²⁴ Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Siglo XXI Editores, México, 1995, p. 187.

¹²⁵ *Ibid*, pp. 188-189.

¹²⁶ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, pp. 752-753.

Sin demeritar la importancia que tiene la amenaza de agentes de la violencia ajenos a los institucionales, y debido al tema desarrollado en esta Tesis, nuestro interés principal gira alrededor de los actores económicos que han mermado la autoridad del Estado mexicano.

Además de deberse a una mayor y marcada competencia electoral, ampliada y diversificada por las reformas políticas que se iniciaron en 1977 y hasta 1997, los empresarios privados son ahora capaces de marcar la agenda económica y política al gobierno en turno, tomando al Estado por rehén.¹²⁷

Esta lamentable situación puede verse claramente ejemplificada en la huida de los capitales privados de México en diciembre de 1994, con la llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia y el manejo de información privilegiada de que se llevaría a cabo una política de austeridad.

De igual forma, en 2009, las principales televisoras del país (ambas empresas privadas) realizaron una afronta al Estado mexicano protestando contra la reforma electoral que se había aprobado en 2007 y que les obligaba a transmitir pautas promocionales de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral en tiempos oficiales, ya no en tiempos comprados.¹²⁸

A lo largo de esta investigación, hemos observado y analizado cómo se ha ido configurando la cualidad gerencial del Estado mexicano a partir de momentos específicos de su historia y desarrollo. Pero la situación actual debe obligarnos a hacer preguntas trascendentales para la comprensión de nuestra realidad.

¿En qué momento el Estado perdió su autoridad gerencial frente a los actores económicos privados?

Podemos afirmar, por principio, que esta pregunta debe decantar en otra más desarrollada. A saber, y como lo hemos analizado en el último apartado del

¹²⁷ Ai Camp, Roderic. *Op.Cit.*, pp. 190-191.

¹²⁸ *El IFE se deslinda de transmisión de spots durante programas de TV*. En La Jornada, México, lunes 2 de febrero de 2009. Edición electrónica:
<http://www.jornada.unam.mx/2009/02/02/index.php?section=politica&article=003n1pol>
Consultado el 30 de agosto de 2013.

capítulo anterior, la autoridad del Estado (tanto la gerencial como la política y social) no se puede perder, como si se tratara de un objeto a ser poseído.

La autoridad, lejos de ya no poseerla, se deja de ejercer. Y, por consiguiente, *se pierde*, figurativamente hablando.

Nuestra pregunta transitaría entonces a otra, planteada de la siguiente forma: ¿en qué momento el Estado mexicano decidió no ejercer sus capacidades gerenciales para imponer su autoridad en el terreno económico?

Y ésta, a su vez, tendría que obligar a una segunda pregunta: ¿ha dejado, el Estado mexicano, de ser un Estado gerencial?

La respuesta a ello, sin embargo, no podría ser un monosílabo, sea afirmativo o negativo. En tanto que responder sí o no a la cuestión de si el Estado mexicano continúa siendo un Estado gerencial sería reducir sus características a una disputa maniquea entre lo blanco y lo negro, y a volver a caer en la espiral equivocada sobre la *posesión* del poder y la autoridad.

Como hemos concluido a partir del análisis historiográfico hecho en el capítulo anterior, el Estado puede estar cualificado como administrador y gerente a partir de que sus características aparecen plasmadas positivamente en un cuerpo legal que le da forma. Sin embargo, éstas no sirven de nada si no son ejercidas.

Ello tampoco debe significar que estemos tomando parte en el debate sobre si el Estado mexicano es o no un “Estado fallido”, concepto que se ha hecho popular entre los analistas extranjeros cuando se refieren a nuestro país y a los muchos y variados motivos por los cuales no sale de su estanco y atraso.¹²⁹

Una probable respuesta a la primera pregunta podría hallarse en el período de las privatizaciones, durante los últimos años del Siglo XX. Pero nuestra tesis propone una respuesta que, si bien se ubica en el mismo período, es diferente.

¹²⁹ Para Mitt Romney, México es un “Estado fallido”. En Revista MIOPÍA, México, 14 de enero de 2012. Edición electrónica: revistamiopia.mx/?p=731 Consultado el 30 de agosto de 2013.

Alegar que el Estado mexicano decidió no ejercer sus capacidades gerenciales, al privatizar empresas públicas, sería caer en un reduccionismo simplista que, además, no sería congruente con lo que hemos descrito hasta ahora respecto a la capacidad gerencial y de fomento del Estado.

Es decir, que ni siquiera cuando el Estado mismo se propuso a privatizar empresas públicas dejó de llevar a cabo su papel de gerente.

La respuesta a la delicada situación actual del Estado mexicano no la encontraremos en repartir culpas sin justificación al acto de privatizar *per se*, porque las obligaciones económicas del Estado no se reducen solamente a velar por las empresas públicas en detrimento del sector privado.

Es decir, que el Estado apoye desde su seno no nada más la creación sino también el desarrollo y afianzamiento de las empresas privadas no representa, por sí mismo, una traición a los ideales de un Estado que vele por el interés público.

Por el contrario, un Estado que esté del lado del capital privado y los particulares para incentivar el desarrollo de la economía representa el refrendo a la tradición del fomento que un Estado comprometido con el interés público ejerce; siempre y cuando estos capitales comprendan y acepten la rectoría del Estado en el manejo de la economía.

Del mismo modo que el Estado mexicano privatizó empresas públicas, ha absorbido y estatizado empresas privadas para salvarles de la quiebra y garantizar el suministro de productos o servicios que se hubieran perdido de dejar a estas empresas desaparecer.¹³⁰

El momento entonces, si bien lo hemos ubicado igualmente en el período de las privatizaciones en la última parte del Siglo XX, es éste debido al cómo de las acciones llevadas a cabo, y no al qué.

Además, a este momento se le debe complementar con otros momentos (en plural) ubicados en distintos puntos de la historia de México y que, por la

¹³⁰ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, pp. 764-765.

diferencia de contexto, pueden parecer aislados pero que sin embargo resultan trascendentales y vinculatorios por el problema que implica para el Estado no haber ejercido su autoridad en la materia cuando fue propicio.

De todos estos momentos, el más pronunciado y trascendental es el que hemos señalado por principio a finales del Siglo XX, particularmente hallado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Pero, como dijimos anteriormente, no debido a las privatizaciones como acción, sino al cambio de paradigma que ese gobierno le impuso al Estado mexicano.

Hemos llegado, así, al *quid* de la investigación.

CAPÍTULO III. EL ESTADO GERENCIAL EN MÉXICO Y SU SITUACIÓN ACTUAL

Un Estado, que para serlo cumple con la doble característica de ser administrativo y gerencial, realiza actividades de fomento que no están encaminadas al desarrollo de monopolios públicos ni empresas paraestatales, sino al surgimiento de empresas privadas.

La revisión historiográfica nos demuestra que buena parte de los esfuerzos encaminados desde el fomento concluyen en algún negocio particular, sin que por ello estemos hablando de algo negativo para el interés público.

Por el contrario, al Estado debe interesarle sobremanera la germinación de empresas de capital privado que puedan colaborar con él en su labor por satisfacer las necesidades de la población, siempre y cuando los particulares no sobrepasen al Estado de ninguna manera.

Sin embargo, no es poca la literatura que se ha escrito para culpar a la iniciativa privada -en abstracto- de la disminución de la magnitud del Estado mexicano a partir de los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.¹³¹

La labor de dismantelamiento del Estado no es directamente proporcional a la atención que éste puso en el desarrollo de empresas privadas y las privatizaciones de la última parte del Siglo XX en México, sino a la ineptitud de los

¹³¹ La obra Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México, la disputa por la nación*. Perspectivas y opciones del desarrollo. Siglo XXI Editores, México, 1981 es un ejemplo de este tipo de literatura. Aunque este libro fue escrito un año antes de la entrada de Miguel de la Madrid a la Presidencia, ya describía un proceso donde supuestamente se enfrentaban dos proyectos de nación: el neoliberalismo y el nacionalismo, ambos conceptos tratados en abstracto.

gobiernos en turno que no se preocuparon por mantener la rectoría del Estado en el terreno económico. Permitiendo con ello que los vacíos fueran aprovechados por particulares para generar la fuerza con la que hoy se oponen y enfrentan a la autoridad estatal en pro de sus intereses.

La dualidad entre empresas públicas y empresas privadas no representa una relación de competencia, sino antes una de complementariedad. Hecho que el Estado debe mantener siempre presente al momento de erguirse como máximo juez de las relaciones económicas para evitar una situación como la que observamos en nuestro país actualmente.

Esta Tesis es clara en su respuesta: ha sido el Neoliberalismo y su nuevo paradigma de mercado quien ha ocasionado la situación actual del Estado mexicano, mermado en su autoridad e incapaz de ejercer sus capacidades gerenciales malentendiendo el sentido de su capacidad de fomento.

Para poder demostrar nuestra afirmación, es menester contrastar las acciones del Estado mexicano en sus momentos más estatizadores, como en sus momentos más liberales, para lo que realizaremos una comparación entre los dos momentos insignia de ambas facetas históricas en México: la expropiación petrolera y la creación de PEMEX en 1938 (faceta estatizadora) y la privatización de Teléfonos de México en 1990 (faceta liberal/privatizadora).

Una de las razones que obligan a este análisis comparativo radica en la falsa dicotomía que se ha construido a partir de los discursos ideológicos que manejan los partidos políticos mexicanos; según los cuales, el Estado es actor económico de un único modo: apoyando a las empresas públicas o apoyando a las empresas privadas, pero nunca a ambas.

La otra razón radica en el hecho de que, si bien las obligaciones y capacidades del Estado contemplan la armonía entre sector público y privado, el Neoliberalismo se ha encargado de desvirtuar al fomento y cambiarlo por la desregulación y el libre actuar de los particulares en detrimento del Estado; además de introducir en el sector público el afán corporativista.

Por corporatización entendemos:

*“Empresas de propiedad estatal con altos grados de autonomía en su gestión. Pero cuya estructura organizativa y prácticas están inspiradas en el modelo de gestión privada bajo el discurso de eficiencia administrativa. Cuya versión neoliberal mercantiliza los servicios públicos.”*¹³²

Es decir, lo que Omar Guerrero ha identificado en sus trabajos como «endoprivatización».¹³³

Mediante este ejercicio comparativo, construido a partir de los elementos de Política Comparada que plantea Giovanni Sartori, demostraremos que el Estado mexicano ha sido autoridad en uno y otro momento, siéndolo como Estado gerencial en uno y como promotor del fomento en el otro, hallando a su vez las deficiencias pertinentes en el segundo proceso.

Los elementos que necesitaremos para el análisis yacen en una sucesión de hechos que enunciaremos en el siguiente apartado, de modo que podamos observar cómo se fue desarrollando la situación de ambas etapas y los momentos coyunturales por los que el Estado mexicano tuvo que ponerse en marcha como autoridad económica.

Para que la comparación sea posible, vamos a retomar aquellos actos orquestados desde el Estado para que se desarrollara la situación coyuntural en la cual ocurrieron ambos casos.

Los motivos para escoger estos dos momentos clave para la historia política del Estado mexicano son suficientes para el método comparativo. Ambos son «comparables», en tanto que pertenecen al mismo género¹³⁴ y al mismo país,

¹³² Chávez, Daniel. “La corporatización de las empresas públicas: la cambiante frontera entre lo público y lo privado”. *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.

¹³³ Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. Fontamara, México, 2004, p. 61.

¹³⁴ Sartori, Giovanni. *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en la Ciencias Sociales*. Editorial Taurus, México, 2012, p. 34.

además de que su relación presenta la ventaja de que no puede ser cuantificable, sino que debe hacerse un análisis cualitativo al respecto.

Con ambos como guía, podremos establecer posteriormente cuándo el Estado mexicano manifestó su autoridad y cuándo no lo hizo, para identificar después el verdadero origen de la pérdida de autoridad del Estado mexicano en materia económica.

3.1 EL ESTADO MEXICANO COMO GERENTE DURANTE LA EXPROPIACIÓN PETROLERA Y CREACIÓN DE PEMEX

Uno de los primeros eventos que pusieron en jaque el modelo que utilizaron los gobiernos posrevolucionarios para perseguir el desarrollo de un país que seguía estancado en el agrarismo, fue la gran crisis capitalista de 1929.

Aunque México no funcionaba bajo un modelo netamente capitalista como el que ya operaba en los Estados Unidos de América, pues aún lo hacía bajo un sistema hacendario y ejidal, toda su producción agraria e incipiente manufactura se destinaba al comercio exterior con potencias extranjeras industrializadas, por lo que México -aún sin parecerlo- estaba plenamente inserto en el capitalismo como proveedor de materias primas y alimentos.

El Estado mexicano, como tal, presentaba claros signos de rezago con respecto del desarrollo capitalista, pero combinaba aún una herencia colonial y de los primeros años de vida independiente respecto a lo primitivo de su industrialización y que convivía con aspectos dignos de un Estado absolutista.

Sin embargo, parte de las rentas que el Estado mexicano generaba a través de la industria las obtenía de la producción petrolera, industria que se vio muy afectada por la crisis financiera mundial de 1929 y que obligó a las empresas

extranjeras, quienes detentaban la propiedad de la producción, a reducir los barriles que salían de los pozos en territorio mexicano.

Esto significó desde aquel momento una pérdida económica también para el Estado que, aunque no tenía en la industria petrolera más del 13% del ingreso del PIB nacional, sí asumía la renta petrolera como uno de sus ingresos más seguros para entonces.¹³⁵

Durante la caída en la industria, los empresarios petroleros ingleses y estadounidenses culparon al Estado mexicano de la situación, por la política fiscal con la que aquél les exigía impuestos por motivo de las exportaciones de barriles de petróleo y por la presencia de sus empresas en suelo nacional.

Ante la presión, el Estado reformó las leyes respectivas. Se redujeron los impuestos a la exportación del petróleo, se prohibió la importación de productos derivados de éste y se promovió en el país un mercado cautivo.¹³⁶

Con esta industria aún endeble, el 20 de diciembre de 1933 el Presidente Abelardo L. Rodríguez instituye PETROMEX, una instancia creada con capital público y privado a partes iguales que se encargaría de regular el mercado interno del petróleo y sus derivados para satisfacer las necesidades del Estado y sus empresas respecto a lo que tuviera que ver con esta industria. Para finales de 1934, con la inminente entrada de Lázaro Cárdenas del Río a la Presidencia del país, la industria petrolera volvió a tomar su ritmo.¹³⁷

Desde su inicio, la política emprendida por el cardenismo para la industria petrolera fue dirigida a asegurar las reservas y garantizar el abastecimiento del energético tanto a la población general como a las instituciones públicas que lo requirieran. También se buscó modificar desde el principio del sexenio el régimen de concesiones y así ejercer un mayor control sobre el mercado.

¹³⁵ Pozas Horcasitas, Ricardo. "La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)" en Basurto, Jorge, Susana Merino y César Villalba (Compiladores). *Antología. Desarrollo económico, político y social de México*. Tomo II, FCPyS-UNAM, México, 2007, p. 119.

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ *Ibid*, p. 120.

Cárdenas creó para estos fines la empresa Petróleos de México, S.A. de C.V., una empresa semi-oficial debido al capital con que se constituyó, que poco después sería sustituida por la corporación pública Administración General de Petróleos Nacionales, con la cual se llevaron a cabo las políticas trazadas por el régimen cardenista.¹³⁸

Este hecho, que marcaba la clara intención del Estado de ejercer una mayor autoridad sobre esta industria estratégica, además del conflicto obrero que enfrentaban los empresarios extranjeros del petróleo, fueron los detonantes del conflicto que enfrentó a las petroleras instaladas en el país con el gobierno.

La parte más conocida de este hecho radica aquí, precisamente, ya que tras el desacato de las empresas petroleras a una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de sus trabajadores, Lázaro Cárdenas emitió el decreto de expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938,¹³⁹ documento que en los hechos se convirtió en el acta fundacional de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuya creación fue decretada el 7 de junio de 1938.¹⁴⁰

Las actividades gerenciales del Estado pueden ser claramente identificadas a lo largo de este proceso. Pero vale la pena señalar que aquéllas no comienzan desde el propio período cardenista, sino que pueden observarse pocos años antes cuando el Estado mexicano decide atender las necesidades (en ese entonces justificadas) de los empresarios petroleros pidiendo una reducción de impuestos que les permitiera seguir operando con utilidades con la creación de empresas públicas o mixtas que regularan al mercado.

Posteriormente, una vez reactivada la industria petrolera, el Estado no perdió de vista que la rectoría económica era suya y de nadie más, motivo por el cual no cesó en sus intentos por consolidar una institución que, a la par que

¹³⁸ *Ibid*, p. 163.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ Rousseau, Isabel. "La influencia de la nacionalización sobre la evolución actual de la industria petrolera: PEMEX y Petróleos de Venezuela". *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.

dejaba operar a las empresas del petróleo, se encargara de regular el mercado y establecer políticas claras y rígidas respecto al tema que consideraba más importante: la tenencia de reservas y el abastecimiento para la población general.

Ya con el conflicto entre los trabajadores y los empresarios del petróleo en desarrollo, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río dejó en claro que el máximo interés de la nación tenía que prevalecer por encima de una situación que los empresarios extranjeros estaban aprovechando para amagar al gobierno en defensa de sus intereses y privilegios.

Y para lograr que el interés de la nación prevaleciera por encima de cualquier interés particular, se dio la expropiación petrolera en 1938, bajo la premisa de detentar una industria estratégica por utilidad pública,¹⁴¹ de modo que además no cesara el abastecimiento del energético aun con el boicot que las empresas extranjeras pretendían emprender.

Vale la pena destacar, igualmente, que la expropiación petrolera no nada más contempló el ejercicio del derecho del Estado a reclamar la soberanía sobre el petróleo, sino que también adquirió de las empresas extranjeras la maquinaria con la cual habían operado hasta ese momento.

3.2 EL ESTADO MEXICANO DURANTE LA PRIVATIZACIÓN DE TELMEX

En otro punto de nuestra historia, el proceso de creación de Teléfonos de México y el siguiente que llevó a su privatización también se asoman como la insignia de otro momento en las facetas de un Estado que cuenta con la doble característica de ser gerente de empresas públicas a la vez que promotor de la aparición y desarrollo de un sector privado.

¹⁴¹ *Idem.*

Con el descubrimiento que hiciera Alexander Graham Bell en 1877, México no tardó en abrir sus puertas a la entrada del nuevo invento: el teléfono. Era entonces el primer período presidencial de Porfirio Díaz Mori, quien durante sus siguientes administraciones demostraría un afán modernizador, misma razón por la cual no desaprovecharía la llegada del teléfono y estableció la primera línea directa de México en 1878.¹⁴²

Incluso durante el *interregnum* de Díaz, con la Presidencia de Manuel González, el afán modernizador del positivismo se mantuvo respecto al interés del Estado mexicano en promover la telefonía. Así, con la promoción del Estado, en 1882 se creó con capital privado MEXTELCO (Compañía Mexicana de Telefonía, por sus siglas en inglés).¹⁴³

Siempre atento para apoyar a la iniciativa privada, a MEXTELCO se le otorgaría una concesión de operación por 30 años, para que en 1905 (habiendo regresado Díaz a la Presidencia) se transformara en la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana (MEXTEL).

También se le otorgó una concesión de 30 años a Joseph Sizenstatter para que operara la Teleindustria Ericsson de México (Ericsson), empresa que entraría a competir en el mercado contra MEXTEL con la venia de la administración porfirista.¹⁴⁴

A pesar de que, en los hechos, no eran las únicas empresas que operaban telefonía y telégrafo en México, Ericsson y MEXTEL sí eran las más afianzadas y solventes en el terreno, de tal modo que no tuvieron problema para sobrevivir a la Revolución Mexicana. Incluso, continuaron con operaciones normales durante el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río.

Fue en 1947 cuando, una vez habiendo adquirido a todos sus competidores más pequeños, no quedaron más que ambas empresas para operar las

¹⁴² Medina Núñez, Ignacio. "Teléfonos de México: Modernización, privatización y nuevas relaciones laborales" en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. I, No. 3, Mayo/Agosto de 1995, p. 134.

¹⁴³ *Idem*.

¹⁴⁴ *Ibid*, p. 135.

telecomunicaciones nacionales. Por este motivo, y ante la desidia que empezó a permear en ambas organizaciones por la falta de competidores, el Estado mexicano las obligó a fusionarse en una sola entidad que recibiría el nombre de Teléfonos de México (TELMEX).¹⁴⁵

Con el cambio de nombre y la fusión, la empresa siguió siendo operada por capitales extranjeros hasta 1958, año en que el Estado intervendría para que capitales mexicanos tuvieran las facilidades para adquirir todas las acciones de la empresa.

El beneficio hacia la población debía hacerse latente a raíz de la conversión de la empresa telefónica en una empresa mexicana. Sin embargo, el rápido avance de la tecnología y la incapacidad demostrada por los nuevos dueños de la empresa para poder abastecer las necesidades de la población respecto a las telecomunicaciones obligaron al Estado mexicano a adquirir el 51% de las acciones de TELMEX en 1972, siendo Presidente Luis Echeverría, para convertirla en una empresa pública y hacer de la telefonía un monopolio del Estado.¹⁴⁶

En 1990, con la llegada a la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari dos años atrás y la inauguración de un nuevo paradigma de mercado ordenado desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las empresas públicas de México se encontraban ante la disyuntiva de permanecer bajo el amparo estatal o ser vendidas a los capitales privados.

Para el caso de Teléfonos de México, el argumento de incapacidad técnica para la satisfacción de los intereses de la población en el rubro de las telecomunicaciones, que ya se había usado para su fusión en 1947 y su venta a capital mexicano en 1958, volvió a aparecer para sostener la necesidad de privatizar de nuevo a la empresa.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Ibid*, p. 137.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 138.

¹⁴⁷ Mariscal, Judith y Eugenio Rivera. *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*. CEPAL-ONU, México, 2007, p. 9.

Así, en el mismo año que la banca nacional fue reprivatizada, la empresa pública Teléfonos de México fue sometida a licitación por el Estado a pesar de contar con números negros. De este proceso resultaría vencedora la sociedad conformada por el empresario Carlos Slim Helú con su Grupo Carso Inmobiliario.

Con la entrega de la telefonía a un privado, el Estado mexicano también le encargó responsabilidades irrenunciables al interior del mismo trato por el cual adquiriría la telefónica. El nuevo operador privado de Teléfonos de México tendría que solventar el déficit tecnológico y de penetración en el cual había caído la empresa durante su operación como entidad pública. TELMEX consiguió resolver estas obligaciones para finales de la década.¹⁴⁸

Del mismo modo, la empresa privatizada se comprometió a llevar a cabo una profunda modernización y desarrollo de recursos humanos a través de la creación de divisiones o institutos internos que se encargarían de invertir en capital humano.

Por otro lado, igualmente se trató de una privatización de la cual participaron el sindicato y los propios trabajadores de TELMEX. Pues el proceso fue atendido directamente por la Oficina de la Presidencia de la República respecto a las negociaciones con el sindicato, a quienes finalmente se les garantizó que no habría ningún despido y que tendrían la posibilidad de adquirir para sí acciones en la empresa, a través de créditos otorgados por NAFINSA.¹⁴⁹

Como podemos observar a lo largo de la vida de la telefónica, desde su paso como empresa privada a manos de extranjeros y hasta su reprivatización en 1990, el Estado mexicano no ha dejado de estar presente. En un principio como regulador y como medio para propiciar el cambio, después como el gerente de la etapa pública de la empresa y posteriormente como su vendedor.

Es verdad que podríamos señalar que el Estado mexicano no nada más ha puesto de su parte mediante la promoción de condiciones propicias para el

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 8.

¹⁴⁹ *Ibid*, p. 10.

desarrollo del negocio de la telefonía en México, como también colaboró con la construcción de sólidos organismos privados y posteriormente públicos con TELMEX, para después exigir tomar responsabilidades a CARSO como parte del acuerdo por el cual ésta última se adueñaría de la empresa.

Todos estos actos, que a primera vista podrían pasar por rasgos de un Estado responsable con su actuar en la economía sin importar cuál fue el contexto en el que se desarrollaran las operaciones de la telefonía, siendo gerente cuando ha tenido que serlo y siendo promotor del fomento privado cuando también se le requirió de ese modo.

Sin embargo, no han sido pocos los autores que señalaron como un gran error que la concesión otorgada a la nueva empresa privada fuera a manera de monopolio y por siete años de forma exclusiva.¹⁵⁰ De este modo, a pesar de establecer requisitos previos y controles para que la empresa privatizada funcionara –supuestamente– en atención al interés público, el gobierno no consideró qué representaba otorgar un monopolio a un privado.

Por el contrario, la gran motivación que encerraba la privatización de esta empresa, lejos de tratarse de la búsqueda de la eficiencia administrativa que tanto se pregonaba, era la materialización de la agenda impuesta por un nuevo paradigma de mercado que consideraba la presencia de empresas públicas como dañina para el desarrollo del libre mercado.

3.3 ANÁLISIS COMPARATIVO

Una vez enumerados los hechos que dieron pie a las coyunturas históricas que hemos señalado y descrito, podemos darnos cuenta de los elementos que ambos momentos comparten y aquellos en los que difieren.

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 8.

En ambos casos, el común denominador es la presencia del Estado como autoridad principal en el proceso, de tal modo que es posible rastrear su desempeño como interventor en los momentos en los cuales el proceso se ha estancado o ha llegado a un punto de inflexión.

En tanto que ambos observan el actuar del Estado en materia económica, a través de sus capacidades legales y en beneficio del interés público, podemos afirmar que los dos observan a un Estado en acción.

Siendo que, en ambos casos, el Estado mexicano impone su autoridad numerosas veces para modificar el escenario económico donde se insertan los hechos, nuestra afirmación anterior es congruente con la descripción que hemos hecho de lo que es y hace un Estado como actor económico.

Aunque puede resultar obvio, se debe mencionar que ambas situaciones comparten el mismo territorio político-geográfico: México. Sin embargo, esta semejanza varía en cuanto al momento histórico en el cual es observado nuestro país.

La principal diferencia que podemos hallar entre ambos casos puede parecer también obvia, pero es importante señalarle. Por un lado, con Petróleos Mexicano, estamos en presencia de un Estado gerencial en proceso de constitución de un organismo público, una empresa paraestatal, como medida final para sanear la situación en la que los privados extranjeros estaban presionando al Estado para imponerle sus intereses.

Basta recordar que el Estado gerencial es aquel que crea, adquiere y administra actividades económicas y que, en tanto que el Estado expropia (adquiere) la industria petrolera, calificar el actuar del Estado como una acción gerencial es teóricamente correcto.

Por el otro lado, con Teléfonos de México, observamos a un Estado en proceso de privatización de una empresa pública con el argumento de la eficiencia administrativa, ya que a pesar de contar con números negros, el Gobierno de

entonces argumentó que el avance tecnológico en las telecomunicaciones no podría ser cubierto bajo la dirección del Estado.

A pesar de esta, en ambos casos el Estado mexicano intervino. Ello lo podemos observar en tanto que su intervención para la creación de PEMEX y todo el proceso anterior, el principal móvil del Estado era asegurar el abasto de combustible para la población general y para las demás instituciones del Estado, de modo que la operación de los particulares y del aparato público no cesara ni por un momento.

Por su parte, la privatización de TELMEX y el proceso anterior no estuvo exenta de un Estado como actor económico, que efectivamente intervino para establecer condiciones previas al consorcio que se quedaría con la empresa, pero que tras desentenderse del funcionamiento del sector, y otorgar una exclusividad perjudicial, demostró que había dejado al interés público en el último lugar.

Igualmente en ambos casos, el último elemento del proceso de intervención estatal llevó al otorgamiento de la exclusividad a manera de monopolio para las nuevas empresas. Sin embargo, además de la diferencia explícita observada en que una es empresa pública (PEMEX) y la otra es empresa privada (TELMEX), allí también se hizo una diferenciación: el monopolio otorgado a la telefónica fue de manera temporal y con un término fijo, mientras que el de PEMEX fue otorgado de manera atemporal.

El monopolio público dado a PEMEX sobre el petróleo de la nación tuvo desde el comienzo un carácter perpetuo, por lo que la situación monopólica de la empresa sobre el mercado no supuso ningún impedimento, sino una forma por la cual el Estado aseguraba el funcionamiento integral de toda la industria petrolera.

El propio Adam Smith, teórico del liberalismo económico, señala en su obra cumbre que los monopolios privados se traducen en perjuicio de la población.

Mientras que los monopolios públicos pueden resultar ventajosos siempre y cuando se trate de un área o industria estratégica para el país en cuestión.¹⁵¹

El monopolio de TELMEX desde el comienzo se reconoció como una medida temporal, de modo que únicamente sirvió para garantizar que esta empresa, que iba a ser la única del sector durante el ejercicio de su exclusividad, aumentara sus recursos y cobertura de un modo tal que la entrada de la competencia al mercado de las telecomunicaciones se convirtió, posteriormente, en algo conflictivo.

Además, dicha exclusividad monopólica le fue otorgada a Teléfonos de México en una medida extraordinaria, pues al hacerlo se violó el Artículo 28 Constitucional que establece, a la letra, que las únicas áreas estratégicas que no constituirán un monopolio prohibido serán las de correos, telégrafos y radiotelégrafos, además de la petroquímica y sus variantes, de modo que la concesión de este permiso de operación exclusiva para la nueva empresa privada no nada más demostró ser erróneo, sino que fue ilegal.

Aun en nuestros días, el predominio de TELMEX persiste en el mercado de la telefonía fija y de proveedores de conexión a internet,¹⁵² por causa de la exclusividad monopólica temporal que el gobierno de Carlos Salinas le otorgó a la empresa una vez privatizada, y que cesó hasta 1997.

Además, este predominio ha provocado un estancamiento en el desarrollo de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, particularmente en los mercados de telefonía, televisión de paga e internet.

Al respecto, vale la pena señalar claramente que la privatización de TELMEX y de las demás empresas que pasaron por este proceso durante la última parte del Siglo XX en México se hicieron con la promesa de que éstas

¹⁵¹ Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 402-408.

¹⁵² Consultar OCDE (2012), *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>

ayudarían a abrir el sector a la competencia. Hecho que, con el paso de los años, ha demostrado no haber sucedido como se prometió.

Pocas empresas se han apropiado del mercado de las telecomunicaciones en los rubros particulares antes mencionados. Además, la privatización de estas empresas (incluyendo la de TELMEX) resultó en un mal negocio para el país, pues las ganancias que han obtenido los particulares beneficiados con su compra sobrepasan por mucho el efímero beneficio económico visto por el Estado mexicano en su momento.¹⁵³

También es importante tener en consideración las observaciones hechas por Sartori para poder apreciar correctamente nuestras conclusiones después de esta comparación.

Con el análisis hecho hasta ahora, hemos evitado con certeza caer en una clasificación errónea de las cualidades estatales o de medirlas erróneamente en término de grados.¹⁵⁴

Para el interés de nuestro trabajo, esta comparación puede derivar entonces en dos conclusiones. Ambas relacionadas entre sí e influidas por el último hecho descrito para ambos casos:

- a) Que el Estado mexicano ha intervenido en ambos momentos observados, a pesar de que uno trate de la nacionalización de un bien y la formación de una empresa pública, mientras que el otro trate de la privatización de una empresa y el otorgamiento del monopolio del sector a la misma.
- b) Que a pesar de que, para el caso de TELMEX, se alegara el interés público y la eficiencia administrativa, la privatización de esta empresa pública se debió únicamente a una ordenanza del nuevo paradigma de

¹⁵³ Chávez, Daniel. "La corporatización de las empresas públicas: la cambiante frontera entre lo público y lo privado". *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.

¹⁵⁴ Sartori, Giovanni. *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en la Ciencias Sociales*, pp. 296-298.

mercado, con lo que se violentó el espíritu original de fomento del Estado y se cedió a favor de un particular que hoy tiene predominio sobre el mercado de las telecomunicaciones.

Es decir, que si bien el Estado mexicano utilizó su autoridad en ambos casos, para el caso de Teléfonos de México ésta fue utilizada erróneamente.

Podemos afirmar que ninguna de nuestras conclusiones caen en el escenario de un *perro-gato* sartoriano,¹⁵⁵ ya que los conceptos de Estado gerencial y de actividades de fomento que hemos construido a lo largo de la Tesis están apoyados en teorías e investigaciones previas, así como respaldados por la evidencia historiográfica que hemos aquí recopilado y caracterizado para comprenderle de un modo específico.

Tampoco caen en el escenario de un *estiramiento* conceptual,¹⁵⁶ para el caso de Estado gerencial o, más específicamente, para el caso de las actividades de fomento. Puesto que la definición que de éstas hemos hecho durante el presente trabajo refieren claramente a dos situaciones específicas, siendo la gerencia utilizada cuando se trata de acción directa del Estado a través de sus empresas públicas y el fomento cuando se promueve la aparición y el desarrollo de particulares en un mercado.

Es decir, tanto la privatización como la *publicización* o estatización, o el simple trazado de un reglamento a seguir por los actores económicos en un mercado específico, son consideradas como actividades estatales de acción económica, claramente separadas en cada uno de estos dos conceptos utilizados a lo largo de toda esta investigación.

Del mismo modo, también hemos esquivado con éxito el escenario de la medición por grados, en particular para nuestra segunda conclusión. Caracterizar la acción del Estado en dicha situación, lejos de buscar *medir* hasta dónde actuó

¹⁵⁵ *Ibid*, pp. 295-296.

¹⁵⁶ *Ibid*, pp. 298-299.

el Estado mexicano como promotor de fomento, nuestro análisis se ha centrado en la definición clara de que el Estado no actuó de acuerdo a su obligación.

Para el caso de TELMEX, no se niega en ningún momento que la acción del Estado haya sido parte de su naturaleza de promotor. Pero sí se afirma, tajantemente, que dicha acción ha resultado en la evidencia de que se tomó una decisión equivocada.

Establecido lo anterior, podemos derivar en una nueva síntesis: que el Estado mexicano ha sido gerente durante la creación, promoción y desarrollo de empresas públicas y promotor de la creación y desarrollo de empresas privadas, así como para su rescate; y que la situación que hace diferente el resultado de los dos casos analizados es el hecho de que, para el segundo momento, la capacidad de fomento del Estado mexicano fue aplicada de manera incorrecta al privatizar la empresa Teléfonos de México y otorgarle un monopolio.

Reiterando a su vez que, sin embargo, esta calificación no está cimentada al definir errónea *per se* a la acción de privatizar una empresa pública, sino al modo como fue hecha esta privatización, así como las razones esgrimidas por el gobierno mexicano para ello.

Esta situación, lamentablemente, tampoco es nueva. Pues, como mencionamos párrafos atrás, el Estado mexicano ha transitado por momentos en los cuales no ha ejercido sus capacidades gerenciales cuando han sido necesarias (o las ha ejercido de manera incorrecta), como tampoco ha tenido la fortuna de aplicar el fomento cuando le era requerido en momentos particulares.

Estos momentos son, por otro lado, ejemplos claros de cómo aun siendo naturaleza del Estado actuar dentro de la economía, han existido gobiernos que han mermado la acción estatal por falta de visión y de acción. Y que son estos momentos también los que nos harán ver más claramente en el terreno de las causas que han llevado al Estado mexicano a su situación actual como autoridad económica.

3.4 MOMENTOS EN QUE EL ESTADO MEXICANO NO HA ACTUADO EN LA ECONOMÍA, COMO GERENTE O PROMOTOR

Ejemplos característicos de estos momentos serán enumerados a continuación:

1. Podemos remontarnos a la época colonial para comenzar esta enumeración, ya que el Estado hispánico -entonces bajo la casa de Austria- catalogó a la minería del mercurio o azogue como una industria de la cual no esperaban obtener rédito alguno, hecho que repercutió en la Visita General que hiciera años después José de Gálvez -siendo ya la corona de los Borbón- a la Nueva España, pues entre sus instrucciones no estaba el análisis de aquella industria ni realizar observaciones para su mejoramiento.¹⁵⁷

Sin embargo, tal y como lo analizamos y relatamos en el capítulo respectivo, gracias a la visión de Gálvez el mercurio volvió a funcionar como generador de empleo unos años más.

2. Durante el Porfiriato, a pesar de que el gobierno mantenía una relación bastante cercana y cordial con los privados (al grado de ofrecerles facilidades para establecerse en el país), había una clara conflagración para que sólo los grandes empresarios recibieran del gobierno tal amabilidad.

Una prueba de ello puede observarse en el hecho de que, durante el período porfiriano, los industriales textiles se encontraron ante el escenario de que no tenían manera de financiar sus operaciones de otro modo que no fuera asociándose entre ellos para crear una banca de crédito propia.

Con el tiempo, estos industriales textiles organizados se convirtieron en un monopolio que no permitió el asentamiento de competidores, debido a las claras

¹⁵⁷ Guerrero, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. UNAM, México, 1994, p. 189.

ventajas que poseía en el mercado. Esta situación no solamente fue aceptada por el Porfiriato, sino que fue alentada.¹⁵⁸

Durante el mismo período es posible identificar otro hecho, y es que aunque el gobierno de Porfirio Díaz fue exitoso en el amasamiento de grandes reservas de dinero, este capital no fue utilizado para permitir el financiamiento de nuevas empresas ni el desarrollo de más industrias que no fueran la del consentido ramo textil.¹⁵⁹

En pocas palabras, el gobierno de Díaz hizo que el Estado mexicano se guardara el dinero para mejor ocasión, perdiendo con ello una oportunidad para que éste ejerciera sus capacidades gerenciales con nuevas empresas públicas o en pro de la diversificación industrial del país a través del fomento.

3. Trasladándonos al período posrevolucionario también podemos ubicar momentos en los que el gobierno en turno decidió que el Estado no actuara como autoridad económica.

Para 1967, Pablo González Casanova ya describía cómo las asociaciones de patrones tenían (y conservan aún) una influencia enorme sobre las decisiones del gobierno y demás organismos del Estado.

Estas asociaciones deciden todavía acerca de la creación de leyes y cómo será ejercida la administración. Dichas organizaciones se constituyen y, por ley, son admitidas por el Estado como órganos de consulta, bajo el argumento de que se les tiene que oír en aras de la satisfacción de sus necesidades, si se quiere por igual satisfacer las necesidades del comercio y la industria nacional.¹⁶⁰

Y como cierre a esta enumeración, tenemos un último caso que observar, notable por su cercanía al tiempo presente. Pero sobre todo importante por el

¹⁵⁸ Maurer, Noel y Tridib Sharma. *Enforcing Property Rights Through Reputation: Mexico's Early Industrialization, 1878-1913* en *The Journal of Economic History*, Vol. 61, no. 4 (Diciembre 2001), p. 951.

¹⁵⁹ *Ibid*, p. 952.

¹⁶⁰ González Casanova, Pablo. *Op.Cit.*, p. 37.

hecho de que se encuentra ubicado, temporalmente, posterior a la entrada del paradigma de mercado en los gobiernos mexicanos:

4. Durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se dio la quiebra de la Compañía Mexicana de Aviación (Mexicana), la cual se encuentra todavía en la incertidumbre fiscal y operativa en tanto que ningún inversionista privado se ha presentado con el capital necesario para rescatarla de la bancarrota.

Ante la situación, el gobierno decidió cruzarse de brazos y no hacer nada por una compañía¹⁶¹ que no nada más representa una valiosa insignia de entre las empresas nacionales que antes fueron públicas, sino un gran actor económico en el mercado de la aviación comercial.

Al decidir no actuar, el gobierno de Calderón Hinojosa permitió la apertura de vacíos económicos que fueron aprovechados por los competidores restantes en el mercado de la aviación comercial, tomando ventaja de la salida de Mexicana para ocupar sus vuelos y horarios (conocidos como *slots*).

Con este reparto de las posesiones intangibles de Mexicana en el mercado, sus competidores han presionado para que la compañía no pueda regresar a operar plenamente, pues argumentan que esos horarios y vuelos ahora les pertenecen,¹⁶² poniendo en jaque a la empresa y a la competencia en el sector.

Una vez más, por decisión de un gobierno, el Estado mexicano se ha puesto a sí mismo en una situación de vulnerabilidad al no haber ejercido su autoridad en la materia, decidiendo no actuar como gerente al adquirir y rescatar una pieza importante del mercado de la aviación, permitiendo que sean otros actores los que decidan la suerte de un sector importante de la economía.

¹⁶¹ *Gobierno no rescatará a Mexicana, reitera Lozano*. En *El Economista*, 23 de noviembre de 2011, edición en línea: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/11/23/gobierno-no-rescatara-mexicana-reitera-lozano> Consultado el 30 de agosto de 2013.

¹⁶² *El AICM condiciona slots a Mexicana*. En *CNN Expansión*, 25 de mayo de 2012, edición en línea: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2012/05/25/el-aicm-condiciona-slots-a-mexicana> Consultado el 30 de agosto de 2013.

Con estos ejemplos representativos, tenemos un claro panorama de momentos diversos en la historia nacional donde el gobierno, en representación y titularidad del Estado mexicano, ha decidido no actuar para ser gerente o promotor.

En el siguiente apartado, profundizaremos un poco más acerca de la motivación que pudiera tener un gobierno para decidir o actuar, provocando la pasividad del Estado ante situaciones de su interés y del interés público, con lo que el Estado mismo fue dejando de lado su autoridad y provocando el crecimiento de fuertes competidores opuestos a la investidura estatal en materia económica.

3.5 LA AUTÉNTICA DICOTOMÍA DEL ESTADO GERENCIAL

A partir del análisis precedente, esta investigación puede sostener sus afirmaciones previas: que un Estado es necesariamente gerencial debido a la gran importancia que representa para el equilibrio de la economía nacional la presencia de empresas públicas, y que esto no es contrario al deseo de que existan empresas privadas en la economía nacional. Ya que la labor gerencial y de fomento del Estado observa a ambas como complementarias y no como competidoras.

Se trata, precisamente, de una visión de Estado antes que el sello de algún gobierno en particular, pues desde las observaciones hechas por Hobbes a la construcción del Leviatán es palpable la necesidad de que el Estado permita el desarrollo de la vida económica de su población, sin demeritar tampoco aquellos monopolios que el Estado mantenga para sí en nombre del beneficio público.

La auténtica dicotomía del Estado no es entre apoyar con su capacidad gerencial a la empresa pública o apoyar el fomento a la empresa privada. Sino entre ejercer o no ejercer su autoridad para intervenir adecuadamente en la

economía. Sea para satisfacer un mercado desaprovechado mediante su intervención directa con empresas públicas o para garantizar condiciones propicias para la aparición de empresas privadas que satisfagan una necesidad.

A lo largo de todo este trabajo, hemos observado cómo el Estado mexicano ha intervenido tanto a favor de los privados como en pro de la empresa pública. Ha facilitado la creación de empresas privadas y de industrias completas a partir del otorgamiento de créditos, del mismo modo que ha visto la necesidad de instituir un monopolio público para garantizar el abasto del combustible y la protección de una industria estratégica.

Asimismo, también ha fallado en ambos casos. Todavía siendo la Nueva España, el Estado no fue capaz de darse cuenta de la necesidad de intervenir mediante las empresas públicas que se requerían, dada la falta de iniciativa de los particulares. Del mismo modo, cuando se le necesitó para garantizar el equilibrio en el mercado de los vuelos comerciales, el Estado mexicano no se presentó en apoyo de la Compañía Mexicana de Aviación para su rescate ni para la promoción de algún particular que lograra sacarla a flote.

En ningún caso, la orientación del Estado mexicano a actuar en favor de lo público o lo privado está en sentido alguno amparado de manera ideológica. Por el contrario, la intervención constituye una obligación del Estado y una de sus características más antiguas, como lo hemos demostrado páginas atrás.

William P. Glade podría argumentar que el modelo del Estado intervencionista ha fracasado, sobre todo en Hispanoamérica, donde la población espera que el Estado esté siempre presente en las relaciones económicas, gastando e invirtiendo sin importarle la utilidad ni el déficit. Siendo que, contrario a los hispanoamericanos, los Estados anglosajones consideran al Estado como un organismo que debería evitar intervenir en los asuntos de privados, más cuando se trata de relaciones económicas.¹⁶³

¹⁶³ Glade, William P. *The Political Economy of Mexico*. Heath Lexington Books, EUA, 1963, p. 118.

Ante esta argumentación, quizá podríamos detenernos a pensar dos veces nuestra concepción acerca de la naturaleza gerencial y promotora de todo Estado, el cual hemos descrito como irrenunciable aún bajo cualquier máscara ideológica con que la presente el gobierno en turno.

Sin embargo, Omar Guerrero respondería a Glade en su más reciente obra, señalando que el Estado británico (el ejemplo del que William P. Glade se sirve para hablar del éxito de la no-intervención estatal) fue la nación europea que nacionalizó o fundó la mayor cantidad de empresas públicas en el menor tiempo¹⁶⁴ a lo largo de la historia.

Además, al igual que los Estados hispanoamericanos, los anglosajones poseen una clara herencia romana,¹⁶⁵ la cual puede observarse en el tratamiento que dieron a su administración pública.

Y contrario a lo que hicieran Felipe Calderón y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para el caso de Mexicana de Aviación, no pocos Estados que se precian de ser liberales a ultranza y no-intervencionistas han intervenido en sus economías para asegurar el balance y evitar perder autoridad en ella.

El gobierno de Calderón Hinojosa argumentó que la Compañía Mexicana de Aviación no debía ser rescatada en tanto que se trataba de una empresa privada fallida; mientras que en España y Estados Unidos de América, el Estado acudió raudo y veloz al rescate de dos empresas privadas. Fallidas, sí, pero sin duda estratégicas para sus economías: Bankia¹⁶⁶ y General Motors,¹⁶⁷ respectivamente.

¹⁶⁴ Guerrero, Omar. *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México y Seminario de Cultura Mexicana, México, 2012, p. 140.

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 49.

¹⁶⁶ *El Gobierno nacionaliza Bankia*. En Diario ABC España, 10 de mayo de 2012, edición en línea: <http://www.abc.es/20120509/economia/abci-bankia-nacionalizacion-201205091443.html> Consultado el 30 de agosto de 2013.

¹⁶⁷ *Rescue plan would give US most of GM's Stock*. En The Washington Post, 27 de mayo de 2009, edición en línea: http://articles.washingtonpost.com/2009-05-27/business/36815217_1_gm-s-stock-bondholders-retiree-health-trust Consultado el 30 de agosto de 2013.

Asimismo, y a pesar de que la tendencia corporatizadora en América Latina alegaba estar inspirada en el modelo americano y de la Nueva Gerencia Pública, recientemente en Estados Unidos se ha iniciado un proceso por el cual se busca revertir la corporatización de su sistema de salud, el cual ha sido durante mucho tiempo tratado como un servicio enfocado a clientes.¹⁶⁸

Es por esto que podemos concluir que no se trata de que la naturaleza del Estado mexicano, ni de ningún Estado que intervenga en la economía, actúe por estar inclinado hacia alguna tendencia ideológica en particular. Mucho menos debemos atribuir a su naturaleza interventora su situación actual.

Siendo el fomento y la gerencia características englobadas en lo administrativo, ambas son inherentes al Estado mismo.

Y el apoyo a las empresas no puede estar diferenciado entre públicas y privadas, ya que ambas contribuyen en beneficio de la sociedad dentro de su campo de acción y capacidades, sin distingo del origen del capital que las forma.

Así, parafraseando a Barry Bozeman en el contexto de nuestra investigación, *todas las organizaciones son públicas*¹⁶⁹ en mayor o menor medida. Pues responden por igual a un interés público que les sustenta y les permite seguir existiendo siempre y cuando cumplan con su función, sea ésta la de proveer servicios, como comercializadoras o como la autoridad en la materia.

Una vez más podemos afirmar que el pecado del nuevo paradigma de mercado que introdujeron los sexenios de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari no fue la acción de privatizar empresas públicas, sino el desentendimiento de las obligaciones que conllevan las capacidades gerenciales del Estado mexicano.

Este paradigma de mercado, cuyo tratamiento amerita una investigación a parte, alejó al Estado mexicano de sus responsabilidades en materia económica,

¹⁶⁸ Obama defiende su ley de salud. En El Universal. Martes 22 de Octubre de 2013, edición en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2013/impreso/obama-defiende-su-ley-de-salud-84598.html> Consultado el 1 de Noviembre de 2013.

¹⁶⁹ Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 130-131.

siendo que lo hizo negarse al ejercicio de sus cualidades gerenciales y de fomento para permitir la aplicación del *laissez faire*,¹⁷⁰ contraviniendo la vieja política de fabricar fabricantes que durante décadas le caracterizó.

Este hecho, y las muchas veces que el Estado mexicano erró en la ejecución de sus capacidades gerenciales o en su capacidad de fomento, han tenido como consecuencia la situación actual de la autoridad estatal en materia económica.

Sin embargo, la evidente situación de desventaja ha servido igualmente para que el Estado mexicano sea consciente de su situación y realice las modificaciones necesarias para superar los nuevos obstáculos que se le presentan.

Aunque todavía no se ponen en práctica, las recientes reformas en materia de telecomunicaciones y en materia energética suponen iniciativas que pretenden regenerar la autoridad estatal con una mayor regulación, por lo que deberán ser observadas como la última estación antes de llegar a la conclusión de este trabajo.

Hasta aquí, debe quedar claro que la acción de privatizar no es –en sí misma– una actividad negativa para la autoridad estatal, siempre y cuando dicha privatización siga parámetros en los cuales el Estado mantenga siempre la rectoría sobre los mercados de los que se trate y de la economía en general.

Tan negativo como perder la rectoría frente a un privado, sería que el Estado no fuera estricto con las actividades realizadas por las empresas públicas y su propio aparato de regulación económica. Pues el no actuar para remediar situaciones adversas también constituye una falta de responsabilidad gerencial del Estado.

Asimismo, debemos volver a enfatizar que la referencia hacia el paradigma de mercado no pretende reducir el análisis a un enfrentamiento ideológico entre lo

¹⁷⁰ En español: Dejar hacer.

público o lo privado, ni mucho menos señalar que las privatizaciones son negativas *per se*.

Por *paradigma de mercado* deberemos entender entonces, únicamente, el período histórico reciente que se inició con el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982 y que inauguró una etapa donde el Estado mexicano cedió buena parte de su autoridad regulatoria para permitir abrir la economía nacional, según los designios de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya instrucción se resumía en la palabra «desregularizar». Es decir, que el Estado mexicano diera un paso al costado y abandonara su afán regulador para permitir que el mercado actuara por sí solo.

Convirtiendo además los viejos servicios públicos que ofrecían las empresas estatales en servicios privados ofrecidos a quien pudiera pagar por ellos, en lugar de procurar una cobertura adecuada para toda la ciudadanía.

Quizá la mayor prueba de que la acción de privatizar empresas públicas no es en sí mismo el elemento negativo del análisis la podemos encontrar posando nuestros ojos en Brasil. Un país que, al igual que México, atravesó por un período feroz de privatizaciones que comenzó en 1990 y que no se ha detenido aun en los gobiernos de 'Lula' Da Silva y Dilma Rousseff.

Y es que lo que hace diferente a los primeros años de privatizaciones brasileñas de los años recientes es al hecho de que, a pesar de que continúan privatizándose empresas con el argumento de la eficiencia administrativa, el gobierno federal de aquel país siempre responde a la privatización con la creación de nuevas empresas públicas que cubran los vacíos que puedan generarse con esta operación,¹⁷¹ demostrando a su vez la Ley del Cambio Administrativo enunciada por Eisenstadt muchos años atrás.

Así, lo que esta cesión de autoridad del Estado mexicano significó, tal y como lo ha evidenciado este trabajo a lo largo de sus páginas, fue la renuncia del

¹⁷¹ Dos Santos, Luiz Alberto. "Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil". *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.

Estado mexicano a su cualidad gerencial y reguladora y, por lo tanto, a su naturaleza misma.

3.6 REFORMAS RECIENTES EN MATERIA ENERGÉTICA Y DE TELECOMUNICACIONES

Para un trabajo de investigación que toca el tema de la evolución del Estado por cuanto a su papel económico, resulta obligatorio observar, describir y analizar el estado del arte de nuestro objeto de estudio.

Siendo en este caso el Estado mexicano, resulta a su vez necesario recuperar el contexto que dimos en la introducción de esta obra: tras tres décadas de discusión ideológica, por la cual el partido hegemónico buscaba dejar atrás su pasado revolucionario y estatista para dar lugar a una nueva faceta más liberal y abierta a la globalización, el país vivió el punto más álgido de esta discusión con la privatización de TELMEX y la reprivatización de los bancos en 1990.

Dos años antes, en 1988, esta misma dicotomía ideológica provocó la mayor escisión dentro del partido gobernante. Y en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, el Estado mexicano terminó de insertarse en el nuevo paradigma de mercado y en la ola globalizadora de Occidente.

Con este nuevo escenario, donde la apertura económica vino acompañada de una apertura política que vio plantar su semilla en los movimientos estudiantiles de 1968, 1971 y en la reforma político-electoral de 1977, México vivió en el año 2000 una transición en el Poder Ejecutivo con la derrota electoral del PRI y el triunfo y ascenso del Partido Acción Nacional (PAN).

Si bien es posible afirmar que la debilidad política del Estado mexicano es herencia de quien antecedió al PAN en la titularidad del Ejecutivo federal, fue durante los 12 años de administraciones panistas que se dio cuenta del alarmante

estado en el que la autoridad estatal estaba frente a los actores económicos que dominan los mercados estratégicos, particularmente el de las telecomunicaciones.

Debido a esto, el poder en México se reacomodó: los Gobernadores de los estados reclamaron para sí toda la influencia política de sus entidades, dejando de lado lo que Carlos Almada llamara “la responsabilidad política del Gobernador ante el poder central”;¹⁷² los sindicatos (muchos de ellos ligados al aparato corporativo del PRI) comenzaron a negociar con los diferentes niveles de gobierno; y las empresas privadas obtuvieron mayor peso específico en la toma de decisiones económicas del país.

En este contexto se dio, como lo señalamos en párrafos anteriores, la negativa del Gobierno Federal de rescatar a la Compañía Mexicana de Aviación. Y al mismo tiempo la endeble respuesta del Estado frente a abusos cometidos por empresas privadas, como los presuntos fraudes de la empresa Oceanografía contra PEMEX, INFONAVIT y el IMSS;¹⁷³ o la actitud anticompetitiva de empresas como Telcel o Televisa en sus respectivos mercados, siempre a la vista de un Estado impotente o (peor aún) desinteresado.

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia después de los dos gobiernos del PAN, la nueva administración federal ha puesto en marcha dos ambiciosas iniciativas: la Reforma Energética y la Reforma de Telecomunicaciones.

Ambas aparecieron en la agenda del llamado *Pacto por México*¹⁷⁴ y comparten una característica sustancial. Pretenden generar nuevos mecanismos por los cuales el Estado mexicano se haga de un mayor control en ambos sectores, así como señalar claramente cuáles serán las obligaciones de los

¹⁷² Almada, Carlos F. *La administración estatal en México*. INAP, México, 1982, p. 58.

¹⁷³ *La PGR asegura activos de Oceanografía* en Expansión, 28 de febrero de 2014, edición en línea: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/02/28/la-pgr-asegura-oceanografia> Consultado el 5 de marzo de 2014.

¹⁷⁴ El “Pacto por México” fue un acuerdo político firmado el 2 de diciembre de 2012 por los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) junto con el Gobierno Federal 2012-2018 para presentar en conjunto iniciativas de reforma, siguiendo una agenda discutida previamente en función a compromisos adquiridos.

privados y establecer las responsabilidades del Estado para el ejercicio de ese nuevo control constitucional.

Por tratarse de un análisis realizado pocos meses después de la entrada en vigor de ambas reformas, lo aquí descrito puede variar con el tiempo debido a la aplicación de las mismas y a la discusión de sus leyes secundarias.

Para poder observar ambas desde un punto de vista analítico, debemos describir el contenido de las iniciativas originadas desde el Ejecutivo Federal y el *Pacto por México*, cada una de manera específica, para después proceder a describir los incipientes resultados de su aplicación, lo que representa su entrada en vigor y los retos a corto, mediano y largo plazo en ambas materias.

Cabe aclarar que ambas reformas ya fueron discutidas y aprobadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como promulgadas por el Ejecutivo y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.^{175 176}

De igual modo, aclarar que los motivos por los cuales estas dos iniciativas son puestas a análisis en este trabajo son dos:

- a) Su importancia presente. Pues son iniciativas que han generado una coyuntura que aún está en desarrollo, al momento en que se terminó esta investigación.
- b) Su trascendencia para la cualidad gerencial y de fomento del Estado, dada la situación de debilidad (descrita en esta Tesis) en que ha caído el Estado mexicano frente a poderes privados.

Procederemos, entonces, con cada una de estas reformas.

¹⁷⁵ Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2013. Edición en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013 Consultado el 3 de febrero de 2014.

¹⁷⁶ Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. Edición en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013 Consultado el 3 de febrero de 2014.

3.7 REFORMA ENERGÉTICA

A diferencia de la Reforma en materia de Telecomunicaciones, la propuesta de Reforma Energética no fue hecha en conjunto por los principales partidos políticos y la Presidencia. Es decir, que no fue resultado de una propuesta del *Pacto por México*, aunque sí se contemplaba en la agenda del mismo y hubo intentos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de discutirla a profundidad en el seno de este acuerdo político.¹⁷⁷

La negativa de procesar lentamente la discusión de esta reforma provocó la salida del PRD del pacto y, por lo tanto, su fin *de facto*. Con este antecedente, la discusión en el Pleno de la Reforma Energética tomó tintes ideológicos, donde quienes la apoyaron se escudaban argumentando la búsqueda del progreso económico de Petróleos Mexicanos y la modernización del negocio petrolero; mientras quienes la rechazaban se escudaban en el discurso nacionalista de no permitir la entrada de privados nacionales o extranjeros al sector.

En principio, la propuesta surgida de la Presidencia¹⁷⁸ resultó ser conservadora para sus propósitos, ya que solamente contemplaba la adición de dos párrafos al texto constitucional. Sin embargo, esta propuesta terminaría fundiéndose con la iniciativa panista que contemplaba nuevos beneficios para los privados que participaran de la industria petrolera.

Resulta pertinente aclarar que este análisis no se detendrá a hacer juicios de valor acerca de las posturas encontradas en esta reforma o la de Telecomunicaciones, sino que se dedicará a estudiar lo que es y lo que puede representar a futuro para el interés de nuestra investigación.

La Reforma Energética está dividida en dos partes, siendo la primera referente al caso de Petróleos Mexicanos y la industria petrolera en general,

¹⁷⁷ Regresa el PRD al Pacto por México en Diario 24 Horas, edición en línea: <http://www.24-horas.mx/regresa-el-prd-al-pacto-por-mexico/> Consultado el 8 de diciembre de 2013.

¹⁷⁸ Iniciativa de Reforma Energética: <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica> Consultado el 31 de agosto de 2013.

mientras que la segunda refiere a la Comisión Federal de Electricidad y la energía eléctrica.

Respecto de su apartado petrolero, la iniciativa retomó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una afirmación que garantiza la posibilidad que tiene el Estado mexicano de firmar contratos con la iniciativa privada para “áreas no estratégicas”.

También estipula hacer una revisión de este concepto, en tanto que elimina a la petroquímica básica como parte de las áreas estratégicas de la industria. Ello, a razón de dotar de garantías a los contratistas privados que actualmente laboran en el terreno de la distribución de gas natural y la refinación del petróleo, así como del transporte de los productos y sus derivados, su almacenamiento, distribución y comercialización.

Estas actividades, a su vez, estarán contempladas para poder realizarse por parte del Estado mexicano o, en su defecto, por permisionarios del sector social o privado.

A pesar de que los contratos entre el Estado mexicano y los privados de la industria petrolera, nacionales o extranjeros, ya funcionaban en la vía de los hechos,¹⁷⁹ la reforma otorga certeza a aquellos empresarios que tienen o pretenden tener inversión con Petróleos Mexicanos.

Además, al reconocer la posibilidad de contratar con privados en la Constitución se abren las puertas a la figura de los contratos de utilidad compartida, con los cuales se le dará participación al sector privado en el área de exploración y extracción mediante un reparto de utilidades.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Por poner un ejemplo, la empresa Dowell Schlumberger de México S.A. de C.V. es la mayor contratista de PEMEX en materia de suministro de maquinaria, así como para la realización de obras integradas a la explotación de yacimientos de hidrocarburos. Halliburton también figura entre las empresas privadas extranjeras con contratos petroleros en México. Investigación propia.

¹⁸⁰ Reforma Energética: Contratos de Utilidad Compartida. Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/contratos-de-utilidad-y-de-produccion-compartida/> Consultado el 31 de agosto de 2013.

Este reparto de utilidades no contempla la apropiación del privado de los recursos encontrados en los yacimientos, sino únicamente del beneficio monetario que de estos se obtenga. Para la apropiación efectiva, se estableció en la reforma la propuesta del PAN de incorporar la figura de los contratos por enajenación o de licencia.

Este nuevo modelo contractual no llega a ser una concesión (figura aún prohibida por el texto constitucional), aunque sí reconoce la transmisión onerosa de hidrocarburos hacia el particular contratante.

Junto con estos dos modelos se enlistan otros dos posibles contratos: el de servicios, mediante los cuales PEMEX sólo pagará monetariamente a cambio de servicios prestados por particulares; y el de producción compartida, donde la paraestatal podrá pagar con producción a cambio de servicios prestados por particulares.

De acuerdo con la reforma aprobada, todos y cada uno de los contratos firmados por PEMEX con algún particular deberán establecer claramente que la propiedad del petróleo y los hidrocarburos es de la nación mexicana.

Por su parte, con respecto al tema de la electricidad y a la Comisión Federal de Electricidad, la iniciativa contempla un esquema similar. Establece la posibilidad de que los particulares (o el sector social, igualmente) puedan participar del sistema de producción de energía eléctrica mediante la figura de los contratos con el Estado mexicano.

Sin embargo, la entrada de los particulares a la producción de energía eléctrica no busca arrebatarse al Estado la rectoría del sector, pues se estipula que el suministro directo a los habitantes y la red nacional eléctrica¹⁸¹ permanezcan en manos de la nación.

Es decir, que mientras los privados pueden participar junto con el Estado mexicano en la producción de la electricidad por diversas vías y diferentes

¹⁸¹ Se refiere a la infraestructura con la cual la energía eléctrica es distribuida a los hogares y demás edificios del país (instalación cableada, torres, antenas, etc.).

procesos tecnológicos, corresponde sólo a la autoridad que dicha energía sea distribuida entre la población.

De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma, se pretende reducir los costos de la electricidad al público en general, de modo que se pueda utilizar una mayor inversión en el desarrollo de las llamadas “energías limpias” por parte del Estado y de los propios privados que participen en la industria.

En cuanto a la forma, esta iniciativa de reforma acota que las empresas privadas laborarán del lado de la Comisión Federal de Electricidad de forma conjunta para producir la electricidad, sin perder de vista que el Estado será la autoridad plena en todo el proceso.

Pero de fondo, la misma exposición de motivos es clara al reconocer que la electricidad no se trata de un recurso natural, por lo que no se contemplan las figuras de *propiedad de la nación* ni *soberanía* sobre recurso alguno.

Con ello, sin embargo, no aparenta perderse la rectoría del Estado mexicano en el sector, pero sí apunta hacia la apertura del mercado de la electricidad a niveles no conocidos en el México contemporáneo.

Este segundo apartado de la reforma parece haber sido relegado del debate público, debido a la gran expectación que se generó y se sigue generando alrededor del tema petrolero. Sobre todo si se pone en consideración que aún se discute si la recientemente aprobada Ley Federal de Consulta Popular servirá para la pretensión perredista de echar abajo la Reforma Energética.¹⁸²

Tras observar detenidamente los puntos abordados por la nueva redacción constitucional, es posible asegurar que la Reforma Energética no responde en primera instancia a la necesidad de modernizar el sector energético del país a través de las dos grandes empresas públicas que posee el Estado para tal efecto.

¹⁸² *Diputados aprueban Ley de Consulta Popular* en El Universal, edición en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/diputados-aprueban-ley-de-consulta-popular-993123.html> Consultado el 8 de marzo de 2014.

Por el contrario, la pretensión primaria es demostrar a la iniciativa privada, nacional e internacional, la disposición del nuevo gobierno de dejarles jugar en un terreno donde estuvieron legalmente vetados hasta hace un año.

Ello no necesariamente con intención de entregar en propiedad recursos soberanos, sino como una especie de gesto de buena voluntad de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto para llamar la atención de los capitales privados y poder contar con ellos para la coinversión en otros sectores, cuando llegue el momento propicio.

La razón para pensar esto es sencilla: ni siquiera con la Reforma Hacendaria y Fiscal aprobada a finales de Octubre de 2013, el Estado podría solventar los recursos económicos que dejará de obtener de aprobarse la Reforma Energética en los términos planteados por el Ejecutivo Federal, de modo que el Estado mexicano incurrirá, con certeza, en un déficit para el próximo año. Un sacrificio costoso, pero que puede representar mucho en aras de atraer a la inversión privada a un ánimo de interés por colaborar a futuro con el Gobierno.

Esta visión ya dio su primer fruto, al aumentar la calificación de los bonos soberanos del país de “BAA1” a “A3” por parte de la calificadora Moody’s el pasado mes de febrero.¹⁸³

Resulta indispensable, además, que el Estado mexicano no pierda de vista la posibilidad de ejercer sus capacidades gerenciales sin titubeos, no nada más para establecer de hecho la posesión de la autoridad, sino también para que la entrada de los privados a ambas industrias no se convierta en el punto de partida para el surgimiento de nuevos actores económicos hegemónicos. Cuyo poder e influencia puedan poner, una vez más, en duda la autoridad del Estado.

El caso de la empresa Oceanografía debe de ser una llamada de atención para el gobierno. No solamente por las afectaciones que el presunto fraude cometido por esta empresa pudiera significar para las finanzas de PEMEX o de las

¹⁸³ *Moody's eleva la calificación de México* en Expansión, 5 de febrero de 2014. Edición en línea: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/02/05/moodys-eleva-la-calificacion-de-mexico> Consultado el 8 de febrero de 2014.

instituciones de seguridad social del Estado, sino porque representa cómo los controles de la autoridad fueron lo suficientemente endeble como para dejar pasar una situación así.

Otra de las situaciones a señalar, y que no debe perderse de vista para el análisis y el debate, es el hecho de que esta iniciativa no menciona en ningún apartado la creación de nuevas empresas públicas para laborar mano a mano con PEMEX y la CFE en la cadena productiva de ambos sectores, por lo que la cualidad gerencial del Estado mexicano está siendo relegada por un intento de seducir la entrada de capitales privados.

Además de no contar con una mención en la iniciativa, tampoco se hacía mención a la necesidad de nuevas empresas públicas productivas en el texto del *Pacto por México*, por lo que se puede inferir que dicha estrategia estaba pensada desde el comienzo.

Pero pretender que tanto PEMEX como la CFE laboren en solitario desde el sector público, sin apoyo de otras empresas del Estado que colaboren en el proceso productivo de ambos sectores, implica a su vez que la Reforma Energética imposibilita el auténtico potencial de sí misma.

Dicho lo anterior, podemos enlistar cuáles son los desafíos a corto, mediano y largo plazo para que la Reforma Energética cumpla con los buenos propósitos que le dieron origen discursivo:

A corto plazo, deben discutirse y aprobarse efectivamente las leyes secundarias. Han transcurrido casi tres meses desde la promulgación y publicación del texto constitucional actualizado y aún no se tiene contemplada una fecha para la publicación de las normas reglamentarias.

Sin éstas, no nos será posible conocer los verdaderos alcances de cada uno de los contratos de los que PEMEX puede echar mano.

Actualizar el régimen de los contratos que la paraestatal firmó previo a la reforma para que todos estén bajo los mismos supuestos legales y no sean

atacables por otro proveedor alegando preferencias también deberá ser un tema a atender con inmediatez.

En el mediano plazo, resolver la crisis ocasionada por Oceanografía deberá ser el interés principal de PEMEX. Mientras que para la CFE deberá ser el apremio por comenzar a delinear los mecanismos por los cuales podrán los privados participar de la producción de la energía eléctrica, de modo que estos puedan entrar a la industria tan pronto como sea posible y se cumpla la pretensión de abaratar la electricidad.

En el largo plazo, una vez puestas en marcha las primeras operaciones con participación privada en ambos sectores, el Estado mexicano deberá realizar una evaluación del comportamiento de los privados bajo el nuevo marco legal para perfeccionar aquello que requiera un mejor andamiaje. Por ejemplo, los mecanismos de control por los cuales ambas empresas públicas contraten servicios o se asocien con particulares, con tal de no repetir lo sucedido con Oceanografía.

La gran desventaja de este análisis es que quedará incompleto debido a la temporalidad de la misma siendo previsible que en los próximos meses se aprueben las reformas secundarias, las cuales podrán modificar seriamente el entendimiento dado llanamente por el texto constitucional modificado.

En ambos casos, la participación de la iniciativa privada en las industrias petrolera y eléctrica no debería suponer una amenaza para el papel rector del Estado mexicano, siempre y cuando dicha participación esté regida por un marco legal sólido y aplicable.

Cabe destacar, a su vez, que la iniciativa original no contempló instrucciones para las leyes secundarias, aunque sí refiere la obligación del Congreso de la Unión de redactar éstas en función de que la armonía entre los privados participantes y el Estado se pueda mantener.

3.8 REFORMA DE TELECOMUNICACIONES

Aunque esta reforma fue discutida y aprobada por el Congreso de la Unión mucho antes que la Reforma Energética (en junio de 2013), la Reforma en materia de Telecomunicaciones comenzó a hacer sentir sus efectos apenas iniciado el 2014.

Hasta hace poco, por ejemplo, el regulador en la materia determinó los lineamientos principales de las nuevas figuras *must carry* y *must offer*, debido a que tampoco existen las leyes secundarias que regularán y describirán de qué modo se entenderá lo reformado en la Constitución.

Sin embargo, es de notar que desde el auténtico comienzo esta iniciativa pretende hacer frente a la influencia que algunos privados mantienen en el sector, ya que aborda nuevos y novedosos mecanismos de control.

De acuerdo con el texto entregado originalmente por el Ejecutivo Federal al Congreso,¹⁸⁴ la propuesta de reforma que creará (cuando el Congreso lo disponga) la Ley de Telecomunicaciones reconoce el derecho a la libre expresión de las ideas de todo individuo, así como la libertad de expresión y de información para la sociedad en su conjunto.

Del mismo modo, reconocerá de manera expresa la libertad de difusión de sus ideas a los particulares y el derecho al libre acceso a las tecnologías de la información (TICs), medios de radiodifusión y telecomunicaciones, entre los que se puede contar también el derecho a la banda ancha (Internet).

La iniciativa ya aprobada creó dos nuevos organismos de regulación para el sector de las telecomunicaciones: el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.

¹⁸⁴ Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica: <http://pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/> Consultado el 31 de agosto de 2013.

Ambos órganos están pensados como los sucesores de los dos que hasta hace pocos meses ocupaban su lugar al frente de la regulación en la materia y en términos de competencia: la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia.

El sentido de la creación de estas dos nuevas figuras sustitutivas, se ampara en la necesidad de dotar a la autoridad reguladora de mecanismos para hacer valer las resoluciones en sus materias respectivas, dotándolas a su vez de autonomía.

Por ello, la Reforma en materia de Telecomunicaciones reconoce constitucionalmente al Instituto Federal de Telecomunicaciones como la autoridad encargada de otorgar las concesiones para radiodifusión y telecomunicaciones, así como de revocarlas y de imponer las sanciones correspondientes a los privados que incumplan sus obligaciones. Así como determinar quiénes son los «actores económicos preponderantes»¹⁸⁵ del sector, a quienes se les regulará de manera asimétrica.

Por su parte, a la Comisión Federal de Competencia Económica se le reconoce la facultad de prevenir, investigar y combatir los monopolios, así como de hacer la declaratoria de «poder dominante» para aquellas empresas que cuenten con una presencia ventajosa en el mercado, de modo que sean impedidas de participar en más licitaciones hasta que no se equilibre la competencia con los demás actores.

Entre las facultades de esta nueva Comisión y de este nuevo Instituto, también destaca la posibilidad de que ordenen la desincorporación de activos de algún actor económico, de modo que se pueda equilibrar la competencia en un mercado específico. Esta desincorporación refiere, en pocas palabras, a la posibilidad de separar a una empresa en dos o más para disminuir su dominio sobre el sector.

¹⁸⁵ Terminología propuesta por la propia Reforma de Telecomunicaciones.

Esta última facultad aparecía en la propuesta original del Ejecutivo y del Pacto por México para ambos organismos autónomos, sin especificar de qué manera eran diferentes cada uno. Sin embargo, la nueva redacción del texto constitucional aclara que el Instituto Federal de Telecomunicaciones es el encargado de ejercer de manera exclusiva las funciones que la Comisión Federal de Competencia Económica desempeña en todos los mercados salvo el de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Resulta importante señalar que la reforma contempla, a su vez, un nuevo mecanismo de selección para todos los integrantes de estos nuevos organismos. En ambos casos, integradas por siete comisionados (incluyendo al Comisionado Presidente) que serán integrados a la terna final de selección solamente en el caso de que los aspirantes aprueben un examen de conocimientos de la materia y que reciban el visto bueno de un órgano externo de consulta (una institución de educación superior).

De esta terna, corresponderá al Ejecutivo Federal su designación final para la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica o la del Instituto Federal de Telecomunicaciones, según sea el caso.

Para garantizar la pronta respuesta judicial a las querellas que se inicien en materia de telecomunicaciones y competencia económica, la iniciativa contempla la obligación del Poder Judicial de integrar, dentro de su composición en Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, aquellos tribunales especializados en ambas materias.

Además, se establece explícitamente que ningún acto, omisión o reglamento de los nuevos órganos reguladores serán materia de suspensión, aunque se podrán atacar por la vía del amparo indirecto.

De acuerdo con el texto reformado, esto obedece a la idea de que no se detengan los procesos ordenados por la autoridad reguladora con el inicio de cualquier procedimiento jurídico por parte de los privados afectados, sino que

éstas se lleven a cabo de manera paralela a lo ordenado por los órganos reguladores para garantizar el buen funcionamiento del mercado.

La reforma establece también la obligación de todos los medios que usen el espectro de radiodifusión de ofrecer sus contenidos a aquellos privados de señal restringida, así como la obligación de estos últimos de transmitir dichos contenidos. A estas obligaciones se les integra a la iniciativa bajo las figuras conocidas como *must offer* y *must carry*, respectivamente.

Además, se obligación al Ejecutivo a dictar medidas para adecuar la llegada de la Televisión Digital Terrestre (TDT) a los hogares del país como parte de la transición digital, mejor conocida en nuestro país como *apagón analógico*, puesto en marcha desde la administración federal anterior.

Referente a la libertad de acceso a banda ancha de Internet, la exposición de motivos de la reforma contempla la obligación del Estado de formar la «Red Troncal», una red de conexión de datos de banda ancha compartida y accesible para todos los ciudadanos. En resumidas cuentas, una red pública nacional de conexión a Internet.

Y como parte de las propuestas para la apertura de este mercado, la reforma abre la puerta a la inversión extranjera directa hasta en el 100% de las acciones de una empresa del terreno de las telecomunicaciones, así como la licitación de dos nuevas cadenas nacionales de televisión abierta, cuya convocatoria ya fue publicada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.¹⁸⁶

Quizás la parte más destacada de la reforma, a ojos de esta investigación, se encuentra en una declaración que se hace al principio del documento presentado en la iniciativa original pero que no aparece reflejada en el texto constitucional modificado.

¹⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 7 de marzo de 2014. Edición en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335259&fecha=07/03/2014 Consultado el 9 de marzo de 2014.

El documento de la Iniciativa de Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica reconoce a la radiodifusión y las telecomunicaciones como un servicio público, el cual puede ser prestado tanto por el Estado mexicano como por los concesionarios privados.¹⁸⁷

De este modo, la iniciativa supone reconocer el interés público como la motivación de la vocación rectora del Estado en materia económica, particularmente para el área de las telecomunicaciones.

En cuanto a la reglamentación de la propia reforma, la iniciativa contempla que se establezca una norma única de regulación (la Ley de Telecomunicaciones) y convergencia de todas las concesiones actualmente dadas. A la fecha, no se tiene contemplado cuándo estarán aprobadas las normas reglamentarias.

Se debe señalar que el proceso de aprobación de la Reforma de Telecomunicaciones se dio sin mayores modificaciones en el Congreso, aunque se detuvo brevemente en el Senado de la República (la Cámara revisora) debido a la negociación de algunos de los puntos a tratar.

La admisión del 100% de inversión extranjera en el área de las telecomunicaciones fue uno de los temas que mayor polémica alcanzó durante la discusión, pero fue igualmente admitida como parte del texto final.

El hecho de que la iniciativa fuera presentada como parte del *Pacto por México* influyó sobremanera en la rápida operación de su discusión y aprobación, ya que ni los alegatos que pretendían asimilar la admisión de la inversión extranjera al 100% con el abandono nacional del sector consiguieron que los partidos firmantes del pacto desistieran del acuerdo.

Los principales medios de comunicación del país manifestaron en su momento estar de acuerdo con la reforma,¹⁸⁸ para sorpresa de muchos analistas,

¹⁸⁷ Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica: <http://pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/> Consultado el 31 de agosto de 2013.

¹⁸⁸ DISH, empresa de la familia Vargas de Multivisión MVS, aún promociona spots en radio y TV donde asegura que la reforma es benéfica para sus usuarios. Azteca y Televisa han anunciado su intención de aprovechar la reforma para entrar con más fuerza al mercado de la telefonía y transmisión de datos.

pues aunque se les restringen muchas de las libertades e influencia con la que hasta entonces contaban, la reforma supone beneficios para todos por igual.

Uno de los mecanismos de control de la propia reforma, incluso, podría resultar en beneficio para los actores dominantes del mercado, pues con la apertura de nuevas cadenas de televisión y radio, aquellos que hoy dominan el sector irán disminuyendo su participación de mercado, proporcionalmente hablando.

De este modo, una vez alcanzado el equilibrio legal, estos concesionarios podrían participar nuevamente en pos de concesiones licitadas por los nuevos organismos, incrementando más su participación de mercado en términos absolutos.

De entre las dudas que han quedado resueltas, la transición de los viejos organismos reguladores a los nuevos propuestos por la Reforma ya ha sido acordada a través de la extinción de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) *de facto* y *de jure* el pasado 11 de Septiembre de 2013, con la instalación del Pleno del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones.¹⁸⁹

Cabe resaltar que, a diferencia de su predecesor, el IFETEL es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Es decir, que contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, a la vez que no responderá jerárquicamente a ninguna dependencia centralizada del Gobierno. Contrario a lo que ocurría con la COFETEL, la cual era un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Del mismo modo, los postulados que reconocen la libertad de difusión de las ideas y de información requieren de un ejercicio eficaz de las demás acciones propuestas en la reforma para que puedan ser consideradas como libertades efectivas y garantizadas en los hechos.

¹⁸⁹ Comunicado 1/13 del Instituto Federal de Telecomunicaciones, 11 de septiembre de 2013.

Así, y a pesar de su aprobación y promulgación, la Reforma de Telecomunicaciones todavía no puede garantizar el cumplimiento de sus buenas intenciones. Aunque se debe aceptar que sí refleja la voluntad del Estado mexicano de retomar su autoridad en materia económica, devolviéndole la palabra en cuanto a la regulación del mercado en telecomunicaciones y el mercado en general.

A corto plazo, se deben discutir y aprobar las leyes secundarias, las cuales debieron estar listas a más tardar el 11 de diciembre de 2013. Por lo que el Congreso de la Unión incurrió en una falta constitucional grave que debe ser saneada lo más pronto posible.

Del mismo modo, el Poder Judicial de la Federación deberá apurar la creación de los juzgados y tribunales especializados en materia de telecomunicaciones, ya que el enfrentamiento entre los poderes económicos que se disputan este mercado no cesa y no pretende esperar a que la autoridad esté lista para tomar cartas en asuntos de su interés.

A mediano plazo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá establecer con mayor especificidad la metodología para determinar qué características convierten a un actor económico en preponderante, de modo que se pueda tener certeza para futuras referencias.

A su vez, la Comisión Federal de Competencia Económica deberá seguir el ejemplo del otro órgano regulador para comenzar a establecer los mecanismos para agilizar y fomentar la competencia en los mercados ajenos a las telecomunicaciones.

A largo plazo, el Estado mexicano deberá ser capaz de poner en funcionamiento las dos nuevas cadenas de televisión digital abierta, sin obstáculos de ninguna índole. Asimismo, deberá realizar una evaluación de su política en la materia para que se puedan subsanar aquellos errores que se hayan cometido a lo largo del proceso de aplicación de la reforma.

De lograr su cometido y ejercer sus capacidades a plenitud, el Estado mexicano conseguiría retomar su cualidad de fomento en el sector, al promover la participación de nuevos actores privados en el mercado de la radio, la televisión y la banda ancha. Sirviendo, quizá, como ejemplo para que suceda del mismo modo con el resto de las áreas de la economía nacional.

CONCLUSIONES

La respuesta a la situación actual del Estado mexicano y su problema central la encontramos, paradójicamente, dispersa a lo largo de la historia. Por un motivo concluyente.

El comportamiento sistemático del Estado mexicano, de acuerdo a lo que hemos enumerado, observado y comentado a lo largo de este trabajo, es el de ser un Estado gerencial y administrativo. Y responde, por tanto, a la naturaleza estatal que desde el principio de esta investigación hemos establecido como necesaria para la supervivencia de cualquier Estado y de la población que le conforma.

Por lo tanto, han sido casos aislados aquellos en los cuales el Estado mexicano no ha actuado con oportunidad para intervenir en lo que era su deber. Sin embargo, a pesar de ser aislados (históricamente) y no continuos en su mayoría, todos ellos han tenido una repercusión que aún pervive en nuestros días.

Prueba de ello lo tenemos en el cuerpo de la investigación que aquí hemos plasmado, donde pudimos observar cómo el Estado mexicano ha tenido actitudes gerenciales en el ejercicio de su autoridad en momentos variados que no redundan solamente en intervenciones a favor de monopolios públicos, como tampoco se reducen a intervenir mediante su capacidad de fomento a favor de los privados, sino que han englobado a ambos.

Del mismo modo hemos ubicado, a partir de la comparación directa, cómo el Estado mexicano fue efectivamente gerencial para la creación, adquisición y desarrollo de empresas públicas, tal como el caso particular de PEMEX estudiado

aquí. Así como aplicó para mal sus capacidades de fomento en diversos puntos de su historia, destacando el fallido caso analizado aquí con TELMEX.

En ninguno de los casos el Estado mexicano renunció a su capacidad de actuar, pero sí renunció a su vocación de guardián del interés público en el caso de Teléfonos de México con el otorgamiento de un monopolio perjudicial a futuro y con su venta a pesar de que la empresa presentaba números negros en su operación.

Por otra parte, aquellos momentos enumerados donde no ha existido la intervención estatal o se ha limitado su participación, han resultado lamentablemente trascendentales. En ellos podemos ubicar temporalmente el surgimiento de cúpulas empresariales que se organizaron para retar la autoridad del Estado y establecer condiciones que les fueran favorables a ellos y a sus intereses, mas no a la labor del Estado de velar por un mercado con garantía de competencia.

Así, esta situación se ha transformado en un círculo vicioso. Pues mientras que los industriales más organizados fueron ganando un poder que les permitió imponer sus condiciones al Estado, éste fue abriendo espacios y dejando vacíos en consecuencia. Vacíos que han sido aprovechados por los mismos industriales organizados y sus herederos, los grandes empresarios que se insertan hegemónicamente en los mercados de poca competitividad y limitadas opciones.

Al respecto, no ha sido intención de este trabajo proponer el estallido de una lucha frontal del Estado contra aquellos actores de peso que le han hecho frente y le han impuesto sus condiciones. Pero sí es intención de esta Tesis alegar que, como dijimos al principio, si el Estado mexicano pretende sobrevivir en un mar donde numerosas fuerzas se asoman para cuestionar su autoridad, es menester que se proponga recuperar la rectoría que le corresponde en el terreno económico.

Para que de este modo pueda llevar a buen puerto su misión original de establecer condiciones propicias para el desarrollo de su población en todos

niveles. Condiciones que, a su vez, deberán ser establecidas con el conocimiento previo de que éstas deben contemplar a empresas públicas y privadas por igual, sin menoscabo de la capacidad colaborativa que ambas pueden lograr para satisfacer el interés general.

A lo largo de esta investigación, hemos conseguido describir la configuración del Estado mexicano como gerente de empresas públicas. Es decir, la composición de su actitud, funciones y actividades como rector de la economía a través de empresas públicas propias, tal y como se fueron desarrollando con el paso del tiempo, a partir del análisis historiográfico realizado y al amparo de la teoría utilizada.

Siendo además que dicha configuración del Estado como actor económico ha respondido mediante la creación de empresas públicas y promoción de empresas privadas por igual, a partir de la intervención estatal por la vía del fomento, el apoyo crediticio y el desarrollo de condiciones de mercado propicias para todas las empresas sin distinción, nuestra hipótesis ha quedado comprobada.

Ya que el Estado mexicano demostró haber prevalecido a lo largo de las décadas y desde el período colonial a partir del ejercicio de su autoridad. Y que este ejercicio no debe de cesar si el Estado pretende recuperar el terreno perdido frente a poderes privados, de modo que se erija nuevamente como el gran árbitro del desarrollo económico.

Hemos sido capaces de describir, a lo largo de los tres capítulos que componen esta Tesis, el origen, desarrollo y puntos de inflexión por los que ha transitado el Estado mexicano a través de su cualidad gerencial y capacidad de fomento.

Hemos demostrado, igualmente, que para el caso particular de nuestro Estado nacional, dicha cualidad gerencial y administrativa no surgió con su propia formación, sino que tuvo que ser desarrollada como necesidad de su tiempo y posterior a la puesta en marcha de las Reformas Borbónicas en la Nueva España.

Pero que una vez obtenida la cualidad que lo señala como un Estado moderno y administrativo, el Estado mexicano no ha cesado de ser solicitado para ejercer su autoridad en el ámbito económico aun con la adversidad de la situación que se ha descrito en estas páginas.

Al respecto, las reformas recientes en materia de telecomunicaciones y energética buscan devolver al Estado mexicano esta rectoría perdida, pero no podrán servir a su propósito si el gobierno en turno no se da a la tarea de ejercer la autoridad estatal como es su deber y, por el contrario, haga de todo este esfuerzo reformista solamente un acto propagandístico sin fondo.

Dicho lo anterior, resta esperar el resultado de las discusiones legislativas que se susciten para la discusión y la aprobación de las normas reglamentarias en cada materia.

Esperando, a su vez, que una vez puestas en ejercicio no se conviertan en una nueva herramienta en provecho de los privados ante la desidia de un gobierno desinteresado en ejercer la autoridad.

Afirmamos, en atención a la disertación lograda a lo largo de este trabajo, que la etapa neoliberal inaugurada en nuestro país y la entrada del nuevo paradigma de mercado para el funcionamiento de la administración pública han sido los responsables de la situación actual por la que atraviesa la autoridad del Estado mexicano.

Pero que el análisis no recae en la sola afirmación simplista de lo anterior, sino que es específico al señalar que la actitud que busca mercantilizar los servicios públicos y hacer del Estado un simple espectador del supuesto funcionamiento de las leyes del mercado es lo que ha desencadenado la pérdida de autoridad por la que ha atravesado el Estado mexicano a partir de la etapa de las privatizaciones de finales del Siglo XX.

Así, concluimos afirmando que la única vía que el Estado tiene para recuperar su autoridad y rectoría es demostrando que la tiene: actuando y ejerciéndola.

Sin perder nunca de vista que sus capacidades gerenciales y de fomento están plenamente enclavadas en su naturaleza y que sin ellas, manteniendo la armonía de la participación de las empresas privadas a la par de las empresas públicas, el Estado mexicano no puede pretender sobrevivir.

Juan Pablo Galicia Nahuatt, Marzo 2014.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Siglo XXI Editores, México, 1995.
2. Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
3. Campuzano Paniagua, Gabriel. “La administración moderna de la procura existencial” en Martínez Anzures, Luis Miguel (comp.). *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. INAP, México, 2002.
4. Carmagnani, Marcello. *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
5. “Cédula del Emperador Carlos V, concediendo título de Marqués del Valle a Hernán Cortés”. 20 de julio de 1529, en *Colección de Documentos Inéditos para la Historia de España*, Tomo I, Imprenta de la viuda de Calero, Madrid, 1842.
6. Chávez, Daniel. “La corporatización de las empresas públicas: la cambiante frontera entre lo público y lo privado”. *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación perspectivas [Conferencias]*. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.
7. Clarendon, Edward Hyde. *The History of the Rebellion and Civil Wars in England*. Oxford, Inglaterra, 1717.
8. Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México, la disputa por la nación*. Perspectivas y opciones del desarrollo. Siglo XXI Editores, México, 1981.
9. Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ediciones Era, México, 27ª. Reimpresión, 1972.
10. Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. Ediciones Era, México, 26ª. Reimpresión, 1973.

11. De la Garza, Luis Alberto. "La transición fundadora: de los proyectos imperiales a los proyectos nacionales" en *La participación del Estado en la vida económica y social mexicana, 1767-1910*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1993.
12. Dos Santos, Luiz Alberto. "Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil". *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.
13. Eiroa, Jorge Juan. *Nociones de Prehistoria general*. Editorial Ariel, Barcelona, 2009.
14. Eisenstadt, S.N. "El estudio del despotismo oriental como sistema de poder total" en *Journal of Asian Studies*, vol. XVIII, 1958.
15. Fioravanti, Maurizio. "Estado y Constitución", en Fioravanti, Maurizio (ed.). *El Estado moderno en Europa. Instituciones y Derecho*, Editorial Trotta, España, 2004.
16. Foucault, Michel. "Cómo Se Ejerce el Poder" en Dreyfus, Hubert, Paul Rabinow y Michel Foucault. *Un Parcours Philosophique*. Editions Gallimard, París, 1984.
17. Garrido, Luis Javier. *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. SEP, Siglo XXI Editores, México, 1986.
18. Glade, William P. *The Political Economy of Mexico*. Heath Lexington Books, EUA, 1963.
19. González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Ediciones Era, México, 1967.
20. Graeber, David. *Debt: The First 5000 Years*. Melville House, Nueva York, 2011.
21. Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
22. Guerrero, Omar. "El Estado moderno, Estado laico" en *Anuario del Seminario de Cultura Mexicana*, México, 2007.
23. Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP, México, 1989.

24. Guerrero, Omar. "El Legado Administrativo Novohispano" en Ricardo Uvalle Berrones (coord.). *200 años de la Administración Pública en México*. Secretaría de la Función Pública y UNAM: FCPYS-IISUE, México, 2010.
25. Guerrero, Omar. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*. UAEM, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.
26. Guerrero, Omar. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
27. Guerrero, Omar. *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México y Seminario de Cultura Mexicana, México, 2012.
28. Guerrero, Omar. *La gerencia pública en la sociedad post-industrial*. Revista Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia, Maracaibo, 2005
29. Guerrero, Omar. "La Gerencia Roja. Auge y ocaso del Estado gerencial en la Unión Soviética". *Revista del IAPUG*, Año VII, Núm. 11, 2006.
30. Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. Editorial Fontamara, México, 2004.
31. Guerrero, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. UNAM, México, 1994.
32. Guerrero, Omar. "Management público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema" en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 100.
33. Hobbes, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
34. Katz, Friedrich. *La Guerra Secreta en México*. Ediciones Era, México, 1981.
35. Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 2008.
36. Krauze, Enrique. *Siglo de caudillos*. Editorial Tusquets, México, 1994.
37. Mariscal, Judith y Eugenio Rivera. *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*. CEPAL-ONU, México, 2007.

38. Maurer, Noel y Tridib Sharma. "Enforcing Property Rights Through Reputation: Mexico's Early Industrialization, 1878-1913" en *The Journal of Economic History*, Vol. 61, no. 4 (Diciembre 2001).
39. Medina Núñez, Ignacio. "Teléfonos de México: Modernización, privatización y nuevas relaciones laborales" en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. I, No. 3, Mayo/Agosto de 1995.
40. Phillips Olmedo, Alfredo. *Banca de Fomento al Comercio Exterior*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/475/12.pdf> Consultado el 20 de Diciembre de 2013.
41. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1999.
42. Pozas Horcasitas, Ricardo. "La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)" en Basurto, Jorge, Susana Merino y César Villalba (Compiladores). *Antología. Desarrollo económico, político y social de México*. Tomo II, FCPyS-UNAM, México, 2007.
43. Rousseau, Isabel. "La influencia de la nacionalización sobre la evolución actual de la industria petrolera: PEMEX y Petróleos de Venezuela". *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.
44. Sáez Pueyo, Carmen. *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*. Miguel Ángel Porrúa y FCPyS-UNAM, México, 2011.
45. Sartori, Giovanni. *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en la Ciencias Sociales*. Editorial Taurus, México, 2012.
46. Sartori, Giovanni. *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
47. Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
48. Urias Hermosillo, Margarita. *El Estado nacional y la política de fabricar fabricantes 1830-1850, Industria y Estado en la vida de México*. Colegio de Michoacán, México, 1990.

49. Vicher, Diana. "Empresas públicas y asociaciones público-privadas en México". *Seminario Internacional La Empresa Pública en México y América Latina, historia, situación y perspectivas* [Conferencias]. CEIICH-UNAM, México, 6 de Noviembre de 2013.
50. Waldo, Dwight. "A theory of public administration means in our time a theory of politics also" en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (eds.). *Public Administration: The State of Discipline*. Chatham House Publishers, New Jersey, 1990.
51. Wallerstein, Immanuel. *El Moderno Sistema Mundial, Volumen III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*. Siglo XXI Editores, España, 1999.
52. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
53. Weber, Max. *El político y el científico*. UNSAM, Argentina, 2004.
54. Wittfogel, Karl. "Aspectos del desarrollo de las sociedades hidráulicas" en Steward, et.al. *Las Civilizaciones Antiguas en el Viejo Mundo y América*. Symposium de las civilizaciones del Regadío, Washington, Unión Panamericana, 1955.
55. Wittfogel, Karl. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press, New Haven, 1957.
56. Zabłudovsky, Gina. *Sociología y Política, el debate clásico y contemporáneo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.