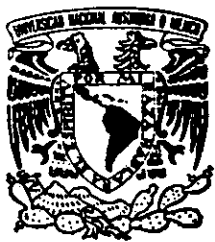


123
2ci



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“LA DECADENCIA DEL ESTADO BENEFACTOR
EN MEXICO.”**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :
FRANCISCO JAVIER SOTO SANDOVAL**

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

263246

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

AGRADECIMIENTOS

A mis Padres:

**Celia Sandoval Durán
Francisco Soto Cabrera**

**Por dedicar parte de su vida en mí
y ofrecerme su apoyo y cariño incondicional
en todo momento**

A mi esposa

Catalina González Ugalde

**Por su comprensión, apoyo y amor que me ha brindado
y que sin ello no hubiera sido posible llevar a cabo
el presente trabajo**

A mi hijo

César Daniel Soto González

**Quien le ha dado un gran sentido a mi vida
y la ha llenado de dicha y felicidad con su existir**

A mis hermanos

Sarahí, Lourdes y Víctor Hugo

**Por los lazos que nos unen y por compartir momentos
bellos y momentos difíciles de la vida que nos han unificado aún más.**

RECONOCIMIENTOS

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholher

**Por su apreciable y distinguida labor;
y por el apoyo y motivación que me
ha otorgado para hacer posible la
presentación de este trabajo**

A mis sinodales

**Mtra. Elena Jeannetti Dávila
Lic. Huberto Castillo González
Mtro. Roberto Moreno Espinosa
Lic. Víctor Sánchez Sánchez**

**Por sus valiosas aportaciones y
conocimientos que encausaron a la
culminación del presente documento.**

**Agradezco de manera especial al
Lic. Franco Aguilera Hintelholher**

**Por su estímulo y por conferirme su
apoyo para el logro de este trabajo y
en otros momentos cruciales en los
que lo he necesitado**

Al Lic. Tomás Rojas Jiménez

**Por su colaboración, orientación y
atinadas observaciones que me
permitieron progresar en esta
investigación**

**A mis estimados compañeros de
estudio: Roberto Calderón y
Miguel Alejandro Castillo**

**A la Administración de la
Coordinación de Asuntos
Laborales de la UNAM, por
facilitarme la elaboración de esta
tesina.**

ÍNDICE

	Página
PRÓLOGO	1
I. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR EN MÉXICO	3
II. EL PAPEL DEL ESTADO BENEFACTOR EN EL DESARROLLO DE MÉXICO (1940-1982)	17
III. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO	26
A) La Descentralización Política	30
B) La Reestructuración del Sector Descentralizado	31
C) El Programa de Simplificación Administrativa	32
D) La Reconversión Industrial	33
IV. LA DECADENCIA DEL ESTADO BENEFACTOR Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO PROMOTOR Y REGULADOR EN MÉXICO	38
V. CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	49

PRÓLOGO

El Estado mexicano en la actualidad se encuentra situado de frente a circunstancias derivadas de una de las crisis más importantes que padece la sociedad, y que ante esta vertiente, el Estado tiene como menester el no continuar utilizando los recursos públicos sin límite, ni seguir llevando a la práctica las deficiencias de organización y de funcionamiento que dan como resultado una inadecuada capacidad de respuesta hacia las demandas sociales.

La concepción sobre el papel que ha jugado el Estado se considera de suma importancia, toda vez que por un lado debe atender de forma endógena los rezagos que la sociedad lleva a costas y en el sentido exógeno, asimilar la dinámica que se vive en el contexto internacional dentro del marco económico hacia una mayor competitividad.

Es indudable que el cometido fundamental que el Estado tenía que lograr como organización política de la sociedad, era el de lograr el bien común o el interés general. A partir de este gran cometido, el Estado a través de sus instancias de gobierno, desarrolló una gran actividad institucional que lo condujo a una amplia intervención en los aspectos de la vida económica, política y social.

No obstante esta gran participación estatal en los aspectos antes mencionados, los problemas subsisten debido a que no han sido solucionados contundentemente, formándose cada vez más complejos.

Así pues, el objeto de la presente investigación tiene como propósito analizar e identificar las causas y consecuencias que orillaron al Estado Benefactor a su

decadencia, para comprender la necesidad de promover su reestructuración en los tiempos actuales y pugnar por un Estado Promotor y Regulador.

Por tanto, para efectos de exposición, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero se estudia el origen y consolidación del Estado Benefactor en México.

En el segundo apartado se expone el papel que desempeñó el Estado Benefactor en el desarrollo de México durante el período comprendido de 1940 a 1982.

En el tercero se aborda el tema del redimensionamiento del Estado, cambio estratégico que circunscribe al agotamiento del Estado Benefactor y contribuye a los episodios relevantes que han tenido lugar en la evolución del Estado mexicano que hoy conocemos.

En el cuarto apartado se analiza la decadencia del Estado Benefactor y el surgimiento del Estado Promotor y Regulador en México, coyuntura que exalta la presente investigación, para identificar la participación racional y eficiente del Estado contemporáneo, y finalmente en el quinto apartado, se exponen las conclusiones del presente trabajo.

I. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR EN MÉXICO

El Estado mexicano surge a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 como un Estado de tipo eminentemente social y benefactor. Fue indudablemente el producto de las causas que dieron origen al movimiento revolucionario de 1910.

Con la conformación del nuevo Estado mexicano, el nuevo ordenamiento jurídico debía contemplar y definir el papel que debía jugar el poder público, no sólo para evitar caer en las desigualdades sociales, sino para promover el desarrollo económico, político, social y cultural del pueblo, pugnando por un equilibrio entre los distintos sectores sociales. De esta forma la Constitución Política de 1917 otorgó al Estado amplias atribuciones y facultades para que pudiera cumplir cabalmente con su compromiso social.

El Estado mexicano se comienza a erigir activando el ejercicio de gobierno con la firme intención de conseguir el bienestar social con un enfoque estratégico, lo cual sugería una participación determinante del Estado para establecer el orden social.

Es así, que con base en la carta magna el Estado se concibe como el propietario originario de todos los recursos naturales, adquiriendo a su vez la obligación de transmitir esta propiedad a los particulares, creando los tipos de propiedad con fines de utilidad pública o social. Asimismo, el Estado asume la responsabilidad de explotar los recursos naturales racionalmente, con el objeto de obtener un desarrollo armónico y equilibrado a través de una adecuada distribución de la riqueza nacional.

El Estado adopta el papel de rectoría económica, esto implica, que debía ser el eje central a través del cual giraría todo el desarrollo económico del país mediante la intervención directa en la producción de bienes y servicios. El desarrollo económico era

la gran responsabilidad del Estado, para lo cual debía asumir una actitud vanguardista, debido a que la actividad económica de los particulares estaría subordinada a la actividad de aquel. Al accionar de este Estado Benefactor, surgió una Administración Pública que tenía que cumplir con los complejos cometidos sociales de 1917.

Lo anterior, debido a la compleja gama de beneficios sociales que el Estado tenía que proporcionar a la sociedad y que se articuló en preceptos constitucionales, en los que se estableció la obligación, de proporcionar servicios asistenciales de salud, vivienda, educación, entre otros, con el fin de lograr la incorporación de los sectores sociales más débiles al desarrollo nacional.

Sin la intención de darle en este trabajo una interpretación a la Constitución en cada uno de sus artículos, cabe mencionar algunos con gran contenido social, como lo son:

El Artículo 3º Constitucional, concede al Estado amplias facultades como regulador de la educación en México, señala que la enseñanza deberá ser libre, laica y obligatoria. Establece también, en su fracción II párrafo segundo que, el Estado debía establecer un sistema democrático, pero entendiendo a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" de México.

Asimismo, el que otorga protección a la colectividad es el Artículo 28 que, entre otras cosas, establece que en nuestro país quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes, castigando severamente toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto el alza de los precios.

En lo que respecta al Artículo 123 de la Constitución, en él se asientan abiertamente las bases para la intervención del Estado en asuntos relacionados directa o indirectamente con el trabajo y las condiciones en que éste se lleve a cabo.

Son los Artículos 25, 26, 27 y 73 de la Constitución Política que esencialmente dan puerta abierta para la intervención del Estado en la mayor parte de la economía; en el Artículo 25 se estatuye, entre otras cosas, que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza, se de la pauta para el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En el Artículo 26, se establece en su primer párrafo que, el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El Artículo 27 de nuestra Constitución, señala en su párrafo tercero que, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Es el Artículo 73 Constitucional, el que proporciona al Congreso de la Unión, entre otras cosas, facultades para imponer las contribuciones necesarias que cubran el presupuesto; legislar sobre los hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juego con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica;

establece el Banco de Emisión Único, así como la reglamentación sobre el uso y aprovechamiento de las aguas y extensiones territoriales de jurisdicción federal.

En ese sentido, los artículos precedentes, otorgan una amplia intervención y participación en la actividad económica al Estado, concibiéndose a la Constitución de 1917 como la parte medular para que México se conforme como un **"Estado Benefactor"**¹, considerando que su configuración económica parte de la necesidad de fortalecer el poder adquisitivo del salario y ampliación del mercado consumidor; en el ámbito político la sustentación de la democracia en la organización y conformación representativa y, en el enfoque social se daba consistencia a la seguridad y solidaridad colectiva.

De esa manera es como la Constitución de 1917 estableció el marco fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad, favoreciendo a lo anterior, los constitucionalistas simpatizaron con un Estado activamente intervencionista, el cual fijaba el objetivo de realizar cambios en beneficio de las mayorías.

Es en esa vertiente como la Administración Pública² se consolida como la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general.

¹ Podemos definir a este Estado, como aquel que "ingresa de lleno en el terreno de la economía con el fin de evitar los costos políticos y sociales tanto de la desigualdad como del comportamiento errático y cíclico del mercado, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y en pieza clave para influir en la distribución de la riqueza". Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. P.81

² La administración pública es el gobierno en acción, es subrayar la función del ejecutivo como fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal. El Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. Es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Por eso la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases tanto en el consenso como en la represión. Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. pp. 19-108.

El Estado mexicano, en los tres años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, sin contar con una estructura teórica formal, tuvo que desenvolverse a pesar de las duras políticas que se continuaban implantando por los Estados Unidos de América, debido a que pasaba a una nueva etapa de desarrollo y ofrecía nuevas oportunidades para los capitales norteamericanos en la industria, el comercio y las finanzas.

Sin embargo, debido a que el Estado mexicano fue producto de un movimiento revolucionario, y por lo tanto, fue un Estado que nació bajo limitantes políticas y económicas severas, los primeros gobiernos revolucionarios antes de desplegar una amplia actividad en favor del desarrollo económico y de bienestar social, se limitó a la consolidación del poder político; para estos gobiernos lo fundamental era lograr la estabilidad política del país, edificar un poder político fuerte, bajo bases firmes y sólidas, que permitieran posteriormente asumir los compromisos de tipo económico y social.

Como consecuencia de los cambios políticos que tuvo el gobierno mexicano y las limitaciones que se encaraban tanto internas como externas, sucedieron también nuevos cambios sociales y económicos, entre ellos, la migración rural-urbana, el crecimiento de la clase media, la disminución del analfabetismo y el crecimiento de los bienes de capital de las empresas que constituían los síntomas de un cambio en su estructura que determinaría la acción de los nuevos gobiernos a partir de 1920.

Dichos gobiernos disminuyeron la participación del gasto administrativo en el presupuesto federal e incrementaron el gasto económico y social. En esa segunda década del siglo, la industria comienza a ser un factor determinante en el desarrollo; la agricultura se consolida, el comercio crece y como paso inicial nace un sistema financiero sustentado en nuevas instituciones, dando origen al Banco Central y a la Comisión Nacional Bancaria; se desarrolla una infraestructura física del país; también

surgen las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, concibiéndose a su vez el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Por otra parte, en ese mismo transcurso, se consolida la figura presidencial que la Constitución de 1917 había delineado, se crean las instituciones que sustentan nuestra organización política, como es el caso de la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1928.

Para los años inmediatos posteriores a 1929, se presenta una disminución en el crecimiento económico debido en gran medida a la depresión mundial, sin embargo esa misma depresión se convierte en un enorme impulso hacia el desarrollo y diversificación industrial.

Al contemplarse un mayor orden en el aspecto político en los años treinta, el repunte económico que había iniciado con Obregón y Calles tomó su lógica más consolidada con Lázaro Cárdenas.

Con la presentación del primer Plan Sexenal formulado en 1933 apegado a las circunstancias óptimas se ejercitaba el concepto de responsabilidad del Estado en el desarrollo económico, el Plan se concibió como la primera etapa del régimen progresivo de economía planificada, con la inquietud de atender urgentemente el problema de la tierra.

Uno de los motivos que dieron origen a la necesidad de incursionar en la planeación fue la creciente intervención estatal desordenada que requería coordinación, lo cual ponía en claro que la sociedad ya no podía, por sí misma, autoorganizarse y administrarse.

Por lo anterior, el Estado³ se constituye en la única opción viable para la organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social. La voluntad política de planear y diseñar un programa de acciones, en donde la intervención del Estado en el desarrollo quedará señalada con precisión, dio lugar a la presentación del Plan Sexenal 1934-1940, documento que sirvió como base en la campaña proselitista de Lázaro Cárdenas.

Con ello se pretendía considerar el plan como un instrumento de Estado que constituyera un compromiso ante la nación, para desarrollar una política social, económica y administrativa.

El Plan Sexenal estaba orientado a atender a la agricultura y el fomento, el problema agrario, la riqueza pecuaria, la riqueza forestal, el trabajo, la economía nacional, las comunicaciones, las obras públicas, gobernación, ejército nacional, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y obras constructivas para las comunidades.

Por lo anterior se afirma que los aspectos globales de la administración pública están encaminados a vigilar el orden, la tranquilidad y la paz pública, así como la prestación de servicios públicos esenciales, regida por un conjunto de normas jurídicas de derecho común que participarían en el ejercicio del poder público para procurar el interés común.

Por tanto, es menester concebir al Plan Sexenal como el primer documento en el que el intervencionismo del Estado mexicano plasma una primer connotación precisa: no es una oportunidad política sino una necesidad técnica, no es un registro de la

³ "El Estado es una unidad de dominación, de índole institucional, cuyos fines, con éxito de resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, para lo cual ha reunido todos los elementos materiales a disposición de su dirigente". Weber, Max. El Político y el Científico, p.12

socialización del desarrollo económico, sino del punto de referencia sustancial de las formas y de los tiempos de desarrollo.

La configuración del Estado Benefactor en México, fue resultado de una forma particular de las luchas obreras; y en consecuencia tenía que reflejarse con una evolución del sistema de servicios sociales que representara un mejoramiento en el nivel de vida de la clase obrera.

El gobierno del cardenismo fue la consolidación del Estado Benefactor en México, que necesariamente dependía de una intervención creciente del aparato del Estado en la regulación y conducción de los procesos de producción y distribución.

Por otra parte, el Estado Benefactor tendría que asumir ante la sociedad el compromiso de satisfacer los mínimos de bienestar social, de modo que en un primer momento de las crisis recurrentes, el Estado Benefactor fuera capaz de mantener la estabilidad del sistema socioeconómico y favorecer las condiciones de producción.

Tal es así, que ante estas circunstancias es como da inicio el gobierno de Lázaro Cárdenas, período en el que la sociedad y el Estado mexicano entran sustancialmente a una faceta de organización y movilización, que fue el complemento de consolidación institucional de la lucha armada.

"Para la consolidación del poder estatal y la aplicación del proyecto político-económico, Cárdenas llevó a cabo la organización y el control político de los segmentos y grupos sociales. Integró de manera estratégica la estructura del Partido Nacional Revolucionario, de las organizaciones sindicales y del aparato estatal. Por su parte, la política de masas del Cardenismo implicó la formulación de las relaciones de producción encauzado en el marco de una sociedad igualitaria e incorporando el

capital y el trabajo a un proyecto de desarrollo nacional bajo el control, dirección y protección del Estado"⁴.

Con las relaciones de producción que se instauran con el cardenismo, el Estado asume tareas de rectoría y planificación, pasando la empresa pública a ser una estructura básica de la economía.

Es entonces como el Estado Benefactor en México, toma la función de crear empleos, como entidad que determina el ámbito en que se mueven los precios y salarios, como asegurador de la salud y educación. Se configuró un cauce institucional a las demandas que nunca antes la acción gubernamental había favorecido con tanta legitimidad, como lo ejemplifican las huelgas resueltas en favor de los trabajadores, complementándose con asesoría, apoyo jurídico e instrucción sindical, lo cual caracterizó al aparato gubernamental al delinearlos con una clara tendencia popular.

Con Lázaro Cárdenas, se atendió ágilmente un programa de riego y se promovió la industrialización rural. El intento de satisfacción hacia las demandas campesinas fue el primer objetivo en cuanto a la reforma agraria. Se nacionalizan las industrias ferroviaria y petrolera, dándoseles una nueva orientación para cubrir las exigencias del desarrollo económico nacional. El gobierno emprendió un vasto programa de obras públicas y se establece la Comisión Federal de Electricidad.

Asimismo, "El gobierno de Lázaro Cárdenas acentuó la intervención del Estado en la economía y aceleró el ritmo de desarrollo económico, transformando la anacrónica estructura del campo, desatando fuerzas que le permitieron ampliar la base de la

⁴ Granados Roldán, Otto. "En busca de un nuevo modelo de desarrollo", en México 75 años de Revolución. pp. 25-26

economía y perfeccionar las instituciones e instrumentos que dejarían libre de escollos el camino a la industrialización."⁵

El Estado se convierte en un sistema de regulación en respuesta a las necesidades de la población y aparece como eje de todo sistema económico nacional, determinándose que no había otra forma de sacar al país adelante, más que con el impulso de la Administración Pública.

El Estado Benefactor en México se consolida durante el régimen de Lázaro Cárdenas ya que la planificación constituyó la principal preocupación, dada la necesidad de administrar los recursos escasos y la búsqueda de objetivos prioritarios para las poblaciones con extremadas carencias. Por ello, las acciones emprendidas en el gobierno de referencia, se orientaron hacia la articulación y pacificación de la sociedad de mercado que se complementó al planificar el crecimiento y el intercambio a través de políticas fiscales, crediticias y monetarias. Además de que la dirección económica que de forma definida empleó el Estado en ramas estratégicas y productivas para el crecimiento o para el empleo contribuyeron de manera importante en la legitimación estatal.

Posteriormente, en cuanto al despegue industrial en México: 1940-1958, el objetivo primordial era obtener un crecimiento sustancial en la economía, encausado a la semi-industrialización. Las inversiones producían ganancias, empleos y mayores salarios; el Estado Benefactor era la vía institucional que regulaba el mercado y redistribuía los ingresos. Los propósitos de semi-industrialización se plasmaron en el segundo Plan Sexenal 1940-1946, donde se consideraba como principal objetivo consolidar la reforma agraria sin descuidar la actividad industrial, con la finalidad de fortalecerla como eje fundamental.

⁵ Anguiano, Arturo. El Estado y la Política Obrera del Cardenismo. p. 94

Una aportación de gran relevancia del sector estatal en el desarrollo industrial del país, fue la movilización de recursos para desarrollar las ramas más importantes y rentables de la economía: la extracción y refinamiento del petróleo, la energía eléctrica, los caminos, el transporte y las comunicaciones. A su vez, el gobierno funda instituciones financieras y crediticias para fomentar el desarrollo económico, destacando la Nacional Financiera que fue creada en 1933.

Creció considerablemente la infraestructura, los grandes consorcios industriales y comerciales.

En 1941 se consolidaron las relaciones entre el Estado y los empresarios, pues se expidió la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias.

Las organizaciones que se fundaron para representar a la rama industrial fueron la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN); la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); así como la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y Asociación de Banqueros de México. Estos organismos, se crearon fundamentalmente como entes de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades de los consorcios industriales y comerciales, ejerciendo una influencia decisiva en la legislación y la administración.

El paternalismo por el cual el Estado respondía al capital privado, tuvo dos razones: primero, porque detrás del sector industrial se encontraba la fuerza del desarrollo social y, segundo porque el sector privado no contaba con el capital para asimilar una serie de ramas con capacidad de producción.

En 1944, se promulga la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica; también es fundada la Comisión Federal de Fomento Industrial, asignándole las funciones de: planear, financiar, organizar y establecer empresas para la industrialización del país, señalando que el Estado sustituiría temporalmente a los capitalistas privados, en determinadas áreas.

Esto marca la pauta para corroborar el gran involucramiento que el Estado mexicano adquiere durante el régimen de Ávila Camacho, el Estado Benefactor, se convierte en el eje y motor de la economía con el objeto de salvaguardar la incipiente industria nacional; así como incorporar el capital extranjero. Y abrir el espacio necesario para el surgimiento de pequeños grupos empresariales que posteriormente tomaran auge en el país.

Este giro relativo del modelo de desarrollo económico nacional, implicó que el sector agrícola cumpliera con más rigor y una activación en todos sus ámbitos de mercado.

De este modo la industrialización y el desarrollo económico ayudaron a que se uniera el país en el plano económico y político.

Este proceso permitió actividades productivas y un dinamismo estable en el sector paraestatal, así mismo amplió un campo de actividad en la rama comercial.

Durante el gobierno de Alemán Valdéz, 1946-1952, la política económica, consistía en garantizar un mercado cautivo a la industria, los sectores industrial y financiero ampliaron considerablemente su capacidad de influencia en el accionar gubernamental, sin que el Estado disminuyera su función rectora en el desarrollo capitalista.

"En 1949, se crea la Comisión Federal de Fomento Industrial, cuya principal función sería la de sustituir la iniciativa privada temporalmente y estimular las inversiones de los particulares para la creación de las industrias indispensables al desarrollo nacional."⁶

Sin embargo en el período de 1946- 1952, la acción gubernamental en la economía estuvo lejos de ser una acción coordinada y planificada, provocando una dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial, además de que se le dio fortalecimiento político y económico a la burguesía.

En lo que respecta al período ruizcortinista, 1952-1958, "La política económica oficial, consideró poca importancia a los aspectos sociales y políticos como los de elevar el nivel de vida de los campesinos o incrementar el poder del Estado frente a la iniciativa privada nacional y extranjera. La política industrial, sobre todo después de las amargas experiencias de 1953, también se caracterizó por la búsqueda de un entendimiento con la iniciativa privada, de modo que no vaciló en sacrificar el poder económico del Estado y en restringir sus posibilidades de ejercer una acción directa sobre el desarrollo industrial."⁷

Al finalizar el sexenio 1952-1958, el país mostraba una presencia definida aunque contradictoria; una agricultura comercial e industrial, pero con una miseria entre la clase campesina; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba con una pesada burocracia, y grandes centros urbanos junto a poblaciones que carecían de los servicios primordiales.

⁶ Granados Roldán, Otto. Op. cit. pp. 36-37

⁷ Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban. "El balance de un Sexenio", en Historia de la Revolución Mexicana. pp. 225-228.

Con los antecedentes anteriormente expuestos, el Estado Benefactor Mexicano durante el período 1940-1958 en materia económica, conformó las relaciones entre el gobierno y la empresa privada, lo cual representaba un control gubernamental evolutivo que se hace más tirante y más amplio sobre el sector privado de la economía; dando, claramente al gobierno, la facultad de establecer un régimen de iniciativa privada y responsabilidad pública.

La industrialización del período de referencia se caracterizó por la baja composición orgánica del capital y por la abundancia de fuerza de trabajo barata, generada por la proletarianización del campesino y su migración a los centros urbano-industriales en formación.

La Administración Pública en general crecía aceleradamente como producto de la estabilidad política lograda y por la tendencia a la "centralización".⁸

Así, con base en los acontecimientos sucedidos en México durante el período ya mencionado, "El Estado de Bienestar no podría atenderse cabalmente si no se le estudia, simultáneamente, como organización socioeconómica, como expresión política y como intento de afirmación moral de la sociedad capitalista avanzada. Para decirlo en una palabra: El Estado de Bienestar justifica el capitalismo."⁹

⁸ "El proceso de centralización implica el debilitamiento o anulación de otros centros de poder y la consecuente expropiación y concentración de los recursos o medios de administración". Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados p. 125

⁹ Arguedas, Sol. El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico? p. 24-25

II. EL PAPEL DEL ESTADO BENEFACTOR EN EL DESARROLLO DE MÉXICO (1940-1982)

Con la finalidad de contribuir con la modernización mexicana, fueron los gobiernos sucesivos al período de Cárdenas a quienes correspondió llevar a cabo la consolidación del ámbito industrial, toda vez que se contaba con el antecedente de que en la década de los cuarenta se le dio impulso al campo y se pugnó por el desarrollo económico bajo esta perspectiva.

En el transcurso del tiempo que se ha delimitado, la intervención estatal se orientó principalmente, a la creación de empresas: "En términos generales lo que se ha denominado intervención del Estado en la vida económica se acepta...como la posibilidad de que el gobierno se haga cargo de la infraestructura de proveer de ciertos materiales básicos y, en algunos casos, auxiliares para la producción de otras empresas."¹⁰

Las leyes que concedían exención a la industria durante el gobierno de Cárdenas no se aplicaban rigurosamente; con Ávila Camacho y gobiernos posteriores se apegaron estrictamente a los lineamientos que se fundamentaban en estas leyes.

Asimismo, el gobierno mexicano aplicó diferentes políticas económicas, con el objetivo de guarecer los intereses nacionales tanto del Estado, como de los inversionistas privados. Por resultado al inicio de la década de los cuarenta, se acudió a la protección arancelaria y al modelo de sustitución de importaciones.

Respecto a la protección arancelaria, el gobierno vigilaría y protegería la producción interna por medio del establecimiento de impuestos elevados a las importaciones

¹⁰ Retchkiman K., Benjamín "Economía de las Empresas Públicas", en Empresas Públicas. p. 215

extranjeras, teniendo en consecuencia que la competencia se anulaba y hacía rentable la inversión nacional.

Concerniente al modelo de sustitución de importaciones, éste se basaba en tres rubros:

A) Producir bienes de consumo necesarios o no durables, a través de un capital nacional. Este rubro implicó que los bienes producidos fueran solo para el consumo básico de la sociedad.

B) En este rubro, se incrementa el consumo al fortalecerse la industria, debido al mercado interno; esto es, de un mercado interno restringido se pasó a un mercado interno general o masivo al producir bienes de consumo durables.

C) En el tercero se producen bienes de capital en la cual las empresas fueron creadas con financiamiento externo en una situación nacional de inflación y desempleo, siendo los grandes industriales y los empresarios los beneficiados.

Por tanto, el modelo de sustitución de importaciones no fue realmente lo esperado, en el entendido de que no solo en México, sino en toda América Latina, cuando se llegó al límite de la etapa uno, no se contaba con el desarrollo necesario para abaratar las mercancías, mutilándose de esta manera el proceso de industrialización original.

Tal es así que para poder dar inicio al segundo rubro, se procedió a utilizar el capital extranjero, además de solicitar préstamos a causa de procesos inflacionarios, incrementando así la deuda externa, motivo por el cual se dio pauta para la instalación de plantas industriales en el país en condiciones de tecnología e infraestructura que ponían en desventaja a las recientes industrias nacionales, lo cual implicaría el desplazamiento de estas últimas.

En consecuencia, ante este trastorno en la economía del país que preocupaba significativamente, el gobierno resolvió adoptar una figura nueva que contrarrestara tal situación: La empresa pública.¹¹

“Una empresa pública es una organización:

- que es propiedad de las autoridades públicas, incluyendo autoridades centrales, estatales o locales, en una proporción de 50% o más;
- que está bajo el control de alta dirección de las autoridades públicas propietarias; dicho control público incluye, entre otros, el derecho de designar a los altos directivos y formular decisiones críticas de política;
- que se creó para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, los cuales pueden tener un carácter multidimensional;
- y como consecuencia, se encuentra colocada bajo un sistema de responsabilidad pública;
- participa en actividades de carácter comercial;
- involucra la idea básica de inversiones y rendimientos, y

¹¹ “La empresa pública es la agregación de dos dimensiones componentes: la dimensión pública y la dimensión empresarial ...El propósito público, dentro del contexto específico de la empresa pública se refiere a un conjunto diverso y multidimensional de metas y objetivos. La razón fundamental de la creación de las empresas públicas en el afán de lograr la consecución de metas no sólo comerciales y empresariales, sino también de metas de desarrollo más amplias con una gama de objetivos socioeconómicos. El concepto de producción comercializada constituye la característica primordial de la dimensión de empresa. Proporciona la racionalidad de la variable de actividades e indica la relación que guardan los costos de producción y los precios. Implica la necesidad de establecer un sistema de cuentas comerciales (donde las utilidades son su razón de ser).” “Concepto y clasificación de las Empresas Públicas”. p. 245-246

- comercializa su producción en forma de bienes y servicios".¹²

A partir de la década de los cuarenta, la tendencia de las empresas estatales se fue expandiendo en todos los sectores, a tal grado que "El gobierno posee las industrias petrolera, de energía eléctrica y de ferrocarriles, tiene plantas de acero y fertilizantes, fábricas de equipo ferroviario y varios bancos; la proporción de su propiedad también es importante en la petroquímica, la aviación, la cinematografía, el papel de periódico y la explotación minera".¹³

Afirmadas así las inversiones nacionales, el proceso industrializador se vería agilizado y sostenido por la fuerza de un gobierno interventor que "...a partir de 1948, cambio el centro de su interés (del campo) hacia el desarrollo de la producción de electricidad, las comunicaciones y el transporte y hacia la consolidación de las empresas industriales..."¹⁴

Por tanto, por parte del gobierno ante estas perspectivas, se requería que ofreciera nuevos planteamientos y propuestas de acción, por lo que se agilizó a que bancos de inversión privada y a las financieras, promovieran empresas industriales a través de la compra de acciones y la concesión de créditos a mediano y corto plazo. En este sentido, es preciso mencionar que la Nacional Financiera fue reorganizada con el propósito de que esta fuera apta tanto para ayudar a las industrias que se encontraban en ese entonces ya establecidas como para promover y fortalecer a empresas que se consideraban necesarias y que iban surgiendo, con la característica que no eran suficientemente activas para el capital privado.

¹² Ibid. p. 246

¹³ Hansen, Roger D. La Política del desarrollo mexicano, p. 61

¹⁴ Hamson, A.H. "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico." p. 138

No obstante, esta gran preocupación por parte del Estado para pugnar por el crecimiento industrial, afectó lamentablemente al campo, debido a que la mayor parte del presupuesto nacional fue invertido en grandes obras de comunicaciones, industria manufacturera, transporte y otros, dejando al margen al ejidatario. "La ocupación del sector agrícola, de salarios bajos, se redujo en relación con los sectores industrial y de servicio que estaban incrementándose."¹⁵

Resultado de lo anterior, "A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la Industrialización, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época.

Ejemplo de este tipo de instituciones creadas, fortalecidas o consolidadas durante este periodo resultaría *Altos Hornos de México,...Granos y Fertilizantes de México,...Fertimex...,Compañía Industrial de Atenuque, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, la Siderúrgica Nacional..., el Ferrocarril del Pacífico...y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.*

En esta época, el Estado incrementó su actividad empresarial con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final. Con este propósito decidió la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la Industrial de Abastos (IDA)."¹⁶

En ese sentido, el Estado se encontraba involucrado estrechamente con el desarrollo y la modernización del país, y "Sólo en una etapa más avanzada de la industrialización,

¹⁵ Hansen, Roger D. *Op. Cit.*, p.100

¹⁶ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. "Evolución de la Empresa Pública Mexicana". p. 425-426

el Estado...(podría participar) plenamente como empresario y productor de bienes de toda índole."¹⁷

Uno de los aspectos donde fijó también su atención el gobierno, fue el de la salud y asistencia social, por lo que debido a la necesidad de la población, nace en 1943 el *Instituto Mexicano del Seguro Social*, "...para brindar la seguridad social que es un derecho de los trabajadores mexicanos y sus familias...garantizando el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."¹⁸

Tiempo después, en el año de 1960, es creado el Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de proporcionar a todo aquel que labore en instituciones gubernamentales, los servicios de atención médica y de asistencia social necesarios para mejorar su calidad de vida. Y que en consecuencia aseguraría la planta productiva necesaria en el desarrollo industrial que se había planteado.

En la década de los sesenta, el ambiente de negociaciones entre el gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales fue ejemplo de cambios y transformaciones que permitieron ver que el Estado Benefactor no era resultado únicamente de los programas gubernamentales, sino de las evoluciones estructurales en cuanto a la relación Estado y sociedad.

En este período "surge un proletariado industrial moderno, junto a una clase obrera tradicional cuya expresión orgánica en el plano político cristalizó en las movilizaciones y la represión del movimiento ferrocarrilero y magisterial al final de los años cincuenta.

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. "Las empresas públicas en América del Sur y México". p. 98

¹⁸ Ibañez Martínez, Francisco Javier. "Cuotas y prestaciones del Seguro Social. IMSS 1997, de ley actual a ley nueva", p. 43

Esta diferenciación del proletariado industrial, era producto también de la desigual configuración del aparato productivo caracterizado por la heterogeneidad tecnológica.¹⁹

Así, "Para 1970, México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos petroleros básicos, acero y la mayor parte de los bienes de consumo."²⁰

No obstante, podemos identificar que el proceso industrializador del que hablamos, no se dio de manera uniforme en la República, es decir, el desarrollo regional se concentró en zonas muy específicas como el Bajío, el Norte, de manera especial en Monterrey, y como sabemos en el centro del país; con lo cual se ocasionaron rezagos en la zona del Sureste como lo es: Chiapas, Tabasco y Yucatán entre otros. Y del Noreste: Baja California Norte y Sur; lo que dio como resultado, una distribución inequitativa de los ingresos que hizo más ricos a los empresarios industriales, viéndose el pueblo nuevamente marginado, sin participar una vez más del crecimiento económico y sus beneficios, que en este caso tuvo el sector empresarial.

La intervención que caracterizó al Estado se fue ampliando a tal grado que, como es sabido, el gobierno tenía empresas de bicicletas, de dulces, hoteles, casinos, fabricación de refrescos embotellados, materiales para la construcción entre otras. Lo anterior condujo a que se obtuviera una administración pública con grandes vicios de burocratismo y corrupción, debido al manejo y atención de dichas empresas.

Con relación a lo anterior, se ha afirmado que "La actividad del Estado no puede crecer al infinito porque no es un conjunto de operaciones emanadas de un ser ultramundano, sino por un cuerpo mortal formado por seres humanos. Toda actividad supone un

¹⁹ Sotelo Valencia, Adrián. "Crisis y transformación del proceso de trabajo en México", en Revista de Estudios Políticos. p. 55

²⁰ Hansen, Roger D. Op. Cit., p. 57

órgano, un organismo completo o sólo una de sus partes, pero siempre un ente material que la ejecuta. Así, una responsabilidad asumida por el Estado provoca un crecimiento en su organismo pues se crea una nueva institución, se aumenta otra o se añade como responsabilidad de una más que tiene que dedicar a uno o más servidores públicos para cumplir con ella. En todo caso, el organismo del Estado crece irremediablemente.”²¹

Derivado de lo anterior, se originó que la acción del Estado fuera rebasada por la cantidad creciente y desordenada de empresas en las que el Estado intervenía, aunado a que muchas de ellas eran subsidiadas por el mismo Estado, sin haber una justificación razonable que demandara dicho subsidio. Esto es, que había empresas que se les puede considerar de no estratégicas, para el desarrollo nacional, motivo por el cual el gobierno no tenía porqué subsidiarlas.

Para 1973, se manifiesta el caso de un modelo de intervención del Estado que ya no cumplía con los fines que tenía encomendados; de un “Estado que pasa de ser una necesidad social y política a constituirse en un mal público.”²²

Aunado a estas circunstancias que situaban al desarrollo de México en condiciones de desventaja, en el contexto internacional se gestaba una transformación total en las relaciones comerciales, caracterizadas por la globalización, la apertura económica y la privatización. Esta transformación no concordaba con la política mexicana de sustitución de importaciones que se había adoptado.

Otro factor que se sumó a estas condiciones desfavorables, fue la caída del petróleo en 1980-1981, lo cual condujo al país en una severa crisis económica que apuntaba

²¹ Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p. 780

²² Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros... p. 86

visiblemente hacia un aumento desorbitante en la inflación, el endeudamiento, la pobreza, el desempleo y la inconformidad de la sociedad.

Ante estas condicionantes, llegamos hasta 1982, donde había la necesidad de pugnar por un cambio en la manera de ejecutar las acciones del gobierno, que disminuyera tan preocupable situación, y creara a su vez el ambiente necesario para impulsar un desarrollo integral que requería el país de manera inmediata. Fecha en la que toma el mando Miguel De la Madrid.

III. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO

En 1982 el gobierno enfrentó la necesidad de dar una respuesta a la crisis económica, la cual se manifestaba, principalmente, en el deterioro de los niveles de vida, y se caracterizaba por: a) una tasa inflacionaria del 100%; b) un déficit público sin precedentes; c) una desproporcionada deuda pública y privada cuyo servicio imponía una carga excesiva al impuesto y a la balanza de pagos e incidía en el desplazamiento de recursos destinados anteriormente a la inversión productiva y a los gastos sociales; d) el agotamiento de la reserva internacional que implicaba una virtual suspensión de pagos; e) la duplicación de la tasa de desempleo, y f) el debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos, que colocó al país en crecimiento cero.

A su vez, los organismos empresariales, pugnaban en contra de las políticas y reformas económicas del régimen y se pronunciaban a favor de la exclusión del Estado en la rectoría de las actividades económicas.

En este contexto, Miguel de la Madrid reconoció que asumía el poder en medio de una grave crisis originada por factores tanto externos como internos, particularmente, cargando con la fuerte devaluación e insolvencia financiera que a la larga fue lo que provocó la más grande crisis económica de la posguerra.

En respuesta a lo anterior, éste nuevo régimen instrumentó un cambio estructural, con el propósito de reanimar a la sociedad, haciéndola más creativa, devolviéndole iniciativa y poder de respuesta.

"El cambio estructural es una estrategia encaminada a reorganizar con sentido de productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado. Es respuesta a una crisis que altera el modelo de vida de la sociedad mexicana. Está dirigido a atacar causas,

no sólo los efectos. Su cobertura no se agota en el renglón económico. Comprende dimensiones jurídicas, políticas, sociales y culturales".²³

Los objetivos que se plantean en el cambio estructural son: "dejar atrás formas de vida centralizada que ya cumplieron su misión histórica,...reapuntar con más sociedad y menos Estado".²⁴

"Los medios que articulan la orientación del cambio estructural son los siguientes: A) Reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917; B) Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; C) Delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias; D) Adopción del Sistema de Control y Evaluación; E) Impulso a la descentralización política; F) Reestructuración del sector Descentralizado; G) Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa y H) La Reconversión Industrial".²⁵

Por ello, con el objeto de hacer jurídicamente viables las acciones necesarias para alcanzar los objetivos, se promueve una reforma de fondo en los artículos 25,26,27 y 28 de la Constitución Política de la República, con el fin de clasificar y precisar las funciones de rectoría del Estado en materia económica, fortaleciendo y definiendo la responsabilidad de éste en los procesos del desarrollo nacional.

De tal forma que "en el Artículo 25 Constitucional, se exponen los elementos básicos de la economía mixta, confiéndole al Estado la responsabilidad de ser el rector del desarrollo nacional; se establecen también conceptualmente las áreas estratégicas que

²³ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Administración Pública en el Cambio Estructural", en Cuadernos de Análisis Politico-Administrativos. p. 17

²⁴ Idem. pp. 17-18

²⁵ Idem. p. 19

el sector público tendrá bajo su cargo exclusivo, y las áreas prioritarias en las cuales participaría concurrentemente con los sectores social y privado".²⁶

En el Artículo 26 Constitucional se señala que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática, de carácter indicativo y flexible, y un Plan Nacional de Desarrollo; estableciendo en este artículo las tres vertientes de la planeación: la obligatoria para la Administración Pública Federal, la de coordinación con los estados y la de concertación e inducción con el sector privado social.

"Al Artículo 27 Constitucional, se le adicionaron las fracciones XIX y XX con el fin de consignar la obligación del Estado de proveer una adecuada impartición de justicia agraria, aprovechar óptimamente la tierra, a efecto de generar empleo y asegurar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional".²⁷

Por último, "en el Artículo 28 se establecen explícitamente aquellas áreas de la economía consideradas como estratégicas y que sean del exclusivo ejercicio del Estado. Además, se subraya que el otorgamiento de subsidios podrá darse en las actividades prioritarias de manera temporal y cuando no afecten sustancialmente las finanzas de la nación".²⁸

Por otra parte, se practicaron reformas en la organización de la Administración Pública Federal, a través de su Ley Orgánica, por medio de las cuales se distribuyeron entre las diversas dependencias del Ejecutivo las atribuciones necesarias para el ejercicio de las facultades del Estado relativas al desarrollo nacional. Como instrumentos jurídicos directamente vinculados se reformó la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativas a la reestructuración del Servicio

²⁶ Granados Roldán, Otto. Op. cit. p. 52

²⁷ Idem. p. 53

²⁸ Idem. p. 53

Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, y a la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, entre otras.

No obstante, "una de las reformas más significativas en el seno de la administración del Estado Mexicano, es la formalización del Sistema Nacional de Control y Evaluación. Para su ejecución se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública. En efecto, el 18 de enero de 1983, cobra vida la FUNCION que regula una nueva fase de la conducta institucional del gobierno en su conjunto, con el fin de asegurar mejores rendimientos administrativos".²⁹

Las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría son de tres tipos: Funciones y facultades normativas, Funciones y facultades de vigilancia y, Funciones y facultades sancionatorias.

En ese sentido, se instituyó el juicio político como instrumento para exigir responsabilidades, señalando las sanciones correspondientes y las bases para la aplicación de las sanciones administrativas, además de estipular las reglas generales relativas a la prescripción para fincar responsabilidades a los servidores públicos. De tal forma que el Sistema de Control y Evaluación, permitiría imprimir congruencia a los ritmos, operaciones y tiempos de la Administración Pública.

²⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Administración Pública en..." p. 27

A) La Descentralización Política

Con lo que respecta a la descentralización política, la reestructuración plantea que los estados y municipios desarrollen competencias precisas para atender las demandas de la sociedad de manera rápida y eficiente.

En el aspecto económico, se busca una redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas, para mejorar la repartición del ingreso. En lo concerniente al ámbito social, se pretendía que todos los mexicanos cubrieran cuando menos sus necesidades básicas de: alimentación, agua potable, vivienda, salud, educación y esparcimiento. Entendiéndose a la descentralización, como el requerimiento para la salud del país.

Al hablar de la descentralización, de ninguna manera se puede dejar al margen el papel que desempeña el municipio como estancia fundamental de la Administración Pública. Por tanto, "La base de la reforma municipal consiste entonces, en devolver a la sociedad la vitalidad que le corresponde. El surgimiento de la sociedad es realidad tangible si recupera consistencia propia a partir de fortalecer al municipio. Si éste continua en postración, es imposible tener en el país una sociedad activa y más productiva."³⁰

Por consiguiente, "El sentido de la reforma municipal es preciso: que la sociedad tenga para la gobernación de sus intereses comunales, autonomía propia; fuerza respetada y respetable y un poder municipal consistente, no precario, y que le permita desarrollarse sin interferencias federales o estatales".³¹

³⁰ Idem. p. 30

³¹ Idem. pp. 30-31

El instrumento normativo esencial para alcanzar el objetivo, ha sido el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, en virtud del cual se consolida la institución del Municipio libre como base de la división territorial de los estados y de la organización política y administrativa. La personalidad jurídica y la autonomía del municipio, se reafirman en la medida en que se le faculta para dictar sus bandos de policía y "buen gobierno".³²

A su vez, para estimular el proceso de descentralización, el Ejecutivo Federal expide el 21 de enero de 1985, el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal con el propósito de que las acciones y los mecanismos de la toma de decisiones altamente centralizadas se convirtieran en corresponsabilidad de otras entidades, de manera que la descentralización no se limite al movimiento de empresas, oficinas o personas de la capital y los estados.

B) La Reestructuración del Sector Descentralizado

En lo referente a la reestructuración, la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas, buscaba que las decisiones de inversión y operación de las entidades consideraran los objetivos del desarrollo regional.

En México, la depuración del sector paraestatal se realiza con base a dos criterios: áreas estratégicas y áreas prioritarias. En el plano de la vida administrativa del Estado, los factores que obligan a emprender se localizan funcionalmente en lo siguiente: un déficit creciente de las finanzas públicas; improductividad e ineficiencia; desorden en el

³² Se entiende por buen gobierno "la suma de capacidades que permiten a la sociedad desarrollarse de acuerdo con la competencia, la alternancia en el poder, la eficiencia y calidad de los mercados y la justa distribución de la riqueza material teniendo como plataforma de vigencia integral de los derechos del hombre y del ciudadano". Uvalle Berrones, Ricardo". Los nuevos derrotos... p. 104.

ejercicio del gasto público; errores de gestión administrativa y, escasez de recursos financieros.

Se plantea la necesidad de disminuir en beneficio de la sociedad, el tamaño del Estado para dejarlo única y exclusivamente a lo que es indispensable de él, para que no limitara la iniciativa de los individuos devolviendo a la sociedad lo que ésta puede y sabe hacer.

C) El Programa de Simplificación Administrativa

A consecuencia de la diversificación de órganos, atribuciones y estructuras, los trámites, procesos y el número elevado de instancias administrativas hicieron no sólo complejo el funcionamiento de la vida del Estado, sino que provocaron reacciones de inconformidad legítima. Atención desconsiderada, pérdida de tiempo e ineficiencia en la prestación de los servicios, también provocaron indignación hacia la administración pública.

Por tal motivo se encomienda a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la responsabilidad de ordenar los esfuerzos de simplificación administrativa como respuesta para reordenar y mejorar las actividades y funciones de los organismos administrativos con el fin de matizar el nuevo papel de la Administración Pública bajo el principio de eficiencia. La simplificación administrativa persiguió reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Tal es así, que abatir tiempos, costos e incrementar la eficiencia es la evidencia de que los trámites ya no constituirían obstáculo para acercar a la sociedad con el Estado, consiguiendo que la relación con la administración y los administrados sea no sólo

considerada, sino efectiva, a partir de mejorar constantemente la capacidad de los órganos que corresponden a la rama ejecutiva federal.

Podemos decir que "...la simplificación administrativa es el medio para que las relaciones administrativas públicas sean fortalecidas, al igual que las relaciones administrativas civiles. En la medida que la sociedad concibe a la administración como brazo de apoyo y no como adversario, es posible esperar que la vida nacional sea impulsada con creces".³³

D) La Reversión Industrial

Se inscribió plenamente la estrategia del fomento industrial con el propósito del cambio estructural. Su instrumentación se orientó a la conformación de un sector industrial competitivo y especializado en el comercio exterior; al desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país que permitiera aprovecharlos más eficientemente; así como la participación más articulada y eficiente de los agentes productivos para utilizar de mejor forma sus potencialidades y creatividad.

La reversión industrial constituye una transformación de fondo en los procesos de producción e intercambio y las operaciones financieras; se conjugan en ella mercados, sistemas tecnológicos, calidad, competitividad, eficiencia y renovación de modos de vida.

El conjunto de medidas, que dan contenido al cambio estructural, delinean el nuevo proyecto nacional que descansaría sobre una mayor liberalización tanto del mercado en materia económica, como de la sociedad civil en materia política con relación al Estado. En el cambio estructural destaca la necesaria liberalización de los mercados,

³³ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Administración Pública en..." p. 42

su reprivatización para que los empresarios decidan qué, cuánto y dónde producir y distribuir, ya que en la concepción liberal, ésta es la forma óptica de asignar recursos en la economía.

Las medidas de política económica que se implementan son totalmente consecuentes con el tratamiento de los problemas de inflación y desequilibrio externo. Es importante destacar que el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) descansa en lo fundamental en políticas de estabilización de la economía, en políticas que contemplan el estancamiento de la actividad económica como precondition para su crecimiento posterior, debido a que la economía mexicana tiene una fuerte dependencia de importaciones de bienes de capital, materias primas y financieras para su crecimiento.

Ante la escasez de divisas para financiar dichas importaciones la estrategia del PIRE plantea el estancamiento de la economía mexicana; esta estrategia cambia de tono a partir de 1986, cuando se hace evidente que sin crecimiento el país no podría seguir cubriendo sus obligaciones financieras con el exterior.

Posteriormente se observó un cambio al surgir el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que establece la necesidad de crecer para poder cumplir con los compromisos de pagos que el país tiene que hacer anualmente, del orden de 10,000 millones de dólares. El PAC introduce, en este sentido cambios con respecto al PIRE, el argumento del crecimiento económico que en el marco de la liberalización de la economía mexicana se traduce en incentivar la inversión extranjera tanto directa como indirecta, a través de un paquete financiero de 12,000 millones de dólares, que sería el pivote de recuperación económica en 1987 y durante los siguientes 18 meses, críticos políticamente.³⁴

³⁴ Granados Roldán, Otto. Op. cit. pp. 51-52

La inflación deja de ser presentada como el productor del exceso de la demanda sobre la oferta y se presenta como el resultado del incremento en los costos de la economía dejando de ser la inflación el enemigo a vencer por parte del discurso de la política económica. El PAC sostenía que era posible crecer con la inflación, sin embargo, el desequilibrio externo seguía siendo el eje central de la política económica.

En ese sentido, cabría destacar la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que, aunque incipiente para 1987, es el inicio formal de la liberación comercial de la economía mexicana.

Otro elemento de carácter estructural, que vale la pena destacar, es el enfoque integral adoptado en la política de precios y tarifas para las empresas del sector público, el cual permitió reducir transferencias a la empresa pública y rehabilitar, gradualmente, su situación financiera. Dentro del cambio estructural se concluyó la segunda fase de la reestructuración de la deuda, que sin constituir una solución permanente del problema permitió obtener plazos muy largos de pago.

En otra vertiente, la presencia del Estado en áreas no estratégicas ni prioritarias generó cargas que a la postre significaron una pérdida de eficacia en la rectoría del Estado. Por ello se llevó a cabo la desincorporación de entidades paraestatales mediante mecanismos de liquidación, venta, fusión o transferencia.

Así, a partir de 1982, comienza un proceso de desincorporación de entidades paraestatales con el fin de racionar el uso de los recursos públicos dada la escasez de éstos. En ese año el universo estatal estaba conformado por 1,155 entidades, sumadas a las 61 creada entre 1983-1988, significaban un total de 1,216 entidades.

A grandes rasgos, el traslado de decisiones de carácter económico hacia el sector privado implicó definitivamente la socialización de los costos de cambio de estructura

del nuevo proyecto nacional; en términos del deterioro del nivel de vida de la mayor parte de la población y la desarticulación de la estructura productiva que implicó la desaparición de los pequeños capitales.

El cambio estructural generado durante el sexenio de Miguel de la Madrid, puede ser más bien interpretado como el rompimiento dentro de las formas de desarrollo social.

Por otro lado, la gran crisis no es de mayor duración que las crisis pequeñas solamente porque tienen dimensiones mayores; sino más bien porque la ruptura estructural es seguida de una depresión de larga duración que debe interpretarse social, política y económicamente como una fase de desestructuración de las viejas formas y de reestructuración de las nuevas condiciones sociales. Reestructuración implica siempre destrucción, no solamente en el sentido material sino fundamentalmente, en el sentido de destrucción de estructuras, de compromiso social, lo cual necesariamente viene acompañado de graves conflictos sociales y políticos.

Si la gran crisis, significa que las estructuras tradicionales del compromiso ya no funcionan más al interior de las formas sociales (ruptura estructural), también la solución de las contradicciones, implícita en cada crisis, significa entonces siempre una reestructuración de las estructuras del compromiso, un cambio en las formas de reproducción social, (incluso de la reproducción económica y política). Naturalmente, esta reestructuración se da al interior de las relaciones capitalistas; sin embargo, el capitalismo no es un sistema lógicamente construible, sino que está sometido a tendencias de desarrollo históricamente determinadas.³⁵

Este propósito de reordenación económica, vino a dar paso a una estrategia de desarrollo económica orientada a posibilitar, por un lado un desequilibrio financiero de

³⁵ Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. "Keynes: racionalidad y crisis en el Estado contemporáneo", en Revista de Estudios Políticos. pp. 47-48

precios, y por otro, sentar las bases de un cambio estructural del aparato productivo nacional como punto de partida para lograr que la economía nacional presente un crecimiento más sano y autosostenido, sin embargo, "errores de instrumentación" y "factores exógenos" fueron algunos de los factores que limitaron la obtención de los resultados esperados.

IV. LA DECADENCIA DEL ESTADO BENEFACTOR Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO PROMOTOR Y REGULADOR EN MÉXICO

El Estado Benefactor en México, inicia un proceso de crisis a partir de los años setenta al agudizarse la falta de correspondencia por parte del Estado hacia la atención de los mínimos de bienestar que demandaba la sociedad, situación que en gran medida fue resultado del crecimiento desorganizado de sus entidades paraestatales que distaban de operar eficaz y eficientemente. Asimismo la crisis del Estado Benefactor obedeció también a la desarticulación de los instrumentos y mecanismos básicos de regulación estatales de una tradición intervencionista.

La crisis que se percibió en este sentido en los ochenta, da cuenta de cómo los mercados reaccionan en contra de la sobredilatada intervención del Estado en el sistema económico y su testimonio de como el desbordamiento administrativo limita la eficiencia gubernamental. Menos Estado y más sociedad, es el reclamo de los grupos organizados de la vida pública y privada.

"Frenar la improductividad estatal, reestructurando sus cometidos sociales y económicos, así como su basta estructura administrativa, son las demandas más recurrentes en momentos en que los límites del Estado tocan fondo. Se toma conciencia de que el papel del Estado debe reorientarse para reactivar a la sociedad y a la economía de situaciones como inflación, recesión, improductividad y desgaste de una forma de Estado que, como es el Estado de Bienestar, llega a las fronteras de su eficacia, así como de su expansión organizativa y funcional".³⁶

Asimismo, la incapacidad que mostraba el Estado Benefactor para responder con eficacia a las demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidentes a lo largo

³⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros... p. 85

de los años setenta y principios de los ochenta, fue lo que dio origen a las políticas reformistas.

Es necesario tener presente que la expansión estatal creó un doble problema: por una parte mermaba su capacidad de atender sus responsabilidades fundamentales, entre ellos, asegurar la legalidad y cumplir con el compromiso político de procurar una mayor justicia social; y, por otra, al suplir la participación directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, el aparato político generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos.

Por otra parte, el protagonismo del Estado adquiere una dinámica que desajusta los equilibrios institucionales con la sociedad. Además se sostuvo un error de grandes consecuencias en el mencionado protagonismo estatal al considerar que los recursos públicos son ilimitados. Bajo este fundamento el Estado Benefactor se endeuda en forma de un mal crónico y consume los recursos públicos hasta crear déficit fiscales que hoy los ciudadanos recienten en sus niveles y condiciones de vida.

Por tanto, el país continúa viviendo una crisis estructural del modelo de desarrollo configurado en el Estado Benefactor, crisis que pasó por las convulsiones financieras de 1982, por la llamada crisis de la deuda y, necesariamente, por un inevitable ajuste económico profundo. Pero además del ajuste, había inevitablemente, que sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, debido a que el Estado Benefactor estaba agotado y en decadencia.

De manera que la tarea la inició Miguel de la Madrid con el redimensionamiento del Estado y la continuó Carlos Salinas de Gortari con la reforma del Estado.

En cuanto a la reforma del Estado en México, tiene como punto de partida el reconocimiento de las fallas y excesos del Estado Benefactor, pero su finalidad es transformarlo y no arribar a un Estado mínimo como lo propone el neoliberalismo.

El surgimiento de la esperada reforma del Estado, aniquila de alguna forma al Estado Benefactor y parte de una serie de señalamientos como los siguientes: "a) Los excesos del Estado propietario y la carencia de racionalidad que significó el crecimiento excesivo de empresas públicas... b) Los excesos y la ineficiencia de mercados sobrerregulados... c) El montaje de un Estado proteccionista que habiendo sido efectivo para promover una industrialización sustantiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado a tal política proteccionista... d) La administración del considerable gasto social del Estado paternalista que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficiencia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto".³⁷

Ante las consecuencias originadas por lo antes expuesto, no hay duda de que Carlos Salinas de Gortari al asumir la dirección del Estado mexicano a partir de 1988, tenía que cumplir con tres exigencias básicas: contrarrestar la crisis económica y política, fortalecer la semicompetencia política encaminada a ser un proceso saludable en tanto que rompe con muchos años de monopolio del partido oficial y canalizar los movimientos de renovación surgidos en frentes políticos y sociales diversos de la sociedad mexicana. Así el Estado tendría que pasar primero por un proceso de modernización para desarrollar una nueva capacidad de gestión política.

Así, para Salinas la reforma del Estado se propone "volver al Estado que se planteó originalmente en la Revolución Mexicana: capaz al mismo tiempo de garantizar la

³⁷ Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado; México en la era del capitalismo posmoderno. pp. 216-217

soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestro compatriotas... Existe el imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar y, para distribuirla equitativamente".³⁸

Al esbozar las políticas a emprender, se hace hincapié en tres metas principales que éstas perciben: ampliar la vida democrática; reestablecer el crecimiento sin inflación y aumentar el bienestar material de la población. Esta es la síntesis del programa de modernización en México. De acuerdo con lo anterior, el Estado mexicano debe establecer sus funciones con más precisión y redefinir sus prioridades, partiendo de que las empresas públicas no son significativas en todos los sentidos ya que algunas de ellas necesitan crecer e incrementar su capacidad productiva y comercial. Pero esto únicamente puede suceder a aquellas que, de acuerdo con nuestra Constitución, tienen relación con recursos que sólo pueden pertenecer a la nación. Son aquellas llamadas estratégicas.

Por tanto, se puede decir que la necesidad de la reforma del Estado proviene también de la realidad de cambios en el escenario internacional que conduce a un esquema en las relaciones entre los países de más interdependencia, de mayor competencia económica y en donde se está dando una acelerada transformación tecnológica que repercute inevitablemente en la transformación de las naciones.

Con la reforma del Estado se propone un nuevo tipo de enfoque a la atención de los problemas sociales. Existe un proyecto social cuyo rasgo esencial es la tesis de que la única forma de vencer desigualdades es apoyarse en la iniciativa de la propia sociedad, de los grupos y de las comunidades. Con ello se entiende la política social como un instrumento de organización de grupos y de promoción de la participación.

³⁸ Carreño Carlón, José. El debate del año: la "Reforma del Estado", en el libro del año 1990. p. 377-379

Así la reforma del Estado se plantea en momentos en que la sociedad civil es más informada, contestataria y movilizada.

Por tal motivo, "La Reforma del Estado Mexicano se orienta a crear las condiciones que le permitan a la sociedad asimilar los procesos de la economía de mercado. De ahí que la modernización económica es el medio para que la economía de mercado sea próspera".³⁹

La Reforma del Estado conduce hacia un Estado Solidario en sustitución del viejo Estado de Bienestar, que redefine su presencia y sus formas de participación en los diversos ámbitos del quehacer nacional. Impulsa la productividad económica de los grupos sociales, complementando la mano invisible del mercado, insuficiente para atender las necesidades sociales con una mano solidaria.

Tal es así que, "El Estado Solidario busca en forma deliberada el desarrollo social, replanteando la función del Estado social en tres aspectos: a) reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas; b) reconoce que no es con el crecimiento de aparatos burocráticos con lo que deben resolverse las demandas sociales; y, c) desarrolla nuevas formas de financiamiento del gasto social no inflacionarias".⁴⁰

En ese sentido, "el nuevo perfil del Estado mexicano es el de un Estado promotor. Es decir, un Estado que promueve, estimula, alienta y fomenta lo que la iniciativa de los particulares y las organizaciones sociales necesitan. Es un Estado que gobierna más y administra menos propiedades de él. Es un Estado que da juego a la economía de

³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. La Importancia del Sector Paraestatal en México. p. 114

⁴⁰ Villareal, René. Op. cit., p. 223-224

mercado, favoreciendo a los sectores privado y social. Es un Estado consecuente con los cambios mundiales y con las transformaciones de la vida nacional".⁴¹

Lo antes mencionado no significa que el Estado se retira de la economía, sino que la continúa regulando para evitar que impere en ella la ley del más fuerte.

De esa forma "El Estado Promotor, mediante políticas financieras, crediticias, fiscales, comerciales y sociales, tiene los elementos para alentar la economía de mercado. Las políticas mencionadas pueden utilizarse con carácter intermedio o bien con orientación finalista, es decir, para conseguir objetivos macroeconómicos, con incidencia microeconómica".⁴²

De esta forma, para avanzar en la justicia social se pone en marcha una profunda reforma del Estado mexicano, que otorga importancia central al desarrollo social. La modernización incluye: desincorporar las entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias; reducir el déficit fiscal y la inflación; sanear las finanzas públicas; racionalizar el ejercicio del presupuesto; y, reestructurar la deuda externa.

Por lo anterior se dan las bases para incorporar positivamente a México en los caminos de progreso, para lo cual se ponen en marcha programas de productividad, calidad, capacitación especializada, desarrollo regional y mejoramiento tecnológico en las diferentes ramas de la producción y los servicios.

⁴¹ Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia del sector..." p. 120

⁴² Idem. p. 123

CONCLUSIONES

No. I

Es con la Constitución de 1917, donde se otorgan las bases para que México se conforme como un Estado Benefactor y se de pie a la atención de las necesidades sociales conforme a los principios perseguidos en la Revolución Mexicana, teniendo en cuenta los errores cometidos con la experiencia liberal para no reincidir en ellos; fincándose a su vez los principios legales e ideológicos esenciales de la intervención estatal en la economía, mostrándose acentuadamente nacionalista.

No. II

La expectativa que se tuvo por parte del gobierno para que el Estado lograra un equilibrio en la distribución de la riqueza, era a través del control en el marco económico. Esto se fincaba en que por mandato constitucional, el Estado se había convertido en el rector de la economía del país; por tanto, era el responsable directo de planear y dirigir el desarrollo económico encaminado al bienestar social. El Estado debía ser pues, el eje entorno al cual los demás sectores de la sociedad debían unir sus esfuerzos para lograr un desarrollo conjunto.

Bajo estos principios, la dinámica del Estado Benefactor concebido como un conjunto de fines económicos y sociales, fue dirigida hacia un intervencionismo estatal que se involucraba y comprometía con la sociedad.

No. III

Por su parte la Administración Pública es conformada como el instrumento de vinculación entre la sociedad y el Estado, llevando a cabo las actividades encaminadas

a satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

No. IV

Las características más representativas del Estado Benefactor fueron: a) la centralización de las decisiones, la amplitud de las áreas de intervención, la abundancia del gasto público y la gestión gubernamental directa, características que fueron determinadas al atender los ideales revolucionarios.

No. V

Hasta los años ochenta la intervención del Estado mexicano se hizo patente a través de: la regulación jurídica de las relaciones económicas entre la propiedad pública y la propiedad privada; la regulación de bienes de consumo básico; el fomento a determinado sector económico; la conducción de políticas económicas por medio de la nacionalización de industrias estratégicas y prioritarias, en las que el sector privado no podía intervenir.

No. VI

Asimismo, el Estado Benefactor operó y llevó a cabo políticas de acción a través del funcionamiento de un número desmedido de instituciones como resultado de su intervencionismo, lo cual suponía que lo hacía menos endeble. Por medio del gasto público, el Estado Benefactor fue dando origen a una gran carga de funciones, demandas y presiones económicas y políticas que se manifestaron en enormes déficits, sobre endeudamiento, crisis de gobernabilidad, en virtud de que el sistema político no era ya capaz de tomar decisiones que solucionaran efectivamente sus encomiendas.

No. VII

Los excesos, la ineficacia y la irracionalidad que se gestaron en el modelo de Estado Benefactor para atender las demandas sociales, fueron los factores que precipitaron su debilitamiento y por consiguiente su decadencia.

Es importante mencionar que la administración del considerable gasto social del Estado Benefactor que fue básica para la atención de los servicios públicos, mostró ineficacia para dar atención a los requerimientos de los grupos de extrema pobreza, tanto por el gran burocratismo que existía, como por la centralización del gasto. Un gasto que se encontraba sustentado en mecanismos de financiamiento inflacionario que provocaron finalmente la acotación al desarrollo de la política social.

No. VIII

Otro de los aspectos que contribuyeron a la declinación del Estado Benefactor en los ochenta, fue la falta de correspondencia entre las crecientes demandas de la sociedad con el considerable número de las dependencias estatales innecesarias que no asistían eficazmente a los problemas, sino que por el contrario, los aletargaban, además de que el Estado se fue encontrando inmerso en las presiones y desafíos del nuevo contexto internacional, con un panorama de intensa competencia comercial, financiera, productiva y tecnológica; con los procesos de eficacia y eficiencia que la sustentan. Lo anterior aunado a la crisis económica que se vivió en 1982, factor que se sumó a la agudización de la decadencia del Estado Benefactor.

Precisamente en el inicio de esos años, cuando el Estado asume el tránsito intervencionista en la producción económica y el bienestar social, hacia un Estado sólo regulador y eficiente que presente políticas públicas consistentes hacia el cambio.

No. IX

El redimensionamiento de la economía mundial se fue expandiendo e incluyó a nuestro país, manifestando la necesidad de una reestructuración en la esfera económica, debido a la dinámica de cambio que se fue tejiendo a nivel internacional en ese sentido.

No. X

Es durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando se concibe en México la Reforma del Estado como un proceso que incluye al mismo tiempo las reglas y las estrategias para la definición y conformación de objetivos, nuevas políticas e instrumentos, con el propósito de cambiar las instituciones y eficientar los procedimientos que operaron durante el Estado Benefactor.

Con la Reforma del Estado, se reducen las sobrecargas de funciones del Estado, y por consiguiente el peso que estas ejercían en él. Asimismo se disminuyó considerablemente el protagonismo estatal en su sentido más amplio.

De igual forma, se planteó dar atención equitativa a los sectores público y privado. Sin embargo, fue el sector privado el que ha obtenido mayores beneficios en la medida que la Reforma del Estado a estado orientada hacia la apertura del libre mercado y la elevación de la competencia mercantil que esto implica.

No. XI

Cabe resaltar que presenciamos actualmente tiempos desfavorables con relación a la calidad de vida, por lo que en México se requiere de manera inmediata de un cambio de actitud y aptitud en la toma de decisiones, encausada al manejo óptimo de los

bienes sociales y su destino, tener la vocación de servir con ayuda de nuevas tecnologías para ir obteniendo un desarrollo integral que hasta ahora no se tiene, siendo de la competencia de la Administración Pública la participación para insertar propuestas racionales que estén acordes con los tiempos que se viven de acuerdo con nuestra cultura e idiosincrasia.

En ese sentido, son varios los obstáculos con los que se enfrenta el Estado moderno en México, para lograr una justa distribución de la riqueza, tomando en cuenta, que existen aún en nuestros días sectores de la población que viven en la pobreza extrema y que además de su ubicación geográfica, han sido olvidados.

No. XII

Por tanto, al apoyar la conformación de un Estado promotor y regulador que coordine los esfuerzos de los individuos y de la sociedad en su conjunto, y que devuelva la iniciativa a los ciudadanos con la finalidad de salvaguardar el bien común, con un Estado que sea justo basado en el derecho y orientado a ser integrado a las economías del libre mercado; deberá apoyarse también a un Estado que incluya en su desarrollo así como de sus beneficios a las clases más desprotegidas, y que en el afán de mantenerse dentro de los parámetros de competencia en los mercados internacionales, no permita que queden al margen los reclamos y la atención a las necesidades prioritarias de dichas clases.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. Editorial INAP. México, 1982.

Anguiano, Arturo. El Estado y la Política Obrera del Cardenismo. Editorial Era. México, 1988.

Arguedas, Sol. El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?. Editorial Mundo. México, 1982.

Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado. Editorial INAP. México, 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo. "Las Empresas Públicas en América del Sur y México", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCP y S, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990.

Canto Chac, Manuel y Moreno Salazar, Pedro. Reforma del Estado y Políticas Sociales. Editado por la UNAM. México, 1994.

Carreño Carlón, José. "El debate del año: La Reforma del Estado". En el libro del año 1990. Editado por el periódico El Nacional. México, 1990.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Evolución de la Empresa Pública Mexicana", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCP y S, Coord. Del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Editorial INAP. México, 1988.

"Concepto y Clasificación de las Empresas Públicas", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCP y S, Coord. Del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990.

Conzuelo, Ma. del Pilar y Barrera, Rolando. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1989.

Fernández Santillán, José Florencio. Política y Administración Pública en México. Editorial INAP. México, 1980.

Granados Roldán, Otto. "En busca de un nuevo modelo de desarrollo". En México 75 años de Revolución. Desarrollo Económico. Tomo I. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva. INAP. México, 1989.

Guerrero Orozco, Omar. "Replanteamiento del estudio de la Administración Pública, Estado y Sociedad". en Administración Pública del Estado capitalista. Editorial Fontamara. México, 1981.

Hamson, A.H. "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.) UNAM-FCP Y S, Coord. Del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990.

Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. Editorial Siglo XXI. México, 1971

Ibañez Martínez, Francisco Javier. "Cuotas y prestaciones del Seguro Social. IMSS 1997, de ley actual a ley nueva", en Revista Consultorio Fiscal. UNAM-FC y A, Febrero, México, 1997.

Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban. "El balance de un sexenio". Revista en Historia de la Revolución Mexicana. Editado por el Colegio de México. Revista No. 23.

Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. "Keynes: racionalidad y crisis en el Estado contemporáneo". en Revista de Estudios Políticos. Vol. 5. 1986. No. 3-4.

Retchkiman K., Benjamín. "Economía de las Empresas Públicas", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCP Y S, Coord. Del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990.

Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Editorial Porrúa. México, 1976.

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S. A., México, 1993.

Sotelo Valencia, Adrián. "Crisis y transformación del proceso de trabajo en México". en Revista de Estudios Políticos. Nueva Epoca, Vol. 4. Abril-Septiembre, 1985, No. 2-3 UNAM.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Administración Pública en el cambio estructural", en Cuadernos de Análisis Políticos-Administrativos No. 14 Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.

Uvalle Berrones, Ricardo. La importancia del sector paraestatal en México. Ensayo no publicado. 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Editorial. INAP. México, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Calidad de la Administración Pública Moderna". Estudio Político. Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública. Cuarta Epoca. Enero-Marzo, 1994.

Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno. Coedición de Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Weber, Max. El político y el científico. Editorial Coyoacán. México, 1994.