

REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN
ECONÓMICA
LA ESTRATEGIA DE PRIVATIZACIÓN EN EL
SUBSECTOR ELÉCTRICO
EL CASO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE
ELECTRICIDAD

MA. GUADALUPE HUERTA MORENO

**REFORMA DEL ESTADO Y
MODERNIZACIÓN
ECONÓMICA.
LA ESTRATEGIA DE
PRIVATIZACIÓN
EN EL SUBSECTOR
ELÉCTRICO.
EL CASO DE LA
COMISIÓN FEDERAL
DE ELECTRICIDAD**

Ma. Guadalupe Huerta Moreno

**REFORMA DEL ESTADO Y
MODERNIZACIÓN
ECONÓMICA.
LA ESTRATEGIA DE
PRIVATIZACIÓN
EN EL SUBSECTOR
ELÉCTRICO.
EL CASO DE LA
COMISIÓN FEDERAL
DE ELECTRICIDAD**

Diseño de Portada: INAP - Géminis Editores e Impresores, S.A.
de C.V.

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

ISBN 968-6080-40-6

Derechos Reservados conforme a la Ley

Primera edición octubre 2001

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto

05110 Cuajimalpa, D.F.

Tels.: 50-81-26-00 ext.: 4308, 4311, 4325

Impreso en México

México, 2001

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro

Con afecto para mi Madre, Luis, Jesús y Jarumi.

Para mi abuelo quien siempre será un ejemplo en mi vida.

A todos aquellos que creen que el Estado, más allá de las modas económicas, tiene la obligación ética de dirigir sus esfuerzos a reducir la desigualdad social y la pobreza.

A los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas por su lucha en defensa de la Industria Eléctrica Nacional.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	XIII
PRÓLOGO	XV
ABREVIATURAS	XXI
CAPÍTULO I.	
MARCO GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	3
CAPÍTULO II.	
LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	15
Introducción	17
I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública	18
1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho	20
2. La administración pública como un instrumento de gobierno del Estado mexicano	22
3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública	23
4. La administración pública como parte de la economía pública	24
5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta	26
6. Los límites de la reforma administrativa pública de los años setenta	28
II. Elementos teóricos e ideológicos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador	31

VIII

1.	La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador	34
2.	El proyecto económico y político del pensamiento conservador	38
3.	La expresión económica del neoliberalismo: el monetarismo	39
4.	La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo	42
5.	La transición del Estado interventor al Estado promotor	47
III.	La Reforma del Estado mexicano, la modernización económica y el redimensionamiento de la administración pública	50
1.	El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado en México	51
2.	La reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública	54
3.	La reforma del Estado y la modernización económica	57
4.	La reforma del Estado y el liberalismo social	58

CAPÍTULO III.

INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR	63
Introducción	65
I. La reconstrucción del país y los fundamentos de actividad económica pública	66
1. La sustitución de importaciones y el despegue industrial	70
2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico	72
3. La política económica y la estrategia de industrialización	76

4.	Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas	77
II.	Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal	82
1.	El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982	83
2.	El Plan Global de Desarrollo 1980-1982	85
III.	La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal	88
1.	El desmantelamiento del sector paraestatal y la consolidación del Estado promotor	89
2.	El gobierno de Miguel de la Madrid y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural	90
3.	El gobierno de Carlos Salinas, la propuesta de modernización económica y la privatización de las empresas públicas	100
4.	El Estado frente a la profundización del proceso privatizador	107
IV.	Transformación industrial y empresa pública	110
1.	Estabilidad económica y estancamiento productivo	112

CAPÍTULO IV.

EL PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO	117
Introducción	119
I. La Estrategia de Privatización	120
1. La superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública	123
2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados	127
II. El Estado promotor y la reestructuración de la industria eléctrica nacional	129

x

1.	El ajuste económico y las reformas en el mercado eléctrico	133
2.	La propuesta de apertura parcial en el mercado eléctrico	136
3.	Los beneficios de la apertura parcial en el subsector eléctrico	138
4.	La propuesta de privatización y apertura total del sistema eléctrico nacional	143
5.	Las diferencias entre la propuesta de apertura parcial y la privatización en el subsector eléctrico	145
6.	La propuesta del Presidente Vicente Fox para la "reorganización" del subsector eléctrico	148
III.	La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico	153
1.	La apertura en marcha y las inversiones privadas	155
2.	La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico	164
IV.	Límites y consecuencias de la privatización total en el subsector eléctrico	166
1.	Los problemas del funcionamiento de un mercado eléctrico privado	167
2.	Los problemas de la privatización en el subsector eléctrico y la gestión pública	169

CAPÍTULO V.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACION DEL SUBSECTOR ELÉCTRICO	175
Introducción	177
I. El papel del capital privado en los primeros años del desarrollo de la industria eléctrica	179
1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución del interés público	181

2.	La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país	183
3.	La nacionalización de la industria eléctrica	185
4.	Expansión reciente y desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE	186
5.	El financiamiento de la inversión pública y la crisis económica de la CFE	188
II.	La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico	190
1.	La modernización financiera de la CFE	193
2.	Las restricciones financieras en la CFE y la estrategia de privatización	199
3.	La modernización organizacional y administrativa de la CFE	203
4.	El mejoramiento de la productividad y de las relaciones laborales en la CFE	206
III.	La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE	209
1.	El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE	212
	CONCLUSIONES	217
	BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	229

PRESENTACIÓN

Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad, es la obra de Ma. Guadalupe Huerta Moreno, que se hizo acreedora del segundo lugar en el certamen Premio INAP versión 2000. Entre otros aspectos interesantes, la autora se ha propuesto analizar y explicar las razones que originaron la ampliación de las funciones estatales particularmente la administración pública. Expone que años antes de iniciar la crisis de 1982 se dan los primeros pasos para reestructurar el aparato industrial y ordenar desde una lógica de planeación y organización, la operatividad de las empresas públicas. Siguiendo esta tónica, comenta que la crisis financiera de mediados de los ochenta marca un nuevo rumbo a la nación y con éste la necesidad de replantear el tamaño del Estado, un primer esquema consiste en la aplicación de políticas nacionales para reducir gradual y permanentemente las estructuras públicas, es decir, se inicia un proceso de privatización orientado al saneamiento de las finanzas públicas.

La temática abordada en este trabajo es el resultado de una línea de investigación seguida a lo largo de varios años y refleja la preocupación de la autora por sugerir los nuevos derroteros que podrían darse en la industria eléctrica nacional en caso de concretarse la transferencia de sus activos hacia el sector privado, en ese sentido, advierte que el Estado estaría minando sus propias expectativas de conducción del sector.

El Instituto Nacional de Administración Pública se congratula una vez más de mantener su vocación e interés por apoyar y estimular la dedicación y el esfuerzo de los investigadores comprometidos con el análisis y estudio de los grandes temas nacionales, revisados bajo una perspectiva seria, concienzuda y articulada. Estamos seguros de que esta obra tendrá una importante demanda no sólo entre los estudiosos del tema, sino

XIV

también despertará el interés por su lectura en las nuevas generaciones que han elegido como su campo de desarrollo profesional o de trabajo el subsector eléctrico nacional.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ABREVIATURAS

UNIDADES			
km	Kilómetro	MWh	Megawatt – hora
kW	Kilowatt	GWh	Gigawatt – hora
MW	Megawatt	TWh	Terawatt – hora
GW	Gigawatt	MVA	Megavolt – ampere
kWh	Kilowatt – hora	KV	Kilovolt
PREFIJOS			
E	Exa = 10^{18}	G	Giga = 10^9
P	Peta = 10^{15}	M	Mega = 10^6
T	Tera = 10^{12}	K	Kilo = 10^3

PRÓLOGO

De acuerdo con el paradigma imperante en el planeta desde hace más de dos décadas, la economía está por encima de la política, la racionalidad económica no se pliega a ningún argumento, especialmente si éste es de orden social, ambiental o humanitario. Sus elementos centrales son los preceptos seculares del liberalismo: libertad de acción (*laissez-faire*) y libertad de intercambio (*laissez-passer*). Y como todo precepto, están por arriba de cualquier cifra, consideración o valor. El interés público debe adaptarse a ellos.

Los partidarios de ese paradigma sostienen que el capital es más importante que el trabajo. Que primero hay que crear la riqueza y luego ocuparse de su distribución. Que el mercado se autorregula y no requiere que se le acote. Que la libertad de mercado es lo único que detona la inventiva y la creatividad. Que el intercambio sin restricciones es motor del desarrollo ininterrumpido del comercio y, por lo tanto, de la sociedad.

Asimismo, que la competencia y la competitividad estimulan a las empresas y las inducen a la modernización permanente. Que el crecimiento sostenido se logra mediante una economía tirada por las exportaciones. Que la división internacional del trabajo incrementa la eficiencia productiva. Que una moneda fuerte es factor de estabilización. Que la inflación es el verdadero enemigo de las clases trabajadoras. Que el Estado es un pésimo empresario y que el sector privado es muy superior, por tener el interés para mejorar, así como los medios y el *know how* para actuar, y porque no es corrupto.

De igual modo, que la globalización es la mejor oportunidad que ha tenido la humanidad para incrementar el bienestar social y cuidar el ambiente natural. Que el Estado debe limitarse a las tareas de regulación, y a ser el brazo armado que garantice la seguridad y la propiedad privada.

Que la desregulación, la liberación y la privatización, son acciones necesarias para que lo anterior se cumpla.

Las grandes instituciones económicas y monetarias alimentan el paradigma. Al unísono, persuaden, urgen, inducen, a los gobiernos a convertirse a esa doctrina. Aplauden animosos los proyectos del capital internacional y colaboran con entusiasmo su realización, aun si éstos conllevan los peores excesos. Sus cajas de resonancia son los centros de investigación, universidades y fundaciones que, bajo su auspicio, se ponen a su disposición para afinar y predicar la justeza de los preceptos del nuevo liberalismo. En esa tarea de propaganda también colaboran los medios masivos de comunicación, sobre todo los especializados en información económica, cuyos propietarios son por lo general los mismos promotores del paradigma. Los grandes grupos industriales y financieros también se valen de los gobiernos del norte. Estos últimos ejercen presión en los foros internacionales para que se adopten políticas favorables al dominio global de las primeras. El “consenso de Washington” es su mejor ejemplo. Algunas veces encuentran un mejor aliado en los gobiernos ultra ortodoxos del sur, que pregonan a los cuatro vientos su globafilia.

La repetición constante en los medios, por parte de hombres de negocios, políticos, analistas, académicos, intelectuales, artistas, transforman la prédica en verdad absoluta, que adquiere una fuerza tal que inhibe toda reflexión e intimida toda resistencia. Pobres de los que se atreven a hablar en contra, porque son calificados de retrógradas, antimodernistas, dogmáticos, estatistas, socialistas trasnochados, globofóbicos, y hasta faltos de ética, cínicos, corruptos e irresponsables.

La conversión masiva de los Estados a ese paradigma planetario ignorando tradiciones, instituciones, desarrollo de las fuerzas políticas y sociales, la elevada densidad económica alcanzada por los países industrializados y sus centros financieros, así como los avances tecnológicos en informática y comunicaciones, han dado lugar a un colosal proceso de expansión del ca-

pitalismo: la globalización. Los principales actores de ese desarrollo no son los Estados como en otras épocas, sino los grupos industriales y financieros, ubicados en su mayoría en los Estados Unidos pero también en Europa y Japón, que buscan conquistar mercados en la aldea global. Aprovechando los programas de ajuste estructural, dichos grupos logran dominar sectores enteros de las economías del sur.

El balance de los resultados es desastroso. Los hechos se empeñan en contradecir las promesas de progreso y bienestar. Esa segunda revolución del capitalismo ha derivado en una formidable concentración de capital y poder. Las firmas han tendido al gigantismo gracias a las fusiones, adquisiciones y efervescencia bursátil; por el contrario, los Estados han tendido al enanismo. Las estructuras del Estado, al igual que las estructuras sociales tradicionales, están siendo barridas brutalmente. En muchos países en desarrollo el Estado se ha literalmente desplomado. El mercantilismo exacerbado de palabras y artículos, de cuerpos y espíritus, de la naturaleza y la cultura, también ha dado por resultado la agravación de las desigualdades y la explotación de hombres, mujeres y niños. Asimismo, ha traído especulación, crisis y criminalidad financieras: desempleo crónico, inestabilidad y precariedad laboral, aumentando las redes mafiosas, aparición de zonas al margen del Estado de derecho; saqueo ambiental, pandemias, ampliación y refinamiento de las técnicas de alineación, entre otros muchos males.

Y es que con la aplicación a ultranza del nuevo paradigma se transfiere el poder real al capital internacional, se reduce la capacidad del Estado para garantizar equidad, se afecta la democracia, se debilita la cohesión social y se agrava el sufrimiento del pueblo. En las nuevas circunstancias los poderes públicos disponen de fuerza y medios cada vez más reducidos para limitar o detener las acciones de los mercados contrarios a los intereses de la ciudadanía y a los del propio Estado. En otras palabras, al imponer el monetarismo como la desregulación de actividades, la liberalización comercial y privatizaciones masivas, se transfiere de las esferas públicas a la esfera privada,

XVIII

decisiones cruciales en materia de inversión, empleo, salud, educación, cultura y ambiente: el Estado ya no cumple sus funciones en beneficio de la sociedad en particular, con la venta masiva de empresas públicas ese patrimonio pasa tarde o temprano a manos de los grandes grupos multinacionales, que los usan principalmente para especular y no para garantizar un servicio público confiable y de alta calidad a corto y largo plazos. La crisis eléctrica que vive California en estos momentos es un buen ejemplo.

México es uno de los países que con mayor fuerza han abrazado el nuevo paradigma. Los resultados han sido muy desiguales. Todos los conocemos. De ahí la necesidad de estudiar las razones del fracaso para sacar lecciones que permitan encausar el proceso de desarrollo por una senda realmente sustentable, es decir, que permitirá al país avanzar simultáneamente, no de manera secuencial, en la dimensión política, económica, social y ambiental del desarrollo.

En ese contexto se inscribe el oportuno trabajo de Guadalupe Huerta sobre la reforma del Estado en su vertiente económica. La idea central que anima esta pertinente investigación es que las políticas del gobierno y la administración pública deben estar guiadas por el interés público y el compromiso del Estado con la sociedad, para que México haga un frente a una globalización que parece avasallar cualquier intento por mantener la independencia económica.

A largo de la primera parte de este libro, la joven y brillante investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, analiza los cambios que ha experimentado el Estado mexicano en su relación con el desarrollo económico del país. De entrada concentra su atención en las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales y el crecimiento de la administración pública durante la época del nacionalismo revolucionario que privó hasta principios de la década de los años 80. Posteriormente, su interés se desplaza al estudio de la reducción de dichas funcio-

nes y de la estructura de gestión pública con el advenimiento del nuevo paradigma económico.

Los resultados poco contundentes de la sustitución del Estado benefactor por un Estado conservador en lo político y liberal en lo económico, llevan a Guadalupe Huerta a concluir la necesidad de articular un modelo de desarrollo, que retome como una función básica y ética del Estado el bienestar de la mayoría de la población y el progreso del país, dentro de un esquema de complementariedad entre los sectores público y privado.

En esa dirección, la autora sostiene que es fundamental revalorizar socialmente las acciones del Estado y la administración pública en general, así como reconocer que las políticas y acciones de gobierno, en particular la intervención del Estado en la economía son elementos clave para asegurar no sólo un mejor funcionamiento de los mercados sino un desarrollo menos excluyente, vistas las formas actuales de reproducción del capital que ha traído la globalización. Para ilustrar su planteamiento centra su atención en la industria eléctrica, dando paso a la segunda parte del libro. Luego de revisar los efectos negativos que tendría la eliminación de la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de electricidad, concluye que se deben preservar las empresas públicas en áreas estratégicas de la economía, pues sólo de esa manera será posible garantizar su contribución al crecimiento económico y bienestar social, en pleno respeto del entorno natural.

Coincido plenamente con ese planteamiento. Es fundamental mantener la exclusividad del Estado en el servicio público de electricidad. Es a través de los servicios públicos que el Estado da legitimidad a su existencia por la acción concreta que desarrolla al servicio del bien común. Debe conservar en sus manos la operación de los servicios públicos, porque la administración pública es superior a la privada en la medida en que la primera se encuentra totalmente orientada a la satisfacción de las necesidades colectivas, y porque está motivada por el altruismo y no por el lucro. Al mismo tiempo, es la más eficaz desde un punto

XX

de vista social, porque gracias a ella el servicio, accesible para todos funcionando al menor costo posible, está en la mejor posición para satisfacer los intereses de los usuarios y contribuir a la reducción de las desigualdades sociales.

Un sector energético en manos del Estado es pieza clave en un proyecto de nación alternativo que establezca un sano equilibrio entre Estado y mercado, proteccionismo y libre comercio, interés público e interés privado, capital y trabajo, eficiencia económica y bienestar social, ser humano y entorno natural. Con la defensa de la industria eléctrica nacionalizada buscamos sostener y ampliar la capacidad del Estado para emprender y promover acciones de interés colectivo. Se trata entonces de oponerse al aniquilamiento del Estado interventor.

Es tiempo de reclamar un proyecto de nación con premisas diferentes al pensamiento único y a una globalización a favor del capital. Es tiempo de admitir que otro mundo es posible. Que es viable la construcción de una economía que sitúe al ser humano en el centro de sus preocupaciones, que equilibre el crecimiento económico, bienestar social y cuidado ambiental, que ayude al fortalecimiento de la democracia y la soberanía, lo cual requiere de un Estado con capacidad para actuar.

Víctor Rodríguez–Padilla

Capítulo I

MARCO GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MARCO GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El estudio acerca del Estado, de sus manifestaciones como forma de gobierno, de los mecanismos que adopta para incidir en la vida social y económica, de su estructura de gestión administrativa, de la multiplicidad de relaciones políticas, ideológicas y económicas que influyen en el proceso evolutivo por el que el mismo va transitando, no dejan de ser elementos de reflexión obligados para entender las transformaciones del mundo contemporáneo. Especialmente cuando cuestionar al Estado, su estructura de gobierno y sus formas de intervención económica y social sigue siendo una práctica común que se repite afanosamente en los círculos de poder económico, entre los funcionarios públicos de los niveles jerárquicos más altos y los académicos que abogan por la consolidación del libre mercado, como mecanismo de regulación económica, y la implantación de un "Estado mínimo".

Para el caso de México, un problema central de esa postura es que desdeña las lecciones que se desprenden de la génesis y evolución tanto del Estado como de su estructura de gestión gubernamental, en términos de la relación de las funciones de gobierno con el modelo de desarrollo e industrialización instrumentado por los gobiernos posrevolucionarios. En la medida que se pierde de vista esa relación, y el problema de gestión gubernamental se reduce a un problema técnico-económico, la reforma del Estado, en su vertiente económica, se reduce a la aplicación de estrategias de racionalidad técnica, administrativa y financiera destinadas a hacer del ente estatal un modelo de eficiencia que, sin embargo, es incapaz de estructurar un nuevo modelo de desarrollo en el cual no sólo premie al gran capital, sino que se retome como una función básica y ética del Estado el bienestar de la mayoría de la población y el progreso integral del país.

Política y económicamente, esto último sólo puede darse en un esquema de complementariedad entre el espacio de lo público,

el lugar natural de la expresión del poder político, de la gestión gubernamental y de las relaciones y manifestaciones de la organización ciudadana, y lo privado, donde encuentran contenido los intereses individuales.

En ese sentido, el reto para cualquier análisis acerca del problema de la reforma del Estado en su componente económico, que pretenda superar la apología fácil del mercado y proponer las características que debe asumir la gestión gubernamental mexicana en el mundo contemporáneo, tiene que incorporar la revisión de los cambios y la evolución que ha experimentado el Estado mexicano en su relación con el desarrollo económico del país. En especial aquellos que se han producido a partir de que se emprendió una de las más importantes reformas del Estado, que en lo fundamental se orientó a insertar al país en las tendencias de las relaciones comerciales, financieras y económicas del mundo actual, y que a lo largo de casi 20 años ha contribuido a modificar la estructura de gestión administrativa y económica del Estado.

La importancia de hacer una revisión en esos términos es que muchos de los cambios realizados se alentaron más por razones de tipo ideológico que por un esfuerzo de comprensión de cómo la dinámica económica condujo al Estado a asumir tareas y funciones cada vez más amplias que llevaron a la administración pública a una situación de gran complejidad. Puede argumentarse que al ir incorporando al catálogo de tareas públicas las demandas de la sociedad –para alentar el desarrollo industrial, para mejorar la calidad de vida de la población, para resolver las controversias entre el capital y el trabajo, etcétera– se creó una diversidad de organismos públicos que ampliaron la esfera de competencia estatal hasta el punto en que terminó “pulverizando” la iniciativa individual y anulando los espacios de acción natural de la sociedad civil.

Sin embargo, lo real es que la construcción de la economía nacional tenía que encontrar un sustento social, que solamente se podía obtener con un gran pacto político entre el Estado, la bur-

guesía y las clases populares. Ese pacto tomó cuerpo en un Estado social de derecho que avaló jurídicamente la ampliación de las funciones y las tareas estatales. Las que en un proceso de retroalimentación de lo privado—social—público ampliaron las capacidades de gobierno del Estado mexicano y contribuyeron a crear el clima de tranquilidad que se requería para consolidar al capitalismo mexicano.

Con estas consideraciones, podemos decir que una de las limitantes más serias a las que se enfrenta la reforma del Estado es asumir que la problemática de la gestión pública no puede reducirse a establecer una administración gubernamental funcional al capital, y a modificar el modo de razonamiento de burocracia para que dirija su interés a los problemas de eficiencia y eficacia administrativa. Más bien el reto es lograr que las acciones de gobierno y la estructura administrativa pública se adapten a las nuevas condiciones económicas y sociales imperantes, manteniendo la lógica del compromiso del Estado con la sociedad. Esto significa realizar transformaciones cualitativas en la forma en que el Estado lleva a cabo sus funciones de gobierno. Es decir, lo que se requiere es una reforma integral del gobierno, no sólo una reforma económica y administrativa, sino también una transformación política que recupere espacios para la toma de decisiones públicas, y anteponga los intereses de la población tanto al ejercicio autoritario del poder público como al poder económico sobredimensionado del mercado.

Por el contrario, reducir la reforma del Estado a la simple reorganización de la estructura gubernamental y a una modernización económica de tipo eficientista solamente resulta en la restricción del ejercicio del gobierno y su supeditación a la economía de mercado. No se trata de volver a las formas de gestión gubernamental altamente burocráticas y verticales, incompatibles con el entorno actual, lo que se requiere es que el Estado y su administración pública adquieran flexibilidad y adaptabilidad al contexto económico y al entorno político. Sin desprenderse de la premisa básica de que, frente a los desequilibrios y reestructuraciones mundiales, las acciones del Estado deben dirigirse,

apegadas a estrictos criterios de eficiencia social, a reducir la polarización económica y a evitar el crecimiento de la marginalidad y la exclusión social. Consecuentemente, cualquier reforma de Estado que aspire a construir la modernidad estatal tiene que realizarse mediante la búsqueda de alternativas de transformación que en el equilibrio mercado–Estado–sociedad encaucen los procesos políticos y económicos hacia un esquema de desarrollo que cumpla con las expectativas de todos los mexicanos.

El camino opuesto es el de insistir en una reforma de Estado de tipo tecnocrática y gerencial que en la perspectiva de una postura ideológica y política reaccionaria pugna por la supremacía del mercado sobre el Estado y propone la separación de lo colectivo y lo público, de lo económico y lo estatal. En una reforma de este tipo el interés general ya no tiene cabida, y los preceptos de justicia social e igualdad, si no son desechados por anacrónicos, son subordinados a los criterios de racionalidad económica. En este caso la “emancipación” del Estado respecto de las demandas sociales es el primer paso para alcanzar la modernidad estatal. El segundo paso es reducir la intervención pública al establecimiento de la reglamentación que permita al mercado ser el proveedor de los conocimientos, de los productos, de los bienes y de los servicios.

De esa manera se construye un “Estado moderno” que utiliza a la administración pública –en un ejercicio de gobierno reducido– como prestadora de los servicios que facilitan los contactos y la cooperación entre los diferentes agentes económicos, y los mecanismos del mercado y las formas de organización política son los que van a determinar la manera en que se incorpora el interés general a las tareas gubernamentales. Aquí las actividades públicas se realizan en función de las metas de equilibrio fiscal incorporadas en los presupuestos públicos, las empresas públicas se privatizan porque los empresarios son más eficientes y la administración pública se racionaliza como forma de expresión de la modernización del Estado.

Sin embargo, si partimos de la hipótesis de que la reforma del Estado es un proceso inacabado y dinámico podemos todavía ser optimistas respecto del rumbo que la misma puede tomar en el siglo que se está iniciando. Más aún, si tomamos en cuenta que los flancos que se han abierto para la gestión pública y la gobernabilidad después de casi 20 años de reforma tecnocrática surgen en un contexto sumamente complejo. Por una parte, existe una sociedad más plural que está exigiendo mayor participación en la transformación democrática y en la toma de decisiones políticas, pero que también aspira a lograr los cambios económicos que se requieren en la edificación de una sociedad más igualitaria y, por otra parte, las características de la integración y la globalización económicas están imponiendo condiciones de articulación entre capitales que pueden llegar a comprometer las estrategias de desarrollo nacionales. Ante esto se requiere una estrategia de gobierno que únicamente podrá darse si la sociedad percibe en el quehacer del Estado un reflejo de sus necesidades e intereses.

En presencia de estos fenómenos, y en la medida en que socialmente la definición de lo público no está en la supuesta dicotomía Estado–mercado, sino más bien en la complementariedad de la sociedad y el Estado, la reforma del Estado ya no puede pensarse como la simple modernización económica y la reorganización administrativa de la estructura de gestión pública, donde el poder público puede, de manera independiente a la sociedad, tomar decisiones que la afectan en su calidad de receptora del quehacer gubernamental. Al contrario, la exigencia social de contar con un Estado moderno no quiere decir un Estado mínimo acotado a funciones de regulación económica, ni quiere decir un Estado en el que se separan de manera superficial la administración de la economía, el mercado y la política, significa contar con un Estado capaz de llevar a cabo una acción integradora, en un proyecto colectivo e incluyente, de los intereses de todas las clases sociales.

No se pretende el desconocer las nuevas realidades económicas y las restricciones que éstas imponen a la gestión pública, pero si se quiere avanzar a tono con las mismas, las acciones del Estado y la administración pública deben centrarse en el necesario equilibrio entre el sistema administrativo, los procesos políticos y las transformaciones económicas.

Si anteponeamos estas ideas al análisis de la reforma del Estado y de las transformaciones de la administración pública, nos liberamos de caer en los reduccionismos ideológicos que suponen la existencia de un “antagonismo” entre el Estado y el mercado, y que plantean la reforma estatal como una mera reforma económico-administrativa, donde la solución a los problemas de las sociedades modernas se reducen a restringir las capacidades de gobierno del Estado en nombre del individuo y de la libertad económica. Esto es importante porque aún cuando son evidentes los fracasos que ha generado el modelo económico que enarbola el desmantelamiento de la estructura estatal, todavía hay voces que se elevan pregonando la superioridad del mecanismo del mercado y de la iniciativa individual para beneficiar a la sociedad. Sin considerar el daño que, a lo largo y ancho del planeta, se ha infringido en nombre del mercado y de la libertad económica a la población más desprotegida.

Para no oponer a la apología del mercado, la apología de la omnipotencia del Estado y de la administración pública, lo que buscamos es reencontrarnos con su historia y su evolución, propia y particular al caso mexicano. Ello nos permite abordar los problemas de la gestión estatal de manera directa sobre nuestra realidad, evitando así utilizar ejemplos supuestamente “universales” para explicar la problemática pública, que sólo son valiosos en la medida en que nos ayudan a interpretar ciertos aspectos de los problemas estatales y administrativos propios, pero que jamás pueden ser guía fiel para solucionar éstos. El beneficio fundamental, al menos esa es nuestra opinión, que tenemos de seguir esta propuesta analítica es que podemos trabajar en la elaboración de propuestas explicativas acordes con

nuestra realidad estatal y administrativa, independientemente de las que se han generado en otros países y en otras problemáticas públicas.

Con base en las ideas anteriormente expuestas se preparó el trabajo *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: El caso de la Comisión Federal de Electricidad*. En éste se propone hacer una revisión acerca de las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales y el crecimiento de la estructura de gestión pública: la administración pública. Sin desconocer los factores políticos que contribuyeron a ese crecimiento, se pone un especial acento en cómo los requerimientos del proceso de industrialización y desarrollo llevaron al Estado a asumir una participación directa en la economía cada vez más amplia, situación que pudo mantenerse en la medida en que el excedente económico proporcionó los recursos necesarios para mantener una compleja estructura administrativa y empresarial públicas en las que se apoyó el Estado intervencionista.

Pero así como el factor económico fue determinante en la expansión de la estructura administrativa del Estado, también influyó decisivamente en su retraimiento, pues una vez que las condiciones económicas cambian, y las fuerzas políticas, económicas e ideológicas adversas al Estado toman posiciones en la estructura del poder político se va a emprender una reforma del Estado que tendrá entre sus lineamientos principales la transformación de la administración pública y la modernización de la economía. Donde el Estado adquiere un carácter promotor de perfil empresarial, que va a dirigir sus esfuerzos a favorecer la reestructuración interna de los capitales y a buscar la articulación de la economía a los circuitos comerciales y financieros mundiales.

Esto a su vez va a significar la realización de importantes cambios en las relaciones económicas inter e intrasectoriales, la modificación de las políticas de gobierno y de los programas de la administración pública, la reorganización administrativa en el

sector central y el redimensionamiento de la administración pública paraestatal. En el caso de esta última uno de los aspectos más relevantes de la reforma será el desmantelamiento de la industria estatal a través de diversas formas de desincorporación, entre las que sobresale, para los casos de empresas públicas de gran tamaño y con un potencial económico importante, el traspaso de activos públicos al sector privado, vía las privatizaciones.

Pero en la medida en que el mercado es incapaz de hacer una contribución efectiva al fortalecimiento del sector real de la economía y generar la rentabilidad que, en el contexto de las relaciones económicas y productivas del capitalismo contemporáneo, garantice un crecimiento estable y autosostenido, se hace innegable que no es suficiente con mejorar el comportamiento de las variables macroeconómicas, se requiere fortalecer las capacidades de gobierno y de gestión económica gubernamental. Esto significa ir más allá de la simple adecuación de las acciones y el quehacer estatal a criterios y condiciones de eficiencia, que en la concepción económica y política corriente se utilizan para determinar cuáles son los cometidos públicos legítimos y las formas apropiadas en que el Estado debe desarrollar sus actividades. Se requiere reconstruir la esfera de lo público en los terrenos económico, político y social, no en oposición a la sociedad, sino como una forma de revalorizar socialmente las acciones del Estado y de la administración pública en general.

En esos términos, con este trabajo, modesto en su contribución a la comprensión del problema del Estado y de la administración pública, se aspira a desmitificar al Estado y la administración pública como los únicos ejes del desarrollo económico, a fin de ubicarlos en la realidad social, económica y administrativa actual. Pero al mismo tiempo también se busca desmitificar el mercado y el capital privado como las únicas fuentes efectivas y válidas para alcanzar el beneficio colectivo. Por lo cual es necesario proponer un rediseño del intervencionismo estatal, no en la perspectiva de las visiones del Estado mínimo, sino en el

contexto de una propuesta donde la gestión gubernamental de la economía esté centrada en la solución de problemas públicos que al ser de interés público son al mismo tiempo asuntos de la esfera privada.

En el capítulo II se examina la evolución de la estructura de la administración pública, en relación con el escenario económico que hizo posible su desarrollo en un esquema de economía pública. Asimismo, se presentan los elementos teóricos e ideológicos, y la problemática económica que favorecieron la sustitución del Estado benefactor y el Estado Interventor, por un Estado conservador en lo político y liberal en lo económico. Este análisis nos permite ubicar las transformaciones del Estado y la administración pública en la perspectiva de una crisis económica que se manifestó en la incapacidad financiera del Estado para seguir manteniendo un gran aparato de gestión pública y a la mayoría de empresas que componían los conglomerados productivos del Estado.

En el capítulo III se revisa el proceso de industrialización, en la consideración de que a lo largo de cuatro décadas la política económica y la operación de las empresas públicas se utilizaron de manera preponderante, en su calidad de instrumentos de gobierno, para acelerar la industrialización del país. En este mismo capítulo se destacan los aspectos sobresalientes tanto de la propuesta de reconversión industrial como de la crisis económica para poder ubicar la inserción del redimensionamiento del sector pararestatal en las estrategias de cambio estructural, reordenación económica y modernización económica. Además se esbozan las condiciones y las características que deberá asumir la participación directa del Estado en la economía a fin de garantizar, en un esquema de complementariedad con el mercado, un proceso de crecimiento estable y de largo plazo.

En el capítulo IV, según el método deductivo, se analizan los elementos sobresalientes de la estrategia de privatización, haciendo hincapié en las particularidades de los bienes públicos y los privados. Una vez cubierta esta parte, se hace una revisión

de los efectos que las diferentes propuestas de reestructuración de la industria eléctrica nacional –la propuesta de apertura parcial, la privatización y la reorganización- están teniendo sobre la gestión estatal. Considerando la eliminación de la participación estatal en la generación y prestación del servicio de energía eléctrica producirá una reestructuración del mercado eléctrico en favor del capital privado que, siendo el subsector eléctrico un área estratégica, limitará la capacidad del Estado para establecer una política de planeación de largo plazo en términos de la prestación del servicio de energía eléctrica, la expansión de la infraestructura eléctrica y la política energética.

En el capítulo V se procede a hacer una evaluación institucional de la principal empresa del subsector eléctrico: la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Ese capítulo se desarrolló con el objetivo de mostrar que en el reacomodo de la relación entre el mercado y el Estado, la conducción gubernamental de las empresas públicas estratégicas debe seguir siendo un instrumento para la consecución de determinados fines gubernamentales, pues sólo así se puede garantizar el buen funcionamiento del mercado en ramas o actividades claves para el desarrollo nacional.

En el capítulo VI se presentan una serie de planteamientos y consideraciones que están presentados como conclusiones generales que podrían ser tomados en posteriores investigaciones sobre los temas que nos ocupan: la Reforma del Estado, la modernización económica, la gestión gubernamental, las políticas públicas y todas aquellas temáticas que están relacionadas con el devenir del Estado y la administración pública.

Finalmente, cabe señalar que hoy el Estado tiene por delante un problema crucial. Decidir entre defender una estrategia de reforma de la administración pública insistiendo en presentar la privatización de las empresas públicas y la apertura de actividades estratégicas como las únicas vías para resolver los problemas técnicos, económicos y de gestión en las empresas estatales, tal como sucedió con la propuesta de modernización

económica; o reconocer que las acciones de gobierno y las políticas de gobierno, en particular la participación directa del Estado en la economía, son, frente a las formas de reproducción del capital que ha traído la globalización, elementos claves para asegurar no sólo un mejor funcionamiento del mercado, sino más aún para garantizar un desarrollo menos excluyente.

Como podrá comprobarse a lo largo del trabajo, en su realización ha prevalecido la preocupación por contribuir a repensar sobre bases más propositivas las características y el perfil del Estado y la administración pública, teniendo siempre en mente que una modernidad estatal que antepone a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos la lógica del mercado, efectivamente puede producir momentos de bonanza macroeconómica, pero al costo de imponer grandes penurias a la mayoría de la población. En esos términos, la idea fundamental que guió la investigación es que la estructura de la administración pública, su funcionamiento y la definición y orientación de las políticas de gobierno para ser útiles, frente a una globalización que parece avasallar cualquier intento por mantener algún margen de independencia económica, deben estar guiadas por el interés público y el compromiso del Estado con la sociedad.

Capítulo II

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción

La conformación de la administración pública está directamente vinculada con la consolidación del Estado social de derecho. Éste constituyó el marco preciso para la construcción de un proyecto económico nacional, basado fundamentalmente en una economía pública que serviría para la legitimación y consenso respecto de las acciones de gobierno. En ese sentido el análisis desarrollado en este capítulo parte de cómo la conformación del Estado mexicano y de su estructura de gestión gubernamental, la administración pública, fueron de la mano de las múltiples transformaciones económicas y sociales por las que ha atravesado el país. Proceso que se interrumpe a principios de los años ochenta, cuando las condiciones económicas e ideológicas, dentro y fuera del país, que habían servido de soporte al Estado interventor y a su administración pública cambian radicalmente. Entonces, un ambiente económico totalmente restrictivo va a ser el campo fértil para el surgimiento de las propuestas en contra de la acción pública.

En esas condiciones va a iniciar una reforma del Estado y de la administración pública caracterizada no sólo por el resquebrajamiento de las estructuras del pacto social que habían permitido al Estado participar de manera activa en los procesos económicos, sino también por una reestructuración de la administración pública en la que cada vez, y con mayor fuerza, se ha ido reduciendo la posibilidad de mantener un vínculo, desde la esfera del ejercicio del poder político, entre las demandas sociales y la gestión gubernamental. A fin de analizar y describir dicho proceso el presente capítulo se dividió en tres secciones.

En la primera sección se hace una revisión de cómo la evolución del Estado mexicano se apoyó en el cuerpo administrativo, mismo que le permitió llevar a cabo los cometidos públicos. Con ese objetivo se fueron fortaleciendo los arreglos institucionales y or-

ganizativos para que facilitaran las acciones de gobierno, y de esa manera generar la estabilidad requerida para fortalecer al desarrollo del capitalismo mexicano. En la segunda sección, se exploran los factores que en términos económicos e ideológicos favorecieron la transición del Estado benefactor al Estado neoliberal, y que en el caso de nuestro país se dio como la transición de un Estado intervencionista a un Estado neoliberal o conservador. Hacer una revisión de esta naturaleza es importante en la medida en que muchos de los argumentos que en los países desarrollados sirvieron para el cuestionamiento al Estado benefactor se reprodujeron en lo interno, y se tomaron como bandera para iniciar una reforma que, desde la perspectiva oficial, habría de llevarnos a contar con un Estado moderno que, sin embargo, se ha ido disociando de su base social de apoyo. Esta reflexión nos permite abordar, en la tercera sección, los cambios que la administración pública ha experimentado, a la luz de la concepción económica e ideológica de la modernización económica, y de sus supuestos acerca de cuál debe ser la relación entre el Estado y el mercado.

I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública

El Estado que surgió de la Revolución mexicana quedó inmerso en un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática económica y financiera, donde los problemas agrarios que habían sido un elemento central del movimiento armado no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación, los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual sentar las bases para que el Estado interviniera en la economía como el eje y el motor del desarrollo nacional.

A partir de medidas y acciones concretas –el establecimiento de una Ley del Trabajo que incorporaba derechos innovadores, la reforma agraria y la nacionalización de industrias claves– encaminadas a generar un gran pacto social, el Estado sentó las bases que posteriormente le permitirían crear la cohesión social

ganizativos para que facilitaran las acciones de gobierno, y de esa manera generar la estabilidad requerida para fortalecer al desarrollo del capitalismo mexicano. En la segunda sección, se exploran los factores que en términos económicos e ideológicos favorecieron la transición del Estado benefactor al Estado neoliberal, y que en el caso de nuestro país se dio como la transición de un Estado intervencionista a un Estado neoliberal o conservador. Hacer una revisión de esta naturaleza es importante en la medida en que muchos de los argumentos que en los países desarrollados sirvieron para el cuestionamiento al Estado benefactor se reprodujeron en lo interno, y se tomaron como bandera para iniciar una reforma que, desde la perspectiva oficial, habría de llevarnos a contar con un Estado moderno que, sin embargo, se ha ido disociando de su base social de apoyo. Esta reflexión nos permite abordar, en la tercera sección, los cambios que la administración pública ha experimentado, a la luz de la concepción económica e ideológica de la modernización económica, y de sus supuestos acerca de cuál debe ser la relación entre el Estado y el mercado.

I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública

El Estado que surgió de la Revolución mexicana quedó inmerso en un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática económica y financiera, donde los problemas agrarios que habían sido un elemento central del movimiento armado no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación, los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual sentar las bases para que el Estado interviniera en la economía como el eje y el motor del desarrollo nacional.

A partir de medidas y acciones concretas –el establecimiento de una Ley del Trabajo que incorporaba derechos innovadores, la reforma agraria y la nacionalización de industrias claves– encaminadas a generar un gran pacto social, el Estado sentó las bases que posteriormente le permitirían crear la cohesión social

requerida para articular una estructura de poder vertical, que facilitó la gestión gubernamental¹ y la realización de compromisos específicos con los diversos intereses particulares. En ese contexto, el reconocimiento previo a la diferencia existente entre el capital y el trabajo no era un acontecimiento menor, que sólo tenía la intención de otorgar beneficios para la clase trabajadora, pues serviría al Estado para imponer un acuerdo de dominación legítima, en el que los sectores proletarios urbanos y rurales emergentes se comprometían en un pacto político a dar un apoyo incondicional y unánime a las acciones gubernamentales.²

Ello significó un importante triunfo para el naciente Estado mexicano, ya que le dio el aval social que, desde la lógica de una red de subordinación de tipo corporativo, requeriría en la posterior instrumentación de una política reformista que se caracterizó por la creciente intervención del Estado en la economía, y que al mismo tiempo le dio la posibilidad de ser identificado como el punto de conjunción del interés privado y del interés colectivo. Consecuentemente, pudo legitimarse como el eje conductor del proceso de acumulación de capital, sin que ello significara que limitaría su participación a los aspectos económicos del desarrollo pues en su papel de máxima autoridad social también iba a participar como juez y parte en el tratamiento político de los grandes conflictos sociales implícitos en la dinámica del desarrollo interno.

Al mismo tiempo, y con el fin de articular orgánica y jurídicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos y el ente estatal, se fue creando un cuerpo normativo en el que

¹ Cuando hablamos de gestión gubernamental nos referimos a las actividades orientadas a cumplir las funciones de gobierno, las cuales se desarrollan por medio de acciones destinadas tanto a la dotación de mayores y mejores servicios básicos, la procuración de justicia y la vigilancia de los derechos de propiedad, como a la producción y comercialización de bienes y servicios estratégicos.

² Aunque las formas de comprometer y controlar a las clases populares variaron en función de los estilos de mando particular a cada titular del poder Ejecutivo, el objetivo político era contar con un frente popular de apoyo a las acciones de gobierno. Así por ejemplo, no es sorprendente que, como señala A. Anguiano, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas "las masas fueron movilizadas en apoyo de la política que desplegó para fortalecer las bases del desarrollo industrial del país y en defensa del régimen imperante" (1975, p. 63).

quedaron incorporados los lineamientos para regular toda la gama de relaciones sociales, políticas y económicas. Se impusieron los marcos legales vinculados con las actividades productivas, las estrategias de reparto agrario, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas, y aquellos ligados a las relaciones del gobierno con la Iglesia y del país con el exterior.

El Estado consolidó su figura como un Estado fuerte y participativo, no sólo en los aspectos productivos y distributivos, o en la administración de la política económica en su conjunto, sino también como el organizador de las instancias legales en las que los conflictos entre las distintas clases, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo, pudieran ser redimidos. Al institucionalizar los ámbitos para la solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el agente capaz de operar como el elemento estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico. Esto último era particularmente para la reconstrucción del país y la creación de una economía de mercado. Con su intervención reguladora y acciones específicas de gobierno, el Estado podía justificar la socialización de los costos del progreso, tanto en términos de la conducción de la vida política como por la instrumentación de políticas económicas anticíclicas.

1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho

Desde los inicios de su consolidación en 1917, el Estado mexicano tomó distancia del "viejo Estado liberal", el cual anteponía los intereses de la burguesía en la promoción de las condiciones de acumulación, sobre la base de "la reivindicación hacia los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad (Moreno, 1998, p.15). Este tipo de Estado, que destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista enarbolando los principios de legalidad, asumió de manera inmediata, como una acción de gobierno prioritaria, el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la

quedaron incorporados los lineamientos para regular toda la gama de relaciones sociales, políticas y económicas. Se impusieron los marcos legales vinculados con las actividades productivas, las estrategias de reparto agrario, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas, y aquellos ligados a las relaciones del gobierno con la Iglesia y del país con el exterior.

El Estado consolidó su figura como un Estado fuerte y participativo, no sólo en los aspectos productivos y distributivos, o en la administración de la política económica en su conjunto, sino también como el organizador de las instancias legales en las que los conflictos entre las distintas clases, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo, pudieran ser redimidos. Al institucionalizar los ámbitos para la solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el agente capaz de operar como el elemento estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico. Esto último era particularmente para la reconstrucción del país y la creación de una economía de mercado. Con su intervención reguladora y acciones específicas de gobierno, el Estado podía justificar la socialización de los costos del progreso, tanto en términos de la conducción de la vida política como por la instrumentación de políticas económicas anticíclicas.

1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho

Desde los inicios de su consolidación en 1917, el Estado mexicano tomó distancia del "viejo Estado liberal", el cual anteponía los intereses de la burguesía en la promoción de las condiciones de acumulación, sobre la base de "la reivindicación hacia los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad (Moreno, 1998, p.15). Este tipo de Estado, que destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista enarbolando los principios de legalidad, asumió de manera inmediata, como una acción de gobierno prioritaria, el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la

seguridad y los derechos de propiedad de los individuos, y vigilar que el funcionamiento de las relaciones mercantiles entre "ciudadanos libres e iguales" se produzca de manera adecuada. El Estado liberal hizo de las propuestas del liberalismo económico su estandarte y su guía. Con ello la libertad económica se convirtió en uno de los valores supremos, y en la condición *sine qua non* para poder garantizar la satisfacción del interés público (Montes, 1996).

Al contrario, el Estado mexicano se convirtió, desde la figura de un Estado social de derecho, en el punto de encuentro de los distintos intereses y en el centro de objetivación de las transformaciones económicas y sociales. Su fundamento político lo adquirió con la ampliación de las funciones estatales. Las cuales se organizaron con la intención de crear la estructura económica y administrativa que se requería para favorecer la existencia de medios de consumo social, que mediante el estímulo a la demanda agregada pudieran propiciar una mejor distribución del excedente económico. Pero además, utilizaba las políticas fiscal y monetaria de forma expansiva a fin de los efectos internos de las fluctuaciones económicas. De esa forma, daba satisfacción a las demandas –de salud, educación y prestación de servicios básicos– de amplios sectores de la población, y al mismo tiempo creaba el ambiente necesario para que el sistema económico pudiera desenvolverse y se fortaleciera la rentabilidad de capital.

Su actuación se explica en la medida en que la viabilidad del Estado dependía de la consolidación de la estabilidad social, por lo que la actividad pública tuvo uno de sus principales referentes en acciones de gobierno encaminadas a buscar que el crecimiento económico se acompañara de ciertos beneficios sociales. Es decir, una vez que empezó a consolidarse la estructura institucional del Estado mexicano, en los años treinta y cuarenta, el manejo de los recursos y las decisiones estatales no sólo se dirigieron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, sino también a lograr cierta justicia social, no sólo como un objetivo ético del Estado, o como el resultado del pacto político con

los sectores populares, sino porque alcanzar alguna correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la clave para mantener una organización social estable que no fuera un obstáculo en la construcción del capitalismo mexicano.³

2. La administración pública como instrumento de gobierno del Estado mexicano

Para hacer operativas las funciones estatales se requería un soporte administrativo especial. Era necesario que el Estado contara con un conjunto de instituciones públicas encargadas de la gestión gubernamental que sirvieran, por una parte, como el puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales y, por otra, que constituyeran el centro de planeación y ejecución de las tareas públicas. Las mismas, en esos momentos, se concentraban en:

- i. La instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, dirigidas a atenuar las etapas depresivas del ciclo económico y a crear el ambiente económico propicio para fortalecer un crecimiento de largo plazo en una economía de mercado.
- ii. La atención a las demandas sociales que se generaban del compromiso político implícito del Estado por tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- iii. La conservación de la estabilidad del sistema político mexicano –donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era el vértice de la estructura política– para mantener la estructura de poder y la reproducción de la clase política.

³ Con cierta redistribución de la renta –que evidentemente no debía afectar ingresos de las clases sociales más ricas– se podía incorporar a las masas a una especie de cruzada por el desarrollo, donde el liderazgo político lo tenía el Estado.

los sectores populares, sino porque alcanzar alguna correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la clave para mantener una organización social estable que no fuera un obstáculo en la construcción del capitalismo mexicano.³

2. La administración pública como instrumento de gobierno del Estado mexicano

Para hacer operativas las funciones estatales se requería un soporte administrativo especial. Era necesario que el Estado contara con un conjunto de instituciones públicas encargadas de la gestión gubernamental que sirvieran, por una parte, como el puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales y, por otra, que constituyeran el centro de planeación y ejecución de las tareas públicas. Las mismas, en esos momentos, se concentraban en:

- i. La instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, dirigidas a atenuar las etapas depresivas del ciclo económico y a crear el ambiente económico propicio para fortalecer un crecimiento de largo plazo en una economía de mercado.
- ii. La atención a las demandas sociales que se generaban del compromiso político implícito del Estado por tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- iii. La conservación de la estabilidad del sistema político mexicano –donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era el vértice de la estructura política– para mantener la estructura de poder y la reproducción de la clase política.

³ Con cierta redistribución de la renta –que evidentemente no debía afectar ingresos de las clases sociales más ricas– se podía incorporar a las masas a una especie de cruzada por el desarrollo, donde el liderazgo político lo tenía el Estado.

Estas tareas fueron encaradas en una etapa de auge de un "nacionalismo" que favoreció la expansión de la estructura de gestión gubernamental, así como el control gubernamental sobre las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto. Esto reforzó las acciones estatales dirigidas a apoyar la industrialización y reducir las tensiones sociales que se originaban en la lógica del incremento de la rentabilidad privada.

En consecuencia, la administración pública fue asumiendo estructuras y formas de gestión cada vez más complejas, y mientras más compromisos asumía el Estado, más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. El resultado de esta situación era la creación de nuevos órganos administrativos y una constante adecuación y renovación de las normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que en lo organizacional abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública

Para el Estado que nació con la revolución, la reglamentación inicial sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: la Constitución de 1917. En ésta se estableció que el Congreso mexicano determinaría el número y las funciones de las diversas secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras) o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando en una dinámica de cambios constantes la rama ejecutiva del gobierno.

Las modificaciones organizativas en la estructura de gestión del Estado –la administración pública– le permitían irse adaptando a los cambios que se daban por el desarrollo de la economía y las transformaciones de la sociedad mexicana. Ya fuera

Estas tareas fueron encaradas en una etapa de auge de un "nacionalismo" que favoreció la expansión de la estructura de gestión gubernamental, así como el control gubernamental sobre las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto. Esto reforzó las acciones estatales dirigidas a apoyar la industrialización y reducir las tensiones sociales que se originaban en la lógica del incremento de la rentabilidad privada.

En consecuencia, la administración pública fue asumiendo estructuras y formas de gestión cada vez más complejas, y mientras más compromisos asumía el Estado, más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. El resultado de esta situación era la creación de nuevos órganos administrativos y una constante adecuación y renovación de las normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que en lo organizacional abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública

Para el Estado que nació con la revolución, la reglamentación inicial sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: la Constitución de 1917. En ésta se estableció que el Congreso mexicano determinaría el número y las funciones de las diversas secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras) o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando en una dinámica de cambios constantes la rama ejecutiva del gobierno.

Las modificaciones organizativas en la estructura de gestión del Estado –la administración pública– le permitían irse adaptando a los cambios que se daban por el desarrollo de la economía y las transformaciones de la sociedad mexicana. Ya fuera

por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas) o bien por la modificación en los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender. En lo institucional, la estructura organizativa de la administración pública fue conformándose por organismos públicos, cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas vinculadas con la atención a los problemas relacionados con la política social de tipo educativo o de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

Al crecimiento del sector central se sumó el del sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos, y esto resultó en el incremento del número de empresas públicas. A lo que contribuyó, por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios en el mercado interno y, por otra, la incapacidad económica, técnica y la falta de vocación capitalista de la burguesía mexicana (Cordera y Orive, 1981).

4. La administración pública como parte de la economía pública

Ya que el eje de la acción gubernamental giraba más entorno del impacto económico de sus acciones o a las prioridades sociales, que a los aspectos de rentabilidad financiera, las tareas y responsabilidades que asumió el Estado mexicano impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública, atendida con la creación de diversos organismos públicos. Esto aunque parecería cuestionable desde el punto de vista empresarial en un análisis de costo-beneficio, en su momento fue determinante

por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas) o bien por la modificación en los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender. En lo institucional, la estructura organizativa de la administración pública fue conformándose por organismos públicos, cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas vinculadas con la atención a los problemas relacionados con la política social de tipo educativo o de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

Al crecimiento del sector central se sumó el del sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos, y esto resultó en el incremento del número de empresas públicas. A lo que contribuyó, por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios en el mercado interno y, por otra, la incapacidad económica, técnica y la falta de vocación capitalista de la burguesía mexicana (Cordera y Orive, 1981).

4. La administración pública como parte de la economía pública

Ya que el eje de la acción gubernamental giraba más entorno del impacto económico de sus acciones o a las prioridades sociales, que a los aspectos de rentabilidad financiera, las tareas y responsabilidades que asumió el Estado mexicano impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública, atendida con la creación de diversos organismos públicos. Esto aunque parecería cuestionable desde el punto de vista empresarial en un análisis de costo-beneficio, en su momento fue determinante

para consolidar un esquema de economía pública⁴ en el que se basó el crecimiento nacional entre los años treinta y finales de los años setenta.

De ahí, que puede afirmarse que aunque la estructura de gestión administrativa iba generando importantes distorsiones sectoriales y financieras en cuanto al presupuesto público, en los hechos su situación estaba ligada a dos fenómenos de carácter secular propios del capitalismo nacional:

- a) Los desequilibrios y las tensiones sociales que se producían internamente como resultado de una acumulación de capital que había dado origen a un crecimiento económico distorsionado que debían ser encarados por el Estado.
- b) La incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, lo que obligaba al Estado a ejercer una participación directa cada vez mayor en las diferentes actividades económicas.

En función de estos dos fenómenos el Estado mexicano se convirtió en un Estado altamente interventor,⁵ y aunque a la ampliación de la estructura de la gestión pública siguió una marcada tendencia hacia el crecimiento de los gastos gubernamentales y del déficit público. A lo que se sumaba que para apuntalar la es-

⁴ J. Ayala define la economía pública como "una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y el ingreso públicos, pero analizados desde una nueva perspectiva" (1997, p.3) que permite considerar no sólo los aspectos económicos de las actividades gubernamentales, sino la multidisciplinariedad de la gama de relaciones que se va construyendo entre el Estado, el gobierno y la sociedad.

⁵ Como señala F. Jeannot (1992) no se puede hablar de un Estado de bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implantó en los países de capitalismo maduro, donde las políticas de gasto público permitieron generar una alta productividad y una creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras. En contraste, en los países de capitalismo tardío, por el contrario, la acción estatal fue la única fuerza capaz de afrontar la difracción economía-sociedad, redefiniendo en algunos casos la inserción de la base productiva y, en otros, organizando las demandas sociales y reprimiendo a los grupos opositores a las políticas gubernamentales. Fenómeno evidente también en los casos de una viabilidad económica más o menos despejada, donde la marcada debilidad de la burguesía obligaba al Estado a encarar la enorme tarea de articular la economía y la sociedad.

trategia de crecimiento económico y la legitimidad del Estado, el poder público no podía dejar fuera del espectro de tareas gubernamentales las relacionadas con la regulación económica y al beneficio social, pues éstas contribuían a generar la tranquilidad social que requería el capital para su propia valorización. En esos términos, la administración pública, como parte de los instrumentos a través de los cuales se realizaba la gestión gubernamental, era importante no sólo por su desempeño en el control y la coerción ejercida por el Estado sobre la sociedad, o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también y de manera fundamental, porque logró constituir el centro aglutinador, desde el punto de vista económico y político, de la acción estatal y el espacio de incidencia para la conjunción del interés individual y colectivo. Donde lo público devino en social, como una dimensión intrínseca del carácter político del Estado.

Esa fue la lógica en que quedó marcado hasta finales de los años sesenta el rumbo económico de las funciones públicas, "pero también el papel político del aparato administrativo del Estado"(Barenstein, 1982, p.78).

5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta

En los años sesenta y setenta empezó a manifestarse una percepción negativa sobre el "tamaño" y la forma en que el Estado cumplía sus "funciones". Esto se da en un momento en el que mundialmente estaba creciendo la crítica hacia el Estado benefactor,⁶ y que internamente se expresó como una "necesidad impostergable" de realizar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo de la estructura estatal, de las funciones y de la organización que hasta ese momento había tenido la administración pública. Para realizar esa tarea se crearon la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de

⁶ Sobre todo con el resurgimiento de las ideas y el paradigma de la escuela austriaca, representada por L. von Mises y F. Hayek, quienes colocaban en el centro de la economía la iniciativa y las elecciones de los individuos, en oposición a casi cualquier forma de regulación estatal de las actividades individuales y del libre funcionamiento de los mercados.

trategia de crecimiento económico y la legitimidad del Estado, el poder público no podía dejar fuera del espectro de tareas gubernamentales las relacionadas con la regulación económica y al beneficio social, pues éstas contribuían a generar la tranquilidad social que requería el capital para su propia valorización. En esos términos, la administración pública, como parte de los instrumentos a través de los cuales se realizaba la gestión gubernamental, era importante no sólo por su desempeño en el control y la coerción ejercida por el Estado sobre la sociedad, o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también y de manera fundamental, porque logró constituir el centro aglutinador, desde el punto de vista económico y político, de la acción estatal y el espacio de incidencia para la conjunción del interés individual y colectivo. Donde lo público devino en social, como una dimensión intrínseca del carácter político del Estado.

Esa fue la lógica en que quedó marcado hasta finales de los años sesenta el rumbo económico de las funciones públicas, "pero también el papel político del aparato administrativo del Estado"(Barenstein, 1982, p.78).

5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta

En los años sesenta y setenta empezó a manifestarse una percepción negativa sobre el "tamaño" y la forma en que el Estado cumplía sus "funciones". Esto se da en un momento en el que mundialmente estaba creciendo la crítica hacia el Estado benefactor,⁶ y que internamente se expresó como una "necesidad impostergable" de realizar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo de la estructura estatal, de las funciones y de la organización que hasta ese momento había tenido la administración pública. Para realizar esa tarea se crearon la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de

⁶ Sobre todo con el resurgimiento de las ideas y el paradigma de la escuela austriaca, representada por L. von Mises y F. Hayek, quienes colocaban en el centro de la economía la iniciativa y las elecciones de los individuos, en oposición a casi cualquier forma de regulación estatal de las actividades individuales y del libre funcionamiento de los mercados.

Estudios Administrativos (1971).⁷ A estos organismos se les encomendó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública. Cuando esa fase se terminara, se tendrían los esquemas de coordinación y las medidas administrativas para mejorar el desempeño de una administración pública compuesta por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas, que como se comentó anteriormente abarcaban secretarías y departamentos de Estado; empresas públicas, de participación mayoritaria y minoritaria; fideicomisos públicos; organismos públicos descentralizados,⁸ etcétera. Y cuyas actividades iban de la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta el ejercicio de la coacción y el control social.

Una vez concluido el diagnóstico, se propuso un programa global de reforma administrativa que pretendía conjuntar elementos científicos y técnicos para alcanzar gran racionalidad administrativa. Del programa se desprendieron medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazos que permitirían, en un esquema de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública.

Después de esa evaluación, en 1977 se inició la sectorización del sector central y del sector paraestatal. Se procedió a realizar el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines –productivas, económicas, políticas y sociales– con las directrices establecidas bajo la coordinación del titular de una secretaría o

⁷ Esta última inició sus operaciones el 1o. de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública y procedió a elaborar un marco global de referencia de las actividades públicas y un programa operativo de reforma administrativa.

⁸ La forma de organizar internamente a la administración pública varió, dependiendo de las funciones que a cada uno de sus componentes se le hubieran asignado. Así, por ejemplo, tenemos que las secretarías de Estado y los departamentos de Estado rigen sus funciones en su área de competencia por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto que los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico –bases de organización, facultades y funciones– que su órgano de gobierno expida. En este caso los integrantes del órgano de gobierno, equivalentes al consejo de administración, son designados a propuesta del coordinador del sector, por el titular del poder Ejecutivo.

departamento. Así, las dependencias directas del Ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial (Pichardo, 1984, p.223) que se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era que al crear una nueva estructuración de la rama administrativa pública, que abarcaba todos los niveles de la gestión gubernamental, se tuvieran los medios operativos para aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.

6. Los límites de la reforma administrativa pública de los años setenta

A pesar de los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la administración pública, como el crecimiento del aparato de gobierno había estado más ligado a los requerimientos de una estrategia política y económica activa con la cual apoyar a los diferentes sectores y actividades económicas, se siguieron presentando problemas al interior de la misma. Esto mostró la falta de una propuesta integral de coordinación y de planeación en lo organizacional y administrativo. Sin embargo, aun en este caso hay que reconocer que las acciones gubernamentales desplegadas por la administración pública cumplieron su objetivo y fueron eficaces, ya en ausencia de una propuesta económica viable por parte del capital privado, el Estado mexicano desempeñó un papel clave “en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos” (Cordera, 1979, p.102).

De ahí, que mientras el ambiente ideológico fue propicio –y en ausencia de problemas financieros de gran magnitud que pudieran restringir las posibilidades de distribución del beneficio económico entre la burocracia y los grandes grupos de poder económico– el Estado tuvo los apoyos suficientes para organizar y mantener una estructura de gestión gubernamental cuyas acciones contribuyeron a generar las condiciones económicas y sociales de largo plazo que se requerían para apuntalar la es-

departamento. Así, las dependencias directas del Ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial (Pichardo, 1984, p.223) que se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era que al crear una nueva estructuración de la rama administrativa pública, que abarcaba todos los niveles de la gestión gubernamental, se tuvieran los medios operativos para aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.

6. Los límites de la reforma administrativa pública de los años setenta

A pesar de los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la administración pública, como el crecimiento del aparato de gobierno había estado más ligado a los requerimientos de una estrategia política y económica activa con la cual apoyar a los diferentes sectores y actividades económicas, se siguieron presentando problemas al interior de la misma. Esto mostró la falta de una propuesta integral de coordinación y de planeación en lo organizacional y administrativo. Sin embargo, aun en este caso hay que reconocer que las acciones gubernamentales desplegadas por la administración pública cumplieron su objetivo y fueron eficaces, ya en ausencia de una propuesta económica viable por parte del capital privado, el Estado mexicano desempeñó un papel clave “en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos” (Cordera, 1979, p.102).

De ahí, que mientras el ambiente ideológico fue propicio –y en ausencia de problemas financieros de gran magnitud que pudieran restringir las posibilidades de distribución del beneficio económico entre la burocracia y los grandes grupos de poder económico– el Estado tuvo los apoyos suficientes para organizar y mantener una estructura de gestión gubernamental cuyas acciones contribuyeron a generar las condiciones económicas y sociales de largo plazo que se requerían para apuntalar la es-

trategia de desarrollo. Entre los objetivos de esas acciones podemos mencionar los siguientes:

- a) *Promover importantes reformas sociales*, derivadas de la garantía expresa de los derechos ciudadanos incorporados en la Constitución, y que implicaban la participación estatal en la gestión de servicios de salud pública, educación, vivienda, producción y distribución de bienes de consumo básicos, entre otros.
- b) *Instrumentar un esquema de subsidios para la producción*, caracterizado de manera general, no sólo por una política de subsidios en los precios y las tarifas públicas encaminada a transferir recursos al sector privado, sino también por la creación de infraestructura industrial y urbana.
- c) *Crear grandes conglomerados productivos de carácter público*, cuya producción se destinó en la forma de insumos a fortalecer las cadenas productivas de la naciente industria nacional.

Podemos afirmar que la propia dinámica del desarrollo interno impulsó al Estado a mantener una estructura administrativa sumamente compleja, con la cual realizar acciones que aseguraron la expansión económica y "la producción y reproducción de la vida social" (Lechner, 1985, p.18). El impacto financiero del crecimiento de las actividades públicas fue que los gastos estatales debían incrementarse de manera acelerada, y como los ingresos se iban rezagando, sobre todo porque el pacto político con los grandes capitales implicaba mantener sin cambio algunos elementos de la política económica,⁹ el saldo en las finanzas públi-

⁹ Un argumento recurrente en los círculos de poder económico –cuando se ha planteado la posibilidad de revisar la política fiscal– es que gravar las ganancias empresariales desalienta las inversiones y, en el caso extremo, puede generar salidas masivas de capitales. Como ningún gobierno ha querido cargar con el peso económico y político de un enfrentamiento con la burguesía, y porque pesan más los compromisos históricamente adquiridos con los grupos de poder económico más importantes, el tema de la reforma tributaria siempre se ha dejado de lado.

cas era negativo. Sin embargo, el desequilibrio en las finanzas públicas se mantuvo en límites manejables gracias a condiciones económicas favorables:

- En el plano internacional, después de la posguerra, se pasó por una etapa de auge del capitalismo mundial que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados y en el incremento en los flujos de comercio internacional. Esto generó una dinámica de comercio externo propicia para la absorción de los excedentes de la producción nacional.
- En el plano interno, se transitó por una situación económica estable, la inflación no representaba ningún problema y la paridad cambiaria favorecía la sobrevaluación del peso. Lo que se complementaba con las altas tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.

Ambas condiciones fueron decisivas para que, a lo largo de casi cuatro decenios, de los años treinta a finales de los sesenta, se viviera una situación de estabilidad económica y financiera en la que el Estado no enfrentó ningún problema para absorber los costos que representó la diversificación y ampliación de la estructura de gestión gubernamental. Por el contrario, se pudieron poner en práctica políticas de gestión pública que favorecían, desde la perspectiva de un acuerdo político amplio, la construcción de un modelo de crecimiento económico que paulatinamente fue mostrando sus límites, y cuyas principales distorsiones se perfilaban en la gestación de importantes desequilibrios sectoriales y financieros.

O como sucede con la propuesta de reforma fiscal del Presidente Fox se procura aumentar los impuestos a las clases populares en oposición a la posibilidad de, por ejemplo, gravar las ganancias que se obtienen por operaciones financieras especulativas.

II. Elementos teóricos e ideológicos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador

El crecimiento de la estructura de la gestión pública, la administración pública, fue también el reflejo de la existencia de una visión mundial positiva acerca de la función que el Estado debía cumplir en las sociedades. Se partía del supuesto de que si éste tenía la obligación de fomentar la acumulación de capital y la rentabilidad privada, también debía crear los medios de consumo social necesarios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante crecimiento. Es decir, existía una connotación no sólo positiva sino más aún progresista respecto de las actividades de gobierno y del intervencionismo estatal. Se consideraba que un Estado con una política económica activa, que al mismo tiempo que garantizara los requerimientos para la acumulación de capital favoreciera el pleno empleo y el desarrollo de mejores condiciones de vida para la población, iba de la mano de la ampliación de las garantías democráticas.¹⁰ A este Estado se le conoció como Estado benefactor.

Para alcanzar sus objetivos, el Estado benefactor se encargó de articular un amplio pacto entre los diferentes actores económicos y sociales. Éste se dio a modo de una mayor participación de los asalariados en la determinación de las bases contractuales y de los planes de desarrollo industrial, al tiempo que se alentó la formación de estructuras sociales y políticas que podían incidir en la formulación de los planes y los programas públicos. Pero además, lograr el compromiso de las clases más favorecidas económicamente con el ente estatal requirió tanto de instrumentar apoyos fiscales y financieros directos, en la forma de subsidios en los precios de los insumos, los bienes y servicios públicos. Así como de la inclusión de la burguesía en la estruc-

¹⁰ Al hacer referencia a la democracia no solamente estamos pensando en los aspectos procesales de la toma de decisiones, sino más bien en el establecimiento de un esquema de amplia participación social, donde los individuos dejan de ser sujetos pasivos y se convierten en hacedores de su historia. Entonces, la práctica política que favorece los regímenes democráticos se manifiesta, al menos en cierta medida, en "la relación propiamente social en que los hombres se reconocen entre sí como sujetos" (Lechner, *et.al.* 1985, p.23).

tura de poder y, por tanto, en la toma de decisiones políticas y económicas.

El resultado del gran pacto social en el que se basaba el Estado benefactor fue un acelerado desarrollo del capitalismo, con un margen amplio de mejoramiento social. Donde la retribución pública a cada grupo o clase social se expresaba en inversiones crecientes en plantas, equipos y desarrollos tecnológicos que aceleraban el incremento de la productividad y de las ventajas competitivas de las empresas.

De esa manera, en la mayoría de países desarrollados existía consenso acerca de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se buscara satisfacer las demandas de diversos grupos de la población que por su posición frente al capital, desposeídos de medios de producción, tenían una capacidad económica limitada que les impedía cubrir satisfactoriamente sus necesidades básicas.¹¹ En ese contexto político y social no era extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o los Estados Unidos el Estado benefactor, que se consolidó con la revolución keynesiana,¹² interviniera activamente en la economía para modificar la distribución del ingreso; proporcionando sistemas de seguridad social, creando marcos de regulación de las actividades económicas, interviniendo en la determinación de la oferta y la demanda agregadas y prestando servicios y bienes públicos de uso generalizado.

En este caso la gestión pública tenía un referente principal en un sistema de asistencia social articulado con esquemas económicos de transferencias y de servicios públicos extensivos, orientados a incrementar el empleo y mejorar los niveles de vida de la

¹¹ No es que el Estado fuera sensible a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, sino que la reproducción de la fuerza de trabajo era al mismo tiempo, la condición de legitimación ideológica y política del Estado, pero también la garantía de reproducción, con estabilidad, del sistema económico.

¹² Donde los objetivos de pleno empleo, igualdad y crecimiento estaban íntimamente relacionados con un gasto estatal redistributivo.

población en su conjunto, pero siempre fortaleciendo los mecanismos de la acumulación del capitalismo maduro.¹³

En esta visión del quehacer gubernamental, la participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales o en la actividad industrial o el fomento agrícola, además de considerarse como una obligación del poder público, daba una connotación progresista a las acciones públicas y legitimaba el ejercicio del poder político. Porque no se concebía que la expansión de la economía y el pleno empleo siguieran caminos distintos. De ahí que gran parte de las actividades públicas servían para "aminorar" la supremacía del capital sobre la fuerza de trabajo y "de esa forma atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del libre mercado" (Arancibia, 1984, p.35). Es decir, se percibía a la gestión pública como la encargada de crear el ambiente económico que propiciara la disminución de la brecha existente entre las elites más poderosas y las grandes masas populares.

Entonces, el Estado utilizaba los recursos y los medios a su alcance para hacer valer su posición hegemónica en el acuerdo político entre clases. En el terreno económico aplicando políticas monetarias y fiscales sensibles a las variaciones en el empleo y el producto, y en el plano político e ideológico incorporando a grupos laborales al diseño de las políticas de asistencia social y permitiendo a algunos grupos de la población reivindicar la participación colectiva en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder mediante procesos democráticos.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la aceptación de que el mercado tenía fallas –las actividades privadas podían generar externalidades negativas, asumir características monopólicas y oligopólicas que en términos de precios y costos siem-

¹³ En el trabajo de J. D. Steinbruner y W. W. Kaufman (1996) se plantean los problemas de seguridad social derivados de la aplicación de los programas de ajuste en los países desarrollados, y se describen las opciones que pueden encontrarse para enfrentar ese problema aún en los términos que impone la nueva estructura capitalista mundial. Para los autores recuperar los niveles de bienestar de la población, sobre todo en lo relacionado con empleo y pobreza, es una condición indispensable para mantener la viabilidad del propio capitalismo.

pre eran cargados a los consumidores, o bien que podían existir asimetrías de información que afectaban la toma de decisiones de los individuos— y que su libre funcionamiento no aseguraba ni una mejor distribución del ingreso ni una adecuada acumulación privada, hacía necesaria la ampliación de la esfera de acción estatal y de las funciones públicas.

Es decir, el reconocimiento de las limitaciones de los mecanismos del mercado en la asignación de recursos, justificaba que el Estado tuviera una participación activa en la economía; que organizara jurídicamente los marcos regulatorios que debían servir para reducir los efectos negativos resultantes de las actividades de la esfera privada, y que instrumentara acciones económicas específicas para lograr una más equitativa distribución indirecta del ingreso. Con ello el Estado se encargaba de dinamizar la economía, y mediante los efectos multiplicativos de la derrama de recursos gubernamentales, ya fuera vía subsidios a la industria, con programas de asistencia social o bien incrementando el gasto y la inversión públicas podía favorecer el crecimiento del producto y el empleo. Así, ante la expansión de la economía mundial, donde la rentabilidad del capital productivo y la tasa de ganancia estaban en ascenso, el Estado benefactor podía desplegar todas sus capacidades de gobierno.

1. La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador

Con abundancia de recursos era natural que en los diferentes países desarrollados, la administración pública y el manejo de los recursos gubernamentales se utilizaran para reducir los efectos perniciosos que sobre la rentabilidad privada tenían las etapas depresivas del ciclo económico y mejorar las condiciones de vida de amplios grupos de la población. En esa situación el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos estatales no podía hacerse con base en simples criterios de rentabilidad económica, tenía que centrarse en los aspectos cualitativos de la rentabilidad social.

pre eran cargados a los consumidores, o bien que podían existir asimetrías de información que afectaban la toma de decisiones de los individuos— y que su libre funcionamiento no aseguraba ni una mejor distribución del ingreso ni una adecuada acumulación privada, hacía necesaria la ampliación de la esfera de acción estatal y de las funciones públicas.

Es decir, el reconocimiento de las limitaciones de los mecanismos del mercado en la asignación de recursos, justificaba que el Estado tuviera una participación activa en la economía; que organizara jurídicamente los marcos regulatorios que debían servir para reducir los efectos negativos resultantes de las actividades de la esfera privada, y que instrumentara acciones económicas específicas para lograr una más equitativa distribución indirecta del ingreso. Con ello el Estado se encargaba de dinamizar la economía, y mediante los efectos multiplicativos de la derrama de recursos gubernamentales, ya fuera vía subsidios a la industria, con programas de asistencia social o bien incrementando el gasto y la inversión públicas podía favorecer el crecimiento del producto y el empleo. Así, ante la expansión de la economía mundial, donde la rentabilidad del capital productivo y la tasa de ganancia estaban en ascenso, el Estado benefactor podía desplegar todas sus capacidades de gobierno.

1. La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador

Con abundancia de recursos era natural que en los diferentes países desarrollados, la administración pública y el manejo de los recursos gubernamentales se utilizaran para reducir los efectos perniciosos que sobre la rentabilidad privada tenían las etapas depresivas del ciclo económico y mejorar las condiciones de vida de amplios grupos de la población. En esa situación el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos estatales no podía hacerse con base en simples criterios de rentabilidad económica, tenía que centrarse en los aspectos cualitativos de la rentabilidad social.

Evidentemente, realizar la gestión en un marco de holgura financiera fue posible gracias a que la estabilidad económica mundial de la posguerra y los altos niveles de crecimiento en los países desarrollados produjeron flujos de recursos suficientes para solventar los costos del Estado benefactor y su aparato administrativo. Pero en los años setenta se iban a producir cambios económicos radicales que servirían de plataforma de lanzamiento para los múltiples cuestionamientos acerca de la viabilidad del Estado benefactor y de su estructura administrativa y política.

En primer lugar, la crisis mundial del capitalismo de los años setenta terminaba con 30 años de acumulación intensiva. Con ello, las relaciones mercantiles y monetarias entre países se modificaron abruptamente. A la caída de la inversión y la productividad en los países desarrollados, se va a sumar la volatilidad de las tasas de interés y los tipos de cambio que produjo un desorden financiero internacional que impactaría los movimientos de los flujos de recursos entre países y el comercio mundial. Consecuentemente, los menores ritmos de actividad económica al interior de las economías traería como consecuencia la disminución de los ingresos públicos.

Con presupuestos públicos disminuidos el Estado se torna incapaz no sólo de mantener una amplia estructura de gestión pública, sino de seguir instrumentando medidas fiscales o monetarias anticíclicas ni las de fomento de carácter planificador con las cuales había podido cumplir los propósitos básicos del gobierno: apoyar el crecimiento económico, favorecer el pleno empleo y ampliar las garantías democráticas “en el marco de una distribución del ingreso más equitativa” (Ayala, 1979, p.28).

Conforme las restricciones económicas se profundizan y la austeridad financiera se convierte en límite de las funciones estatales y de la operación de su estructura de gestión pública, se va a generar una creciente insatisfacción respecto del desempeño del gobierno y la economía que va a abonar el terreno para la

avanzada de las posiciones de derecha en lo económico y en lo político. La era conservadora va a comenzar (Thurow, 1981)

En segundo lugar, la corriente económica en emergencia, el neoliberalismo, va a reconstruir un discurso que se coloca en el centro del debate como el origen de la crisis económica el tamaño y el funcionamiento del Estado benefactor¹⁴ en los países desarrollados, y del Estado interventor en los menos desarrollados.¹⁵ A partir de ese momento, la discusión económica, política e ideológica se va a nutrir de opiniones contrarias a los logros del Estado y a las tareas públicas encargadas a la administración gubernamental. Se desconocerán los logros alcanzados con el Estado benefactor y se recurrirá reiteradamente a la tesis de que los gobiernos democráticos produjeron escenarios de ingobernabilidad que hacían imposible la gestión social e incapacitaron al Estado para "satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas de un espacio expandido y diferenciado" (Guerrero, 1992, p.78)

Es el tamaño del Estado y la forma de cumplir las funciones públicas los que se observan como determinantes estructurales de la crisis del capitalismo, que al mismo tiempo se hace aparecer

¹⁴ Una reflexión ilustrativa acerca de la carga ideológica que acompaña el discurso político contra el Estado en estos países nos la presenta L.C. Thurow para el caso de la economía estadounidense, en el siguiente pasaje de su libro *La sociedad de suma cero*: "Se suele presentar a los británicos como ejemplo horrible de lo que nos ocurrirá si no corregimos nuestras maneras y revertimos la tendencia hacia el gobierno grande. Pero sea lo que fuere que no funciona en la economía británica, tiene poco que ver con el tamaño del gobierno. El crecimiento británico se rezagó respecto de los principales países industriales en el siglo XIX, y ha quedado rezagado desde entonces. El crecimiento lento no llegó con el gobierno del partido laborista en 1945. Por el contrario, el crecimiento británico desde 1945 ha sido mejor que antes. No hay duda de que la economía británica está en malas condiciones, pero, como lo demuestran los alemanes occidentales, sus problemas no son una simple función del tamaño del gobierno. Como lo demuestran nuestra experiencia y la experiencia extranjera, no hay ningún conflicto entre los gastos sociales o la intervención del gobierno y el éxito económico. En realidad la falta de planificación de la inversión, de participación de los trabajadores y de gastos sociales puede ser la causa de nuestro mal funcionamiento" (1981, p.12).

¹⁵ La diferencia entre el Estado interventor y el Estado benefactor es, siguiendo a F. Jeannot, que el primero se dio en los países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo; en tanto que el segundo, fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, a través del gobierno y de las políticas de gasto público, favoreció la movilidad de la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitir la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos.

como "una crisis del Estado y una crisis de la administración pública de magnitud universal" (Crozier, 1989, p.65). No obstante, bien vale la pena considerar que en la medida que asumimos la "universalización" del problema de la gestión pública como un problema técnico de eficiencia y con características homogéneas, también limitamos las posibilidades del análisis de los problemas que enfrenta el Estado y la gestión gubernamental en términos, por ejemplo: pluriclasistas, de centralización, de la forma de atender los servicios públicos y de la estructura burocrática, etcétera. Porque las formas de articulación particular Estado-sociedad y Estado-economía determinan las características y el funcionamiento de los organismos gubernamentales en condiciones históricas y económicas específicas que impiden que las soluciones planteadas para los problemas públicos en unos países pudieran aplicarse de la misma manera en otros.

Los factores específicos que sí pueden señalarse como comunes o universales a la crisis del Estado y de la administración pública en casi todas las latitudes son, sin duda alguna, un ambiente político e ideológico adverso a los gobiernos grandes, la reducción de los ingresos públicos, el sometimiento del capital productivo por capital financiero internacional y, por tanto, el surgimiento de nuevas formas de valorización del capital.¹⁶

De ahí que podemos afirmar que una vez que la astringencia económica impide al Estado enfrentar financieramente los cambios técnicos y económicos derivados de los nuevos patrones de acumulación, es cada vez más difícil financiar los gastos inherentes a una política estatal activa. Políticamente el incremento de la insatisfacción social va a provocar que se manifieste un ataque frontal a las formas y medios para realizar el quehacer

¹⁶ Estas nuevas formas han implicado cambios en las estructuras financiera y productiva mundiales. Así, mientras la inestabilidad financiera va a modificar la distribución de los recursos internacionales, la introducción de formas de producción flexibles y de menor escala, han dado como resultado la caída de los niveles de productividad de las formas de producción de las grandes industrias. Elementos que, en conjunto, están determinando una nueva forma de extracción y de reparto de excedente mundial en la que sólo se incorporan de manera marginal los países menos desarrollados.

público del Estado benefactor y del Estado interventor.¹⁷ El problema era claro, con menores ganancias, hay un menor excedente que repartir en la economía y los intereses de las diferentes clases sociales entran en conflicto. Con todo, las clases económicamente más poderosas tienen el poder político para imponer al resto restricciones económicas para restaurar la tasa de rentabilidad del capital. La forma de esta restauración se daría en el terreno social y en el terreno económico. En el primero, mediante la redefinición de un compromiso estatal con el individuo, ya no con la colectividad. En el segundo, sujetando al Estado, como a cualquier otro agente económico, a la disciplina del mercado e instrumentando una política de ajuste económico¹⁸ altamente concentradora y excluyente.

2. El proyecto económico y político del pensamiento conservador

El neoliberalismo,¹⁹ que antes de los años treinta había perdido la batalla en la arena de la conducción de la política económica, ahora se encontraba en condiciones propicias para regresar al escenario económico y político. En el tiempo que había permanecido a la expectativa del progreso de la economía mundial fue afinando ideológicamente su propuesta acerca de la existencia de una separación natural entre el Estado y la sociedad, y dio una mayor formalización a sus planteamientos teóricos. Se perfeccionó en sus dos facetas: la versión económica, el monetarismo y, su versión política, el neoconservadurismo. Los cues-

¹⁷ Uno de los puntos de mayor cuestionamiento fue el relativo al manejo de la política económica. Recordemos que las políticas sectoriales y de fomento estaban dirigidas a promover la expansión de la demanda agregada. Sin embargo, la crisis va a llevar a la aplicación de medidas económicas destinadas a reducir la demanda global, por lo que no sólo las inversiones y los gastos públicos se van a restringir, sino que la política monetaria adquiere un carácter marcadamente contraccionista.

¹⁸ Que en lo fundamental se va a centrar en la cancelación de programas de apoyo social y la reducción al máximo del salario real.

¹⁹ Mientras el keynesianismo, del que se nutrió el Estado benefactor, recomendaba la aplicación de políticas de demanda para reactivar la producción y el empleo; para enfrentar la onda larga recesiva del capitalismo de los años setenta, los neoliberales recomendaron la instrumentación de políticas de oferta, cuyas características esenciales son como señala Montes "el predominio del mercado, la desregulación del mercado laboral, la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado de bienestar" (1996, p.26).

público del Estado benefactor y del Estado interventor.¹⁷ El problema era claro, con menores ganancias, hay un menor excedente que repartir en la economía y los intereses de las diferentes clases sociales entran en conflicto. Con todo, las clases económicamente más poderosas tienen el poder político para imponer al resto restricciones económicas para restaurar la tasa de rentabilidad del capital. La forma de esta restauración se daría en el terreno social y en el terreno económico. En el primero, mediante la redefinición de un compromiso estatal con el individuo, ya no con la colectividad. En el segundo, sujetando al Estado, como a cualquier otro agente económico, a la disciplina del mercado e instrumentando una política de ajuste económico¹⁸ altamente concentradora y excluyente.

2. El proyecto económico y político del pensamiento conservador

El neoliberalismo,¹⁹ que antes de los años treinta había perdido la batalla en la arena de la conducción de la política económica, ahora se encontraba en condiciones propicias para regresar al escenario económico y político. En el tiempo que había permanecido a la expectativa del progreso de la economía mundial fue afinando ideológicamente su propuesta acerca de la existencia de una separación natural entre el Estado y la sociedad, y dio una mayor formalización a sus planteamientos teóricos. Se perfeccionó en sus dos facetas: la versión económica, el monetarismo y, su versión política, el neoconservadurismo. Los cues-

¹⁷ Uno de los puntos de mayor cuestionamiento fue el relativo al manejo de la política económica. Recordemos que las políticas sectoriales y de fomento estaban dirigidas a promover la expansión de la demanda agregada. Sin embargo, la crisis va a llevar a la aplicación de medidas económicas destinadas a reducir la demanda global, por lo que no sólo las inversiones y los gastos públicos se van a restringir, sino que la política monetaria adquiere un carácter marcadamente contraccionista.

¹⁸ Que en lo fundamental se va a centrar en la cancelación de programas de apoyo social y la reducción al máximo del salario real.

¹⁹ Mientras el keynesianismo, del que se nutrió el Estado benefactor, recomendaba la aplicación de políticas de demanda para reactivar la producción y el empleo; para enfrentar la onda larga recesiva del capitalismo de los años setenta, los neoliberales recomendaron la instrumentación de políticas de oferta, cuyas características esenciales son como señala Montes "el predominio del mercado, la desregulación del mercado laboral, la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado de bienestar" (1996, p.26).

tionamientos que haría al Estado benefactor provendrían del terreno económico, en cuanto al manejo de la política económica, pero también del terreno político e ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras.

3. La expresión económica del neoliberalismo: el monetarismo

El monetarismo, desde la propuesta económica neoclásica, retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado brindaba un "mecanismo de cooperación espontánea" (Martín, 1993, p.45) que mediante la "mano invisible" lograba que se armonizaran los intereses de los diferentes individuos. El fundamentalismo económico del neoliberalismo se expresa en la máxima de que la "ley de la oferta y la demanda" lleva indiscutiblemente a intercambios económicos que resultan en la asignación de recursos más eficiente posible. En el centro de la propuesta monetarista está el supuesto de que los agentes privados en la búsqueda de su interés egoísta realizan actividades que benefician a toda la comunidad. Por lo tanto, la libre competencia no sólo es una muestra de la ampliación del "radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos", (Aguilar, 1992, p.18) es el principal motor de la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. De acuerdo con estas ideas cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado –si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado– hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades.²⁰ Desde esa perspectiva la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios "naturales" del mercado.

²⁰ Una clara muestra de este tipo de argumentación se encuentra en L. von Mises, quien se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que "independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas" (Cué, 1996, p.73).

tionamientos que haría al Estado benefactor provendrían del terreno económico, en cuanto al manejo de la política económica, pero también del terreno político e ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras.

3. La expresión económica del neoliberalismo: el monetarismo

El monetarismo, desde la propuesta económica neoclásica, retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado brindaba un "mecanismo de cooperación espontánea" (Martín, 1993, p.45) que mediante la "mano invisible" lograba que se armonizaran los intereses de los diferentes individuos. El fundamentalismo económico del neoliberalismo se expresa en la máxima de que la "ley de la oferta y la demanda" lleva indiscutiblemente a intercambios económicos que resultan en la asignación de recursos más eficiente posible. En el centro de la propuesta monetarista está el supuesto de que los agentes privados en la búsqueda de su interés egoísta realizan actividades que benefician a toda la comunidad. Por lo tanto, la libre competencia no sólo es una muestra de la ampliación del "radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos", (Aguilar, 1992, p.18) es el principal motor de la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. De acuerdo con estas ideas cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado –si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado– hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades.²⁰ Desde esa perspectiva la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios "naturales" del mercado.

²⁰ Una clara muestra de este tipo de argumentación se encuentra en L. von Mises, quien se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que "independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas" (Cué, 1996, p.73).

De ahí que constituya la raíz de todos los problemas económicos.

La incapacidad de dar salida a la crisis mundial del capitalismo de los años setenta con políticas redistributivas del ingreso, favorecería la posición del neoliberalismo, que en su versión monetarista, propuso que era en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo donde se hallaba la fuente de los beneficios y la rentabilidad sociales. Puesto que si los individuos en la búsqueda de la maximización de su bienestar logran el beneficio colectivo, el Estado sólo debía encargarse de garantizar el cumplimiento de los esquemas de regulación que permitirían al mercado realizar la óptima distribución de los recursos. Después de todo, si todos los agentes económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que instancia pública alguna intervenga en los procesos económicos.

De ahí que el neoliberalismo, en su versión económica, presenta una férrea oposición a la participación del Estado en la economía y "no desea al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones" (Velázquez, 1994, p.94), pues supone que es la actividad estatal, principalmente la vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo. Por lo que cualquier acto de gobierno dirigido a mantener los medios de consumo social o colectivo se considera dañino, porque la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades propias de la esfera privada produciendo distorsiones en el mercado.

En el marco de los supuestos del monetarismo, ante la "crisis del Estado",²¹ se propone implantar una estrategia de racionalidad económica en la que el desarrollo tiende a producirse como resultado "natural" de la aplicación de modelos de eficiencia productiva y económica a todos los sectores de la actividad económica, y donde la función del Estado y la administración pública se reduce a vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. En tanto que las metas de igualdad social y los objetivos de pleno empleo quedan subordinados a los mecanismos de asignación social de recursos que posee el mercado.²²

Las críticas a las distorsiones productivas, sectoriales y económicas que se produjeron durante la época de expansión económica mundial por la intervención del Estado en la economía sirvieron como punta de lanza del proyecto económico neoliberal. De esa forma, a partir de los estragos que la crisis de los años setenta provocó sobre las finanzas y el capitalismo mundiales, los monetaristas pudieron cuestionar abiertamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto llegaron al poder y se hicieron cargo de la política económica empezaron a privilegiar las políticas de *laissez faire*. Desde su posición de

²¹ En general, dentro de la visión neoliberal pareciera que el Estado solo puede representarse con las características de los Estados occidentales desarrollados, lo cual impone una severa restricción a las posibilidades de discutir la reforma del Estado en un contexto más amplio. En ese sentido, dado que el análisis neoliberal reduce el problema del Estado al manejo económico-financiero de las finanzas públicas, carece, porque no puede y no le interesa, de elementos explicativos que permitieran entender –como si lo logra, por ejemplo, la Teoría de la Dependencia– "las acciones de los estados particulares en el contexto de la relación bipolar entre el centro y la periferia" (Holloway, s/f, p.3). Donde se incorporan al análisis elementos de tipo económico y político, que por sus características propias inciden en que las transformaciones estatales tengan ritmos y características particulares.

²² La base de estas ideas la encontramos en la revolución marginalista que, aunque cubierta por un velo de cientificidad de la ciencia económica, resulta poco convincente, pues como señala S. Clarke: "No hay forma de saber si un mercado en particular, o el sistema de mercados como un todo, es competitivo, si está en equilibrio o si la distribución de recursos a que da lugar es eficiente. No hay forma de saber si las ganancias excesivas son el resultado del ejercicio de poderes monopolísticos, de la existencia de desequilibrios crónicos o si son un premio por aceptar un mayor riesgo. No hay forma de saber si los cambios en los mercados representan movimientos hacia el equilibrio o fuera del equilibrio, o si solamente reflejan cambios en los parámetros del funcionamiento del mercado. Entonces, la economía marginalista proporciona un esquema ideológico de inagotable potencial, precisamente porque carece de contenido empírico" (1988, p. 223: traducción nuestra)

ideólogos del mercado se exigió la vuelta a un Estado pasivo.²³ Sin mayor función como agente económico, y se encargaron de resaltar como las obligaciones fundamentales del gobierno, el garantizar los derechos de propiedad y la promoción de la desregulación y liberalización de los mercados.

En la conducción de la política económica han privilegiado la aplicación de programas caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva. Con una propuesta de austeridad económica, resolver la crisis del Estado significaba someter a la estructura de la gestión pública a una reestructuración y adelgazamiento sin precedentes.²⁴ Sobre todo en aquellas áreas de la gestión gubernamental relacionadas con las esferas económicas y sociales.

4. La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso caracterizado por una férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar. En los cuales, según los neoconservadores, no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad.

²³ Este es un "Estado facilitador" de la acción y la iniciativa privadas.

²⁴ En una tremenda confusión no se distingue que el problema no es de un Estado grande o un Estado pequeño, ni siquiera de "la calidad de las políticas públicas" (Aguilar, 1992, p.22), sino de cómo construir, en términos de una mezcla compleja de factores políticos y económicos que en muchos casos rebasan el ámbito nacional y se ubican en las transformaciones de la economía internacional, un Estado democrático y participativo en el que encuentren solución las demandas a los problemas de gestión que son particulares a cada nación. En este sentido, resulta más que valioso considerar que gran parte del éxito en cualquier reforma de la administración pública radica en conservar el necesario "equilibrio del sistema administrativo y político en cuestión" (Crozier, 1992, p.24). Asumir esta posición, además que permite analizar la función del sector público de manera multidisciplinaria e integral, deja al descubierto el matiz ideológico de las propuestas conservadoras en la que "existe una inquietud por la pervivencia de los valores de la cultura occidental amenazados de quedar ahogados por el estatismo centralizador". Introducción al libro *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo* de J. Buchanan, et al. (1979)

ideólogos del mercado se exigió la vuelta a un Estado pasivo.²³ Sin mayor función como agente económico, y se encargaron de resaltar como las obligaciones fundamentales del gobierno, el garantizar los derechos de propiedad y la promoción de la desregulación y liberalización de los mercados.

En la conducción de la política económica han privilegiado la aplicación de programas caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva. Con una propuesta de austeridad económica, resolver la crisis del Estado significaba someter a la estructura de la gestión pública a una reestructuración y adelgazamiento sin precedentes.²⁴ Sobre todo en aquellas áreas de la gestión gubernamental relacionadas con las esferas económicas y sociales.

4. La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso caracterizado por una férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar. En los cuales, según los neoconservadores, no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad.

²³ Este es un "Estado facilitador" de la acción y la iniciativa privadas.

²⁴ En una tremenda confusión no se distingue que el problema no es de un Estado grande o un Estado pequeño, ni siquiera de "la calidad de las políticas públicas" (Aguilar, 1992, p.22), sino de cómo construir, en términos de una mezcla compleja de factores políticos y económicos que en muchos casos rebasan el ámbito nacional y se ubican en las transformaciones de la economía internacional, un Estado democrático y participativo en el que encuentren solución las demandas a los problemas de gestión que son particulares a cada nación. En este sentido, resulta más que valioso considerar que gran parte del éxito en cualquier reforma de la administración pública radica en conservar el necesario "equilibrio del sistema administrativo y político en cuestión" (Crozier, 1992, p.24). Asumir esta posición, además que permite analizar la función del sector público de manera multidisciplinaria e integral, deja al descubierto el matiz ideológico de las propuestas conservadoras en la que "existe una inquietud por la pervivencia de los valores de la cultura occidental amenazados de quedar ahogados por el estatismo centralizador". Introducción al libro *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo* de J. Buchanan, et al. (1979)

Donde el individuo y su "fuerza libertaria" terminaron por diluirse²⁵ en un poder colectivo ilimitado (Buchanan, 1981)

En la práctica, el neoconservadurismo constituyó el regreso a una política autoritaria donde los mecanismos de control del Estado tenían que usarse, tanto para revertir las conquistas alcanzadas en lo social y en lo económico en los regímenes democráticos como para mediatizar las demandas de las distintas organizaciones sociales. Por ello, la expresión del neoliberalismo en terreno político se manifestó en propuestas ideológicas que buscaban desandar lo que en el pasado se había avanzado en la construcción de una articulación más estrecha entre las tareas públicas y las relaciones de la esfera social-privada. Para los neoconservadores el problema era que en la medida en que la democracia había favorecido el surgimiento de grupos de interés, que tenían una incidencia real en los asuntos y acciones públicas, se había cargado al Estado benefactor de crecientes demandas a las que ya no era posible dar atención y de una estructura de gestión pública tan compleja que hacía inoperante su propio funcionamiento. Como había que resolver esa situación proponían la simple "disolución entre lo colectivo y lo privado en nombre de la libertad económica y el individualismo"(Montes, 1996, p.38).

Los efectos inmediatos de las propuestas neoconservadoras fueron: primero, que los grandes objetivos sociales de pleno empleo y una distribución del ingreso más igualitaria se supeditaban a los mecanismos de regulación económica del mercado y, segundo, que conflictos entre los intereses propios de cada clase podían resolverse en la lucha política, a través de la ope-

²⁵ En *Individualism and Economic Order*, Hayek escribió sobre el verdadero individualismo que: "la concentración de todas las decisiones en manos de la autoridad produce un estado de cosas, en el cual la estructura que domina a la sociedad se le ha impuesto por el gobierno, y donde los individuos se han vuelto unidades intercambiables sin ninguna relación definitiva ni durable, más que aquella determinada por la organización totalizadora" (1948, p.27: traducción nuestra). Este tipo de argumentos también se encuentra en el libro *Free to Choose*, ahí Friedman asegura que: "los arreglos económicos juegan una doble función en la promoción de la libertad social...la libertad en los arreglos económicos es en sí misma parte de la libertad ampliamente entendida; así, la libertad económica es un fin en sí misma...la libertad económica es un medio indispensable para alcanzar la libertad política" (1980, p. 9: traducción nuestra).

ración de la democracia formal y de los regímenes partidarios a través del ejercicio del voto. En su credo, la vía para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, era que la atención gubernamental se centrara en la creación del marco jurídico y económico que garantizara la libertad individual y el fomento a la libre iniciativa empresarial de los individuos. Si se dejaba operar libremente al capital, no sólo llegaría la democracia política, sino que, en un ambiente de fortalecimiento de las actividades privadas, automáticamente se mejorarían las condiciones de vida de todos los individuos.

Evidentemente, lo anterior supone un poder Ejecutivo muy fuerte que imponga los arreglos institucionales²⁶ pertinentes para facilitar la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado basada en la "racionalidad económica" de la empresa privada.

Un elemento central de los planteamientos neoconservadores está referido de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia, como la participación colectiva en la toma de decisiones y en la organización e instrumentación de políticas públicas, daba al Estado benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse, pues para su consecución en la mayoría de los casos se invadía la esfera de las actividades privadas y se violentaban los derechos de los individuos. Por lo tanto, y a fin de evitar estos fenómenos, lo que el Estado debería hacer es orientar sus esfuerzos y recursos a garantizar los derechos de propiedad y la libertad económica, porque si los mismos están perfectamente establecidos y definidos, se pueden garantizar resultados económicos y sociales superiores a aquellos que se obtienen con la intervención gubernamental en la economía (Coase, 1988).

En ese sentido, no es extraño que para el neoconservadurismo una de las principales fallas del Estado benefactor era la demo-

²⁶ Entendidos como "el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales" (Ayala, 1996, p.321).

cracia,²⁷ en la que a través de un proceso de complejas negociaciones políticas en la toma de decisiones, la colectividad podía incidir en lo relacionado con las asignaciones presupuestales destinadas a programas y acciones de gobierno relacionadas con el sector social. Desde el punto de vista de los neoconservadores estas prácticas producían resultados económicos que se encontraban por debajo del óptimo²⁸ que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales. Así, el costo político de la acción del gobierno era que al adoptar un método colectivo de toma de decisiones no sólo se generaban núcleos de interés y de presión política, sino que se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Con el desenlace indeseable, según los neoconservadores, de que el punto de vista de la minoría quedaba ahogado en la "masa" e inhibía el interés de los particulares en los problemas de la sociedad como un todo.

Esta argumentación ubicaba el debate en un terreno en el que se considera que en la acción estatal existe de manera inherente un perjuicio a la libertad y a la dignidad individual. Por lo que asegura que "...cualquier violación al libre funcionamiento del mercado es una afrenta a la razón humana y una ofensa contra la naturaleza humana" (Clarke, 1988, p.225). Entonces, mientras la democracia representaba de alguna manera una reivindicación de la distribución del poder mediante un proceso de negociación política, la propuesta neoconservadora aboga por la limitación de la distribución del poder solamente entre los grupos económicos más fuertes.

En el caso particular de la administración pública, para el neoconservadurismo hay una clara contraposición entre las actividades económicas gubernamentales y los derechos individuales, de ahí que precise la definición de los límites del quehacer

²⁷ Claramente se está haciendo referencia a los países industrializados. Porque como ya se explicó en el caso de América latina una de los rasgos sobresalientes no era la existencia de democracias, sino de regímenes autoritarios basados en una estructura político-social de tipo corporativa, y en casos extremos lo que existía eran regímenes totalitarios.

²⁸ Véase de G. Tullock (1979), prólogo, p.xviii.

público y la reducción del papel de la administración gubernamental encargada del procesamiento de las demandas e iniciativas de los individuos.²⁹ Esta propuesta se basa en el supuesto de que uno de los objetivos fundamentales de la gestión pública es operar como soporte de la multiplicación de las oportunidades de elección que el "mercado político" ofrece a los integrantes de la sociedad. Y ya que la administración pública opera con los recursos de los ciudadanos libres e iguales,³⁰ las actividades públicas deben concentrarse en ofrecer diferentes alternativas de elección política que permitan a los individuos la maximización de sus beneficios.

Esta postura se justifica en la medida en que se asegura que los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", lo que hace irrelevante la existencia de una gran estructura de gestión pública. Si el mercado proporciona los medios adecuados para que los individuos puedan satisfacer óptimamente sus necesidades, la estructura administrativa del Estado debe reducirse hasta el punto en que sólo se encargue del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles. De ahí, que un Estado que orienta sus esfuerzos a hacer cumplir reglas es el gobierno ideal, pues como señala Hayek: "...el gobierno debería ser confinado a garantizar que los individuos observen principios que reconocen y que pueden tomar en cuenta al realizar sus acciones" (Hayek, 1980, p.18). En el caso extremo a este gobierno le corresponde un Estado que debe ser mínimo, "ya que ningún Estado más extenso puede justificarse" (Nozick, 1988, p.9). Porque cualquier ampliación de las funciones estatales, más allá de las relacionadas con la obli-

²⁹ En esta línea de argumentación se encuentran las propuestas de la *Public Choice*, y que coinciden la ciencia económica, la ciencia política y la reflexión filosófica y sociológica. Con representantes de cada una de esas escuelas: Milton Friedman, James Buchanan, Gary Becker y Ronald Coase, por mencionar algunos autores. Su propuesta metodológica es aplicar a las acciones públicas y los fenómenos políticos el instrumental teórico-formal utilizado en la ciencia económica. En particular el derivado de los modelos de equilibrio general walrasiano.

³⁰ Como nos explica J. Ayala: "La escuela de la elección pública extiende el análisis económico al estudio del papel que juega el Estado en las elecciones de los individuos y de los grupos sociales. Enfoca el comportamiento económico y político de los burócratas y políticos desde la perspectiva de la conducta económica maximizadora de los individuos" (1996, p.249).

gación de garantizar la aplicación de procedimientos confiables que eviten la realización de actos ilícitos, resulta en la violación de los derechos de alguno o algunos individuos de la sociedad.

El Estado legal o protector debe caracterizarse por preceptos de neutralidad que propicien un ambiente donde la acción privada se desarrolle de manera espontánea. Si el Estado reconoce como su tarea principal el establecimiento del marco regulador de las relaciones entre los individuos, el único valor estatal está en su obligación de imponer un sistema de justicia definitiva que garantice los derechos de los individuos, y donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo (Buchanan, 1982). Dado que, una vez que la sociedad se ha dado a sí misma las instituciones básicas para la regulación de las actividades privadas, “el mercado concuerda con las libertades justas y con una justa igualdad de oportunidades” (Rawls, 1971, p.255). En esencia el llamado es volver a un Estado cualitativa y cuantitativamente liberal en lo económico y conservador en lo político.

5. La transición del Estado interventor al Estado promotor

Para el neoliberalismo existe una relación inversa entre la legitimidad del Estado y la administración pública, y el ejercicio de su poder sobre los individuos. Por lo tanto, y en la medida en que se exige al Estado apoyar el desarrollo de los equilibrios del mercado, pues ahí donde se generan las libertades individuales, se propone que éste sea sometido a una doble refuncionalización. Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno y a la vez facilitaría la implantación de mecanismos de evaluación de las funciones públicas. Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso –base de los programas de beneficio social– que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer presión sobre el propio Estado. Lo que se pretende es lograr una redefinición de la relación entre la sociedad y el poder público, en la cual los individuos, en el ejercicio

gación de garantizar la aplicación de procedimientos confiables que eviten la realización de actos ilícitos, resulta en la violación de los derechos de alguno o algunos individuos de la sociedad.

El Estado legal o protector debe caracterizarse por preceptos de neutralidad que propicien un ambiente donde la acción privada se desarrolle de manera espontánea. Si el Estado reconoce como su tarea principal el establecimiento del marco regulador de las relaciones entre los individuos, el único valor estatal está en su obligación de imponer un sistema de justicia definitiva que garantice los derechos de los individuos, y donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo (Buchanan, 1982). Dado que, una vez que la sociedad se ha dado a sí misma las instituciones básicas para la regulación de las actividades privadas, “el mercado concuerda con las libertades justas y con una justa igualdad de oportunidades” (Rawls, 1971, p.255). En esencia el llamado es volver a un Estado cualitativa y cuantitativamente liberal en lo económico y conservador en lo político.

5. La transición del Estado interventor al Estado promotor

Para el neoliberalismo existe una relación inversa entre la legitimidad del Estado y la administración pública, y el ejercicio de su poder sobre los individuos. Por lo tanto, y en la medida en que se exige al Estado apoyar el desarrollo de los equilibrios del mercado, pues ahí donde se generan las libertades individuales, se propone que éste sea sometido a una doble refuncionalización. Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno y a la vez facilitaría la implantación de mecanismos de evaluación de las funciones públicas. Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso –base de los programas de beneficio social– que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer presión sobre el propio Estado. Lo que se pretende es lograr una redefinición de la relación entre la sociedad y el poder público, en la cual los individuos, en el ejercicio

de su libertad, le encomiendan la tarea de imponer reglas y formas de comportamiento que faciliten la operación de los mercados en una economía supuestamente competitiva.³¹

La científicidad y aparente neutralidad que los avances en la economía del bienestar y la elección pública dieron al neoliberalismo la oportunidad de presentarse como la única opción para aminorar los estragos de la crisis, y reactivar el funcionamiento mundial del capitalismo. Había llegado el momento para que el Estado benefactor y el Estado interventor cedieran su lugar al Estado promotor o conservador.

El neoliberalismo, que había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso que habían dado legitimación al intervencionismo estatal, se encontraba en el momento oportuno para entrar a escena. La crisis del capitalismo y la recesión mundial de la década de los setenta marcaron su retorno a los espacios económicos y políticos. En lo consecutivo las tareas de gobierno deberían apegarse a los nuevos lineamientos de eficiencia y eficacia de las leyes del mercado.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del Estado benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para dismantelar al *Welfare State*.³² La justificación a la propuesta neoliberal estaba dada, pues en los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de los años setenta se señalaba que la crisis era el producto del excesivo gasto de gobierno y el escaso control sobre el crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, defensor de las políticas de austeridad se autopresentaba

³¹ No es que el gobierno no tenga ninguna utilidad puesto que "la existencia del libre mercado no elimina la necesidad de contar con un gobierno. Al contrario, el gobierno es esencial para la determinación de las reglas del juego, y en su función de juez que interpreta y aplica las reglas previamente establecidas" (Friedman, 1980, p.15: *traducción nuestra*).

³² Con la "revolución conservadora" en Estados Unidos y el retroceso de la social-democracia en Europa se dio paso a la implantación de nuevos modelos económicos en los que el Estado se limitaba a actuar como regulador del quehacer económico, y cedía a la inversión privada su función como motor del crecimiento. En esas condiciones empieza a dismantelarse la administración pública, se venden empresas públicas y se cancelan acciones y programas de asistencia social.

como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica. En ese ambiente de crisis económica e ideológica es en el que, primero, los países desarrollados y, después, los de menor desarrollo, van a iniciar importantes reformas estatales focalizadas en programas de redimensionamiento de la administración pública.

Sin embargo, un análisis más riguroso respecto de la propuesta neoliberal deja al descubierto su matiz ideológico. Ya que mientras esgrime un discurso en el que ubica a los individuos en una condición de igualdad³³ y asegura que el mercado automáticamente borra cualquier distinción económica o social entre propietarios y asalariados, entre poseedores y desposeídos de los medios de producción, la realidad muestra que tal condición de igualdad no existe ni ha existido. Por otra parte, con el supuesto de que la competencia brinda a todas las minorías la posibilidad de participar activamente en la definición de los derechos y los principios de justicia social, pasa por alto que ciertas clases sociales, por su situación política y económica, están en clara desventaja frente a aquellas que representan al gran capital.

En síntesis, puede señalarse que los argumentos expuestos a lo largo de este apartado, y que son referencias claves del discurso neoliberal, muestran que esta corriente más que ofrecer una nueva propuesta económica con acuerdos sociales innovadores, ha tomado forma no sólo en "una contrarrevolución científica y una contrarreforma económica sino también y peculiarmente, en una contrarreforma política antidemocrática" (Villareal, 1984, p.459). Que se propone revertir los triunfos y las conquistas sociales que amplias capas de la población alcanzaron con el Estado benefactor y que de alguna manera contribuyeron a la reproducción en condiciones menos conflictivas del propio sistema capitalista.

³³ En la teoría económica neoclásica, base del monetarismo, en el mercado no hay diferencia entre una clase social y otra, entre capitalistas y asalariados, por tanto, se da un trato igual a los factores de la producción y cada uno es retribuido en términos de su productividad marginal.

III. La Reforma del Estado mexicano, la modernización económica y el redimensionamiento de la administración pública

Cualquier explicación a la reforma del Estado y de la crisis de la administración pública mexicana que deje de lado las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales se queda en un nivel no sólo superficial sino marcadamente ideológico. Ya que, como se precisó en la primera sección, la propia estrategia de desarrollo requería que el Estado contara con una estructura de gestión pública muy amplia, con la cual alcanzar las metas económicas, políticas y sociales que la propia dinámica de desarrollo imponía. Si no tomamos en cuenta esto parecería que la administración pública –sector central y sector paraestatal– se fue reorganizando solamente a capricho de los grupos de presión que surgieron en la supuesta "euforia intervencionista", sin relación alguna con los cambios económicos que se iban gestando tanto en los mercados locales como en los internacionales, y que debían enfrentarse con los recursos y el esfuerzo del Estado.

Hacer este señalamiento es indispensable a fin de que podamos, por una parte, evitar caer en los reduccionismos económicos que ubican al Estado como simple instrumento dedicado a la consecución de intereses de la clase dominante o como el botín de grupos de poder político y, por otra, para poder entender cómo las restricciones económicas sirvieron de plataforma al discurso neoliberal e impusieron límites a las actividades del Estado y de la administración pública en la ejecución de los cometidos públicos. Un análisis objetivo de la reforma del Estado, por lo tanto, tienen que reconocer que, si bien es cierto el funcionamiento de la administración pública está, en parte, condicionado por la estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico–sociales también modifican la correlación de fuerzas entre los diferentes actores económicos y

sociales, lo que le confiere al Estado y a su administración pública cierta independencia para actuar.³⁴

En ese sentido, podemos afirmar que la acción estatal no sólo impone formas de organización económica y social, sino que también es retroalimentada por los cambios que la sociedad y el sistema económico van experimentando en una unidad indisoluble donde política y economía son dos caras de una misma moneda.³⁵

1. El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado en México

Como sucedió en casi todos los países, en un contexto económico favorable con estabilidad financiera y acelerado crecimiento económico, desde finales de la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesenta, el Estado mexicano fue el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico. De ahí que una parte importante de los esfuerzos y los recursos públicos se destinaron a crear las condiciones económicas y extraeconómicas que sirvieran para fomentar la rentabilidad del capital en el proyecto de desarrollo capitalista nacional.

Sin embargo, como era de esperarse, la recesión mundial hizo que las naciones de menor desarrollo también sufrieran las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las mismas que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficit de la balanza de pagos" (Gunder Frank, 1983, p.147). Los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas crearon las circunstancias propicias para impugnar la viabilidad del Estado

³⁴ Véase de N. Poulanzas (1969) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* y S. Schmidt (1988), *La autonomía relativa del Estado*.

³⁵ En este sentido, plantear la separación entre el Estado y la sociedad a lo único que lleva es a mistificaciones que pretenden ocultar cómo se ejerce el poder económico y político en las sociedades divididas en clases.

sociales, lo que le confiere al Estado y a su administración pública cierta independencia para actuar.³⁴

En ese sentido, podemos afirmar que la acción estatal no sólo impone formas de organización económica y social, sino que también es retroalimentada por los cambios que la sociedad y el sistema económico van experimentando en una unidad indisoluble donde política y economía son dos caras de una misma moneda.³⁵

1. El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado en México

Como sucedió en casi todos los países, en un contexto económico favorable con estabilidad financiera y acelerado crecimiento económico, desde finales de la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesenta, el Estado mexicano fue el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico. De ahí que una parte importante de los esfuerzos y los recursos públicos se destinaron a crear las condiciones económicas y extraeconómicas que sirvieran para fomentar la rentabilidad del capital en el proyecto de desarrollo capitalista nacional.

Sin embargo, como era de esperarse, la recesión mundial hizo que las naciones de menor desarrollo también sufrieran las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las mismas que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficit de la balanza de pagos" (Gunder Frank, 1983, p.147). Los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas crearon las circunstancias propicias para impugnar la viabilidad del Estado

³⁴ Véase de N. Poulanzas (1969) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* y S. Schmidt (1988), *La autonomía relativa del Estado*.

³⁵ En este sentido, plantear la separación entre el Estado y la sociedad a lo único que lleva es a mistificaciones que pretenden ocultar cómo se ejerce el poder económico y político en las sociedades divididas en clases.

intervencionista y empezar a imponer en los países de menor desarrollo los modelos económicos basados en las propuestas del neoliberalismo.

En el caso de nuestro país, uno de los efectos más importantes de la recesión mundial de los años setenta fue la reducción en los flujos de recursos hacia nuestra economía, situación que se complicó en 1981 y 1982 por la dolarización, la fuga de capitales y la crisis de la deuda externa (Tello, 1984). El Estado mexicano ya no contó con el financiamiento que le había permitido intervenir en los procesos económicos y garantizar, con base en los compromisos políticos de los gobiernos posrevolucionarios con las distintas clases y fracciones del capital, la reproducción adecuada del sistema. Particularmente, con la caída de los ingresos públicos también se afectó la capacidad pública para atender las demandas de la sociedad. El Estado ya no era eficiente y, en consecuencia, la concepción que existía acerca de la importancia del quehacer del Estado y del porqué debía ser un agente económico activo cambió sustancialmente. Localmente se había despejado el camino para que las estrategias económicas de tipo neoliberal se aplicaran internamente y se iniciara una de las reformas de la administración pública más radicales.

La dimensión política de las medidas de reforma económica se ubicó en el caso de nuestro país en la lucha por la conducción del programa de modernización económica entre los grupos políticos a la vieja usanza, que mantenían la idea de enfrentar los problemas económicos a partir de los fines que debía perseguir el Estado, exaltando los valores de la soberanía y el nacionalismo mexicano fuertemente enraizados en los ideales revolucionarios de paz, justicia, igualdad y soberanía,³⁶ y un nuevo

³⁶ Una manifestación de este tipo de nacionalismo, que expresa en el más amplio sentido el pensamiento político y las aspiraciones incorporadas en la Constitución de 1917, lo tenemos en el siguiente párrafo: "El Estado moderno se justifica por sus fines y por el empleo del Derecho para conseguirlos, lo que supone la existencia y función de la igualdad, la generalidad, la justicia y la seguridad. A su vez fines y principios se justifican en la medida en que el hombre, concebido igual y con derecho a la justicia, por el Estado y en el Estado encuentra la liberación de las necesidades que tienen en común todos los hombres. En otras palabras: *fines y principios estatales*

grupo de funcionarios públicos que hacían hincapié en los aspectos técnicos de la estrategia de modernización del Estado, y que llegaron al poder esgrimiendo su capacidad técnica y una pretendida vocación científica.

Este grupo, los neoliberales, más conocidos en nuestro país como tecnócratas, se presentaron como los expertos³⁷ macroeconomistas, y una vez en el poder articularon una campaña encaminada a mostrar que problemas económicos generados por el endeudamiento y la crisis de la balanza de pagos se debían de manera casi exclusiva a la mala administración económica del Estado.³⁸ En la visión de los neoliberales mexicanos la crisis tendría que resolverse a partir de reformar al Estado, logrando la transición del "Estado propietario anquilosado" al "Estado regulador y vigilante", y que en el caso extremo al Estado de los hombres de negocios.

Si anteriormente un Estado moderno era el gestor de los procesos económicos y el depositario de la voluntad general, en adelante su condición de modernidad la adquiriría con la reducción de la esfera de acción gubernamental. Es decir, para ser considerado un modelo de modernidad, el Estado sujetaría sus funciones a un marco de referencia en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del ca-

se justifican en la medida en que liberan a cada hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ignorancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres (López Portillo, 1979, p.28: cursivas nuestras).

³⁷ En el libro *El futuro de la democracia*, N. Bobbio hace una atinada descripción de lo que se podría considerar como la tecnocracia cuando afirma que "mientras la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, por lo contrario la tecnocracia pretende que los que toman las decisiones son los pocos que entienden de tales –o cuales– asuntos"(Bobbio, 1986, p.27). En este caso, las trayectorias de los funcionarios públicos que han tenido bajo su control la reforma de la administración pública y el proceso de cambio estructural y modernización económica muestran que efectivamente son expertos en teoría económica. No obstante, la evolución del país en las últimas dos décadas apunta a que su actuación ha dejado mucho que desear, pues ni sus propuestas económicas ni las soluciones administrativas que han impuesto han mejorado sustancialmente la situación de la economía mexicana. Si acaso han sido muy eficientes para garantizar la valoración de los capitales financieros y de las inversiones que en nuestro país han hecho las grandes firmas transnacionales.

³⁸ En *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, R. Cordera y C. Tello (1981) hacen una interesante reflexión acerca de la naturaleza del proyecto neoliberal y de las repercusiones que su programa económico podría tener, para el momento en que se escribió la obra, en el bienestar de la población.

pital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual, en la transformación económica del país. La lógica que se planteaba era llegar a un Estado muy parecido a un Estado mínimo; el que sólo se encarga de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado privadas se realicen de acuerdo a los marcos legales establecidos. En el enfoque económico de los tecnócratas cualquier ampliación de las funciones estatales es vista como parte de un nacionalismo que es anacrónico, no cabe en las tendencias de la globalización y la mundialización de los negocios, y debe abandonarse.

2. La Reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública

En 1982 comenzó una nueva etapa para el país en la que se iban a poner en práctica dos principios rectores de la reforma del estado: la redefinición cualitativa de la naturaleza del Estado y el redimensionamiento de la administración pública. Ambos tendrían que aplicarse de manera paralela. En la propuesta neoliberal³⁹ el contenido del primer principio giraba en torno de la exigencia de instituir una nueva relación entre el sector público y el sector privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública correcta. Aquellas que se circunscriben a imponer y vigilar las reglas de la convivencia social que favorezcan el libre funcionamiento del mercado y el adecuado desenvolvimiento del sector privado. En cuanto al segundo principio, la lógica era reducir el tamaño de la administración pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia.

³⁹ En el trabajo de R. Uvalle *Nueva racionalidad del Estado mexicano*, el autor revisa los supuestos económicos e ideológicos del neoliberalismo, y señala que éste está dirigido a "salvaguardar la economía de mercado a toda costa" (1990, p.170) despojando al Estado de sus facultades y capacidades económicas para reducirlo al de actor político encargado de salvaguardar los derechos del "hombre burgués". Si se analiza la postura de quienes se han encargado de la conducción económica del país podemos constatar que efectivamente tienen esa visión acerca de las funciones del Estado, y además están empeñados en proteger los derechos de los individuos, pero de aquellos que pueden incidir en los procesos económicos. El resto de la población, con sus demandas sólo impone rigideces al mercado que impiden su buen funcionamiento.

pital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual, en la transformación económica del país. La lógica que se planteaba era llegar a un Estado muy parecido a un Estado mínimo; el que sólo se encarga de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado privadas se realicen de acuerdo a los marcos legales establecidos. En el enfoque económico de los tecnócratas cualquier ampliación de las funciones estatales es vista como parte de un nacionalismo que es anacrónico, no cabe en las tendencias de la globalización y la mundialización de los negocios, y debe abandonarse.

2. La Reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública

En 1982 comenzó una nueva etapa para el país en la que se iban a poner en práctica dos principios rectores de la reforma del estado: la redefinición cualitativa de la naturaleza del Estado y el redimensionamiento de la administración pública. Ambos tendrían que aplicarse de manera paralela. En la propuesta neoliberal³⁹ el contenido del primer principio giraba en torno de la exigencia de instituir una nueva relación entre el sector público y el sector privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública correcta. Aquellas que se circunscriben a imponer y vigilar las reglas de la convivencia social que favorezcan el libre funcionamiento del mercado y el adecuado desenvolvimiento del sector privado. En cuanto al segundo principio, la lógica era reducir el tamaño de la administración pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia.

³⁹ En el trabajo de R. Uvalle *Nueva racionalidad del Estado mexicano*, el autor revisa los supuestos económicos e ideológicos del neoliberalismo, y señala que éste está dirigido a "salvaguardar la economía de mercado a toda costa" (1990, p.170) despojando al Estado de sus facultades y capacidades económicas para reducirlo al de actor político encargado de salvaguardar los derechos del "hombre burgués". Si se analiza la postura de quienes se han encargado de la conducción económica del país podemos constatar que efectivamente tienen esa visión acerca de las funciones del Estado, y además están empeñados en proteger los derechos de los individuos, pero de aquellos que pueden incidir en los procesos económicos. El resto de la población, con sus demandas sólo impone rigideces al mercado que impiden su buen funcionamiento.

Para avanzar en la realización de ambos principios, y como una forma de ajustar la gestión pública al estado de las finanzas públicas, se elevó a rango constitucional la actividad de la planeación en lo que se conoció como el Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁴⁰ Con base en el cual se estructuró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND, 1983-1988). Este documento rector fue la guía para la elaboración de los programas regionales, especiales, de mediano plazo, subprogramas, etcétera, a partir de los cuales la administración pública debería acotar su tamaño y sus funciones a la capacidad económica y las modalidades de financiamiento público no inflacionario.⁴¹

Se realizaron diagnósticos y se propusieron medidas encaminadas a revertir las "fallas del Estado" y dar la solución de los problemas públicos bajo estrictos criterios de racionalidad económica.⁴² La eficiencia económica se impuso a toda la administración pública, y con ella las acciones públicas relacionadas con las demandas sociales y las tareas encaminadas a mantener la cohesión social, se supeditaron a los instrumentos y mecanismos que a los ingresos públicos correspondieran.

La nueva forma de concebir el funcionamiento de la administración pública permitiría apoyar, desde la perspectiva de los nuevos encargados de la planeación económica, proyectos y servicios que incrementaran la productividad y la rentabilidad

⁴⁰ El entonces presidente Miguel de la Madrid modificó el artículo 26 constitucional a fin de que el mismo hiciera referencia a la obligación del Estado para organizar un sistema de planeación democrática, con el cual proponer las estrategias, los lineamientos, los objetivos y las metas del desarrollo nacional. Un aspecto novedoso es que este sistema debía incorporar procedimientos de consulta para que la sociedad participara en la definición de las acciones a seguir en las distintas etapas del propio proceso de planeación (Véase el artículo 26 constitucional).

⁴¹ El que se obtiene mediante la colocación de valores públicos en los mercados financieros nacionales o internacionales.

⁴² Aquí, las políticas públicas serían el soporte de la acción estatal, pues la solución a los problemas de carácter público, pasaría por un complejo proceso de planeación y evaluación en el que se incorporarían, además de un diagnóstico, la definición del curso a seguir y los recursos requeridos para su solución. Sobre este tema pueden consultarse los trabajos de G. Robles (1992) *La Evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas*, y de P. Moreno (1992) *Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas*. Ambos trabajos fueron presentados en el Seminario Introducción a las Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre 16-18 de 1992.

económica, alentando y protegiendo las actividades de los particulares. Consecuentemente, la propuesta económica de los tecnócratas reafirmaba la idea de que el mercado debía encargarse de la producción y la distribución, mientras que el Estado haría lo propio para lograr la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos. Por eso había que fortalecer las facultades rectoras del Estado y de la planeación indicativa en oposición al intervencionismo estatal.

La modernización del Estado y de la administración pública en un contexto de restricciones monetarias y financieras cada vez más severas, en la práctica se tradujo en un esquema de operación pública que implicó la cancelación de partidas presupuestales que originalmente estaban destinadas a cubrir programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etcétera. Sin embargo, como no era suficiente reducir las inversiones y los gastos públicos para recuperar los equilibrios económicos y dar solución a la crisis estructural⁴³ de la economía mexicana, de carácter doble en cuanto a crisis del Estado y la administración pública, los tecnócratas mexicanos, los encargados de la política económica, complementaron los recortes presupuestales con una política de privatización de las entidades gubernamentales y con la profundización de los controles a las finanzas públicas.

Con la privatización de empresas públicas se entraba al juego de los intereses de grandes grupos económicos, anteponiendo consideraciones pragmáticas de ganancia inicial para el Estado y cediendo el control público sobre importantes actividades económicas. En el caso del control a las finanzas públicas, lo que se pretendía era adecuar el déficit público al mecanismo de corrección económica definido en función del acervo de moneda compatible no sólo con las metas de reducción inflacionaria, sino

⁴³ Una excelente definición de crisis estructural se encuentra en J. Valenzuela (1990) cuando menciona que: "Por crisis estructural –o crisis del patrón de acumulación– entendemos el surgimiento de obstáculos a los procesos de valorización y acumulación capitalista, obstáculos que no se pueden eliminar con el simple resorte del movimiento cíclico usual. Dicho de otro modo, la restauración de la dinámica de los procesos de valorización y acumulación capitalistas, obliga a modificar algunos de los parámetros claves del sistema".

también con un menor crecimiento de la economía. Por ello, ambas medidas, que estaban claramente en la línea de los programas de estabilización económica,⁴⁴ estaban dirigidas a reducir al mínimo el déficit fiscal. A la par de la racionalización del gasto público, se aplicarían medidas para incrementar los ingresos del Estado y alcanzar el balance en las finanzas públicas.

3. La reforma del Estado y la modernización económica

En la estrategia de modernización económica, se insistiría en reformar al Estado en el sentido de contar con un "sector público más eficiente para atender sus obligaciones y compromisos populares" (PND, 1988-1994, Presentación, p. xvii). Reiterando la necesidad de constreñir la magnitud de la estructura de gestión estatal e instrumentar arreglos institucionales acordes a los esfuerzos para aumentar el ahorro y los ingresos públicos, y con ello contribuir a reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios.⁴⁵ En este esquema la estabilidad de las variables macroeconómicas y la introducción de los mecanismos de mercado en todos los ámbitos de la vida social y económica, implicaba no sólo la imposición de políticas económicas restrictivas, sino también sustituir al gran sector público por uno de menor tamaño que impulsara la reestructuración de la economía, liberalizando y desregulando los mercados, como condición para mantener las oportunidades de rentabilidad de las firmas privadas e impulsar un capitalismo fundamentalista.

Para hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos se trató de fortalecer el proceso de planeación nacional en el ám-

⁴⁴ Para una descripción detallada de los elementos centrales de los programas de ajuste aplicados en México a partir de 1982 puede consultarse el libro de C. M. Jarque y L. Téllez (1993), *El Combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*.

⁴⁵ No es sorprendente entonces que, como se señala en el documento *Occasional Paper /99* del Fondo Monetario Internacional: "Entre 1982-1987, las políticas financieras se centraron con particular énfasis en el ajuste fiscal. El balance primario se movió de un déficit de 5% del PIB en 1982 a un excedente de 5% del PIB en 1987" (1992, p. 6: *traducción nuestra*). El resultado de estas medidas económicas, de tipo contraccionista, fue la reducción de recursos para mantener las actividades del sector central, las inversiones para el beneficio social, y aquellas relacionadas con las operaciones de las empresas públicas.

también con un menor crecimiento de la economía. Por ello, ambas medidas, que estaban claramente en la línea de los programas de estabilización económica,⁴⁴ estaban dirigidas a reducir al mínimo el déficit fiscal. A la par de la racionalización del gasto público, se aplicarían medidas para incrementar los ingresos del Estado y alcanzar el balance en las finanzas públicas.

3. La reforma del Estado y la modernización económica

En la estrategia de modernización económica, se insistiría en reformar al Estado en el sentido de contar con un "sector público más eficiente para atender sus obligaciones y compromisos populares" (PND, 1988-1994, Presentación, p. xvii). Reiterando la necesidad de constreñir la magnitud de la estructura de gestión estatal e instrumentar arreglos institucionales acordes a los esfuerzos para aumentar el ahorro y los ingresos públicos, y con ello contribuir a reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios.⁴⁵ En este esquema la estabilidad de las variables macroeconómicas y la introducción de los mecanismos de mercado en todos los ámbitos de la vida social y económica, implicaba no sólo la imposición de políticas económicas restrictivas, sino también sustituir al gran sector público por uno de menor tamaño que impulsara la reestructuración de la economía, liberalizando y desregulando los mercados, como condición para mantener las oportunidades de rentabilidad de las firmas privadas e impulsar un capitalismo fundamentalista.

Para hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos se trató de fortalecer el proceso de planeación nacional en el ám-

⁴⁴ Para una descripción detallada de los elementos centrales de los programas de ajuste aplicados en México a partir de 1982 puede consultarse el libro de C. M. Jarque y L. Téllez (1993), *El Combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*.

⁴⁵ No es sorprendente entonces que, como se señala en el documento *Occasional Paper /99* del Fondo Monetario Internacional: "Entre 1982-1987, las políticas financieras se centraron con particular énfasis en el ajuste fiscal. El balance primario se movió de un déficit de 5% del PIB en 1982 a un excedente de 5% del PIB en 1987" (1992, p. 6: *traducción nuestra*). El resultado de estas medidas económicas, de tipo contraccionista, fue la reducción de recursos para mantener las actividades del sector central, las inversiones para el beneficio social, y aquellas relacionadas con las operaciones de las empresas públicas.

bito de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. Para lo cual se definieron las estrategias y medidas relacionadas con los programas operativos anuales, base temporal de la programación sectorial. Así como "las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales" (PND 1988-1994, p.131) que serían la base de referencia operativa de las acciones específicas de la administración pública federal. Aunque, el cumplimiento de las actividades públicas quedaría sujeto a la política global anual instituida en los Criterios Generales de Política Económica.⁴⁶

En ese contexto, el funcionamiento de la administración pública quedaba subordinado a la definición de estrategias y políticas programáticas flexibles al cambio en los ingresos públicos, y contaría solamente con aquellos organismos que le permitieran, bajo normas de eficiencia económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la planeación y la ejecución del gasto público. Desde la perspectiva gubernamental de la tecnocracia con las medidas de racionalización económica y de transformación organizacional de la administración pública se revalorizaría el desempeño del Estado, se contribuiría a reducir las presiones en el sector externo y se tenderían los puentes para acelerar la recuperación económica.

4. La reforma del Estado y el liberalismo social

Al redimensionamiento del sector público y la reforma del Estado que empezó en 1982, siguió otra reforma del Estado con una nueva ideología: el liberalismo social. Desde el punto de vista político esta propuesta fue la más importante porque en esencia representaba un intento de recomposición popular alrededor de las políticas gubernamentales. Su tesis era que se podía superar la crisis económica y alcanzar un desarrollo económico viable,

⁴⁶ En éstos se establecen tanto las proyecciones básicas del rumbo probable de la economía, como las medidas de política económica que se utilizarán a fin de que las metas propuestas puedan alcanzarse. Aunque siempre existe la posibilidad, como sucede de manera común, que las metas establecidas no se alcancen.

bito de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. Para lo cual se definieron las estrategias y medidas relacionadas con los programas operativos anuales, base temporal de la programación sectorial. Así como "las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales" (PND 1988-1994, p.131) que serían la base de referencia operativa de las acciones específicas de la administración pública federal. Aunque, el cumplimiento de las actividades públicas quedaría sujeto a la política global anual instituida en los Criterios Generales de Política Económica.⁴⁶

En ese contexto, el funcionamiento de la administración pública quedaba subordinado a la definición de estrategias y políticas programáticas flexibles al cambio en los ingresos públicos, y contaría solamente con aquellos organismos que le permitieran, bajo normas de eficiencia económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la planeación y la ejecución del gasto público. Desde la perspectiva gubernamental de la tecnocracia con las medidas de racionalización económica y de transformación organizacional de la administración pública se revalorizaría el desempeño del Estado, se contribuiría a reducir las presiones en el sector externo y se tenderían los puentes para acelerar la recuperación económica.

4. La reforma del Estado y el liberalismo social

Al redimensionamiento del sector público y la reforma del Estado que empezó en 1982, siguió otra reforma del Estado con una nueva ideología: el liberalismo social. Desde el punto de vista político esta propuesta fue la más importante porque en esencia representaba un intento de recomposición popular alrededor de las políticas gubernamentales. Su tesis era que se podía superar la crisis económica y alcanzar un desarrollo económico viable,

⁴⁶ En éstos se establecen tanto las proyecciones básicas del rumbo probable de la economía, como las medidas de política económica que se utilizarán a fin de que las metas propuestas puedan alcanzarse. Aunque siempre existe la posibilidad, como sucede de manera común, que las metas establecidas no se alcancen.

promoviendo "la complementariedad entre un Estado reformado y un mercado eficiente" (Villarreal, 1993, p.217).

El liberalismo social mantenía la concepción de que un Estado moderno es aquel que limita su campo de acción, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando que los agentes económicos privados se encarguen de la inversión agregada. Además, planteaba que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.⁴⁷ En un proceso de crecimiento sustentable.

En esa propuesta, el Estado mexicano se comprometía a crear un esquema de cooperación estatal y social que se regiría por principios de justicia social, en el cual la administración pública se encargaría, en coordinación con los potenciales beneficiarios, de realizar obras de infraestructura encaminadas a favorecer el desarrollo regional y urbano, de procurar una impartición de justicia clara y expedita y de prestar los apoyos materiales para fomentar la inversión privada. Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo en su connotación de conservadurismo, en esencia no podía separarse de éste porque mantenía la idea de que la motivación individual debería ser el punto de arranque de los programas de desarrollo social, y

⁴⁷ Ya que el resultado de varios años de ajuste económico fue el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población más desprotegida y la pérdida de una buena parte del capital político de que había gozado el Estado, en el mandato de Carlos Salinas se tomó la decisión de crear, como un mecanismo político y aparentemente compartido de responsabilidad estatal y social en la solución de los problemas de la población marginada, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Ambos quedaron ubicados en la estrategia oficial que pretendía rehacer el apoyo social que estaba perdiendo el PRI con el ajuste económico y recuperar la legitimidad social que le permitiría continuar el programa económico del neoliberalismo social. Una excelente descripción de la intencionalidad de las acciones de la Sedesol y del Pronasol se encuentra en el trabajo de D. Dresser *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*. La autora analiza el diseño del Pronasol y lo explica en términos de la necesidad del Estado para "...enfrentar tres conjuntos de objetivos: (1) adaptar el papel tradicional del Estado en materia social a las restricciones económicas, y redefinir el límite de su intervención en el contexto de la estrategia de reforma neoliberal, (2) diluir el potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, adaptando la movilización social a través de la "coparticipación", y debilitar la fuerza de los grupos de oposición de izquierda con el establecimiento de acuerdos y arreglos con los movimientos populares; y (3) reestructurar a las élites locales y regionales del PRI con un creciente control centralizado." (1990, p. 1: traducción nuestra).

que la asignación de recursos a través de los mecanismos del mercado contribuían de manera decisiva a la reivindicación de la igualdad social.

En la visión pragmática del liberalismo social se planteaba que la nueva configuración social requería de una administración pública diferente, donde los individuos tuvieran mayores posibilidades para participar, tutelados por el Estado, en la toma de decisiones. Sin embargo, en su propuesta el dilema medular acerca de cuál y cómo debería ser la participación del Estado en la economía seguía presente, pues conforme transcurría el tiempo era cada vez más claro que ni un Estado más pequeño ni una administración pública reducida eran suficientes para resolver los desequilibrios de un país con una problemática económica y social cada vez más compleja, que se reflejaba en la profundización de las desigualdades económicas, regionales y sociales.

En los hechos, la oferta de cambio del liberalismo social no pudo superar el plano ideológico. Solamente pretendía alejar a la administración pública de la política social, y de esa manera sustituir al poder público de la función de regulación social en favor de la regulación oligopólica de los mercados. Por ello, las funciones públicas en materia social se subordinaban a la "doctrina de la subsidiariedad económica del Estado, que puede ser funcional en tanto ayuda a dismantelar la estructura del viejo Intervencionismo estatal y, por ende, posibilita la construcción del nuevo activismo" (Valenzuela, 1991, p.34). Subsidiariedad que pronto mostró sus límites, porque el apoyo político y económico con que surgió el liberalismo social sólo perduró en la medida en que algunos sectores de las clases populares fueron favorecidos con los programas gubernamentales de tipo asistencial.

Cuando se agotaron los recursos económicos y con ellos los privilegios y los propósitos personales y políticos que le dieron origen, la propuesta del liberalismo social tendió a diluirse, pues la inmediatez de sus objetivos y el pragmatismo político que lo caracterizaron no permitieron sentar las bases para la construcción de una estructura de gestión gubernamental que sirviera

para "el fortalecimiento del Estado ni para mejorar la capacidad técnica, operativa y administrativa de la administración pública para prestar los servicios generales y sociales a su cargo con mayor efectividad" (Andrieu, 1989, p.16).

Tal como hemos visto, la reforma del Estado, en su vertiente de reforma de la administración pública se ha reducido a la imposición de marcos de gestión gubernamental, ceñidos a la lógica de la racionalidad financiera, en los cuales ya no se da la importancia suficiente al orden y equilibrio político que se requeriría para poder satisfacer las demandas de la población y hacer frente, en mejores condiciones, a los retos que imponen la integración y globalización económicas.

En las circunstancias económicas y políticas mundiales efectivamente es fundamental que tanto el Estado como la administración pública operen de manera eficiente, pero esto lejos de validar al Estado mínimo de corte empresarial, que surge de suponer que realmente existe una dicotomía entre Estado y mercado, impone la tarea de configurar una nueva realidad estatal en el terreno de lo privado—social. Lo que pasa por reconocer que el Estado no puede seguir siendo visto como un impedimento para el desarrollo, y que el libre mercado no es la panacea a la problemática económica, política y social de la sociedad mexicana contemporánea, ya que dejado a sus libres fuerzas ha producido una distribución del ingreso socialmente inaceptable. De ahí que se debe recuperar el debate sobre las funciones del Estado y de la administración pública, pero ubicado correctamente. En la discusión de cómo estructurar una política de planeación y de intervención estatal en la que al mismo tiempo Estado y mercado sean los impulsores de una reconstrucción económica menos excluyente y más igualitaria.

En este sentido, el reto es que, más allá de las funciones mínimas que conservadores y neoliberales les asignan⁴⁸ al Estado y

⁴⁸ Funciones como la defensa, el sistema normativo para protección de la propiedad y la administración macroeconómica.

la administración pública, se reconstruya un activismo estatal planeado y selectivo capaz de promover crecimiento económico con desarrollo social. Si eso es lo que queremos hay que reconocer que política y economía no están separadas y, por lo tanto, que en los propósitos básicos de gobierno (con acciones referidas a la provisión de bienes y servicios, en la gestión de actividades económicas y productivas, en el establecimiento de marcos normativos dirigidos para promover las actividades privadas, pero también para asegurar una asignación de recursos más equitativa, etcétera) se deben incorporar una amplia gama de funciones que incluyan el establecimiento de un esquema de participación social que reivindique al gobierno en el terreno político como el espacio de conjunción del interés social y el interés público.

Esto sólo se podrá lograr en la medida en que se reconozca que el problema de la reforma del Estado y de la refuncionalización de su estructura de gestión gubernamental, en un contexto de modernización económica, no es sólo técnico de eficiencia económica, también es político y social.

Capítulo III

INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR

nómica de los años ochenta, a fin de mostrar su incidencia en la reestructuración de las empresas públicas y en la transición hacia una participación del Estado en la economía, en lo que podría llamarse el “empresario público”. En la cuarta sección se presenta un breve examen de los resultados de las políticas instrumentadas para lograr la modernización económica. En términos de que los escasos resultados que ésta ha dado hace indispensable una nueva revisión acerca del debate sobre la modernización del Estado y las funciones que debe desempeñar en la economía.

I. La reconstrucción del país y los fundamentos de la actividad económica pública

En la Constitución de 1917 se dotó al Estado mexicano de amplias facultades para participar en la economía y sentar las bases para la construcción de una economía capitalista. Esa intervención tenía dos facetas; la de la participación directa del Estado en los procesos económicos y la vinculada con el manejo de los diferentes instrumentos de la política económica. La primera se realizó fundamentalmente a través de la actividad productiva de las empresas del Estado, y la segunda, por medio del manejo de los instrumentos de política fiscal, comercial, monetaria y financiera.

Sin embargo, apuntalar el intervencionismo estatal requirió de la creación de un esquema jurídico–normativo amplio, que fue de la propia Constitución (artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales) y la promulgación de leyes específicas (Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras) hasta la elaboración de los planes de carácter sectorial–macroeconómico más acabados (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes nacionales de desarrollo, que desde 1983 se hicieron obligatorios). Este conjunto de ordenamientos legales

ha constituido el espacio jurídico en el que, desde el derecho público, se fue organizado y ordenado la participación del Estado en la economía y su intervención directa en los procesos productivos y distributivos. Al mismo tiempo permitió construir el cuadro de definiciones de los ámbitos en los cuales la actividad estatal debía ser exclusiva (petróleo, energía eléctrica y petroquímica básica), de aquellos en los que era deseable también la participación privada y social (bienes de capital, productos farmacéuticos, alimenticios y textiles, entre otros) y de las formas que asumirían las estrategias de fomento para dar el sustento a la industrialización y al desarrollo del capitalismo en el país.

Al comienzo de los años veinte una de las principales tareas era reorganizar el sistema monetario y reconstruir el sistema bancario, ya que ambos se habían colapsado en el período revolucionario. Esta era una condición indispensable para ordenar las actividades monetarias, crediticias y de financiamiento. Para ello, se crearon las instituciones que darían coherencia y dirección a todo el sistema financiero. Aunque el Banco de México se fundó en 1925 fue hasta la siguiente década cuando logró organizar y centralizar la emisión de circulante y establecer la obligatoriedad del encaje legal para los bancos privados. Con un Banco Central como la autoridad monetaria, el Estado pudo delinear la política monetaria y controlar la emisión de circulante. Esto le permitió empezar a utilizar el encaje legal como medio para allegarse recursos, y con ellos instrumentar una política de financiamiento del gasto público que posteriormente se concretaría en la construcción de obras de infraestructura básica⁴⁹ y en inversiones productivas.

Una vez que se inició la reestructuración del sistema monetario había que crear toda la red de instituciones financieras que se requerían para estimular la realización de nuevos proyectos pro-

⁴⁹ "El porcentaje de inversión pública para el desarrollo básico se elevó del 57% logrado durante el gobierno de Calles, al 78% bajo Cárdenas". J. Himes, citado por C. Velasco (1981, p. 56).

ductivos. Así, en 1934 se crea Nacional Financiera (Nafinsa),⁵⁰ al principio con características de inmobiliaria. La cual, una década después, ya reorganizada como institución de fomento empieza a operar como banco de inversión. Ello la convertiría en la principal institución estatal de financiamiento industrial.⁵¹ A la creación de Nafinsa siguieron la del Banco Nacional de Crédito Ejdial, del Banco Nacional de Crédito Agrícola y del Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. En paralelo, el Estado buscó desarrollar la infraestructura que se requería para urbanizar e integrar físicamente al país. Con ese propósito se expropiaron los ferrocarriles y se realizan inversiones públicas en la construcción de carreteras, caminos y puertos.

A partir de la década de los años treinta se puso en práctica una política de creciente inversión estatal que tuvo uno de sus momentos más importantes en el desarrollo del sector paraestatal. Este se completó con nacionalizaciones, la absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización, y la creación por iniciativa gubernamental de empresas en ramas en las que se consideraba negativa o poco deseable la inversión extranjera, o en áreas en donde los grandes montos de capital requerido y los largos periodos de maduración de los proyectos aparecían como poco atractivas a la inversión privada.⁵² De esta manera, el sector público fue adquiriendo una amplia participación en sectores como en las comunicaciones, los energéticos, las

⁵⁰ "En 1935 Nafinsa queda liberada de las funciones de institución inmobiliaria para realizar actividades de institución financiera del Estado. Pero es en 1940, cuando se le da una nueva Ley Orgánica, que ya es considerada institución de fomento. De esta manera la promoción del desarrollo económico se convirtió en su objetivo principal. Para 1941 Nafinsa empezó a financiar proyectos destinados a contrarrestar la escasez de productos, originada por la guerra, en las industrias de artículos básicos tales como hierro y acero, celulosa, sosa cáustica e hilaza de artíselo" (Secretaría de Gobernación, 1946, p. 343).

⁵¹ "En su papel de promotora industrial Nacional Financiera pasó de destinar 1.9 millones de pesos en 1940 a 646.4 millones de pesos en 1950, centrandose sus recursos principalmente en la industria petrolera, el hierro y el acero, el cemento y los materiales de la construcción, los alimentos, los textiles, el papel y la celulosa y las sustancias y los productos químicos" (Cabral, 1981, p. 88).

⁵² En cuanto a nacionalizaciones tenemos a Pemex, Ferrocarriles Nacionales y la banca; en el rubro de absorción de empresas se ubicaron la Fundidora Monterrey y los Ingenios Azucareros; en la creación de empresas se pueden mencionar la Comisión Federal de Electricidad y Sidermex; y, finalmente en relación con los grandes complejos industriales tenemos a la Siderúrgica Lázaro Cárdenas—Las Truchas y el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún.

manufacturas, los alimentos, la prestación de servicios y en actividades financieras y de fomento.

De forma paralela fue delineándose una política económica y un esquema de protección comercial con el cual apoyar el desarrollo de las nacientes industrias nacionales. Este proceso se inició una vez que los gobiernos posrevolucionarios pudieron consolidar, con una amplia base social de apoyo, un proyecto de nación viable, lo que quiere decir con estabilidad política y social.

Para ir sentando las bases de lo que sería la economía de mercado, los diferentes instrumentos de política económica se utilizaron para favorecer el surgimiento de empresas y la ampliación del mercado interno. Así, por ejemplo, se establecieron incentivos fiscales que se traducían en la exención del pago de impuestos en periodos que iban de 5 a 10 años sobre las importaciones de maquinaria para el equipamiento de la planta industrial, en las rentas y en el pago de timbres.⁵³ Además, y con el fin de proteger a las nuevas industrias, en la política comercial⁵⁴ se introdujeron prohibiciones, gravámenes progresivos, aranceles y permisos de importación sobre aquellas importaciones de bienes e insumos extranjeros que podían competir en el mercado interno con la producción nacional.

Estas acciones propiciaron que en el período comprendido entre 1920 y finales de los años treinta, la economía nacional creciera en forma sostenida: "la producción agrícola se incrementó a una tasa anual promedio de 4.6%, la minería creció 8.9%, la generación de energía eléctrica 13.5% y la producción manufacturera creció 4% anual. El avance que se dio en estos sectores contribuyó para que en la siguiente década la producción industrial se

⁵³ Al respecto véanse la *Ley de Industrias de Transformación* de 1941, la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación* decretada en 1946, y la *Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias* de 1954.

⁵⁴ En el libro *El comercio exterior de México* (1988) se describe cómo se fue organizando la política comercial con el objetivo de proteger a la naciente industria nacional. Asimismo, analizan los instrumentos de protección comercial más utilizados: el arancel, el permiso previo de importación y el precio oficial.

incrementara a una tasa anual promedio de 5.8%" (Hernández, 1985, p.26).

Como puede observarse en este período el Estado se concretó a crear las condiciones que favorecieran la acumulación de capital y la formación de activos. De ahí que se haya dado a la tarea de estructurar un complejo conjunto de incentivos y medidas de corte fiscal y comercial, de crear la infraestructura que se requería para el crecimiento del mercado interno y de consolidar un sistema monetario-financiero que sirviera tanto para financiar el gasto público como para instrumentar una política crediticia acorde con los requerimientos del financiamiento privado.

1. La sustitución de importaciones y el despegue industrial

En la década de los cuarenta, el llamado "proceso sustitutivo de importaciones"⁵⁵ se caracterizó por un acelerado crecimiento industrial. Con la segunda Guerra Mundial el comercio internacional se redujo a tal grado que se dieron las condiciones para que la industria nacional destinara una parte importante de su producción hacia el mercado interno, en aquellas ramas con capacidad de incrementar su producción.⁵⁶ Esta estrategia, conocida como la industrialización por sustitución de importaciones, se reforzó con el mantenimiento de la política de protección comercial, ya que se fortaleció el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados.

Sin embargo, al final del conflicto armado se habían generado dos fenómenos importantes. Por una parte, las economías beligerantes, que habían mantenido a su industria ocupada en la fabricación de armamento, reanudaron su producción de bienes

⁵⁵Este ocurre cuando el componente importado se reduce en relación a la oferta total, y el proceso en su conjunto es considerado como estratégico en el desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta a los setenta. Una descripción amplia y detallada del "Modelo de industrialización por sustitución de importaciones" se encuentra en R. Villarreal (1988).

⁵⁶ En este caso "la existencia de capacidad ociosa permitió el crecimiento de la producción de varias industrias, principalmente en las ramas textiles, hierro, acero, cemento y pulpa de papel" (Hernández, 1985, p. 30).

incrementara a una tasa anual promedio de 5.8%" (Hernández, 1985, p.26).

Como puede observarse en este período el Estado se concretó a crear las condiciones que favorecieran la acumulación de capital y la formación de activos. De ahí que se haya dado a la tarea de estructurar un complejo conjunto de incentivos y medidas de corte fiscal y comercial, de crear la infraestructura que se requería para el crecimiento del mercado interno y de consolidar un sistema monetario-financiero que sirviera tanto para financiar el gasto público como para instrumentar una política crediticia acorde con los requerimientos del financiamiento privado.

1. La sustitución de importaciones y el despegue industrial

En la década de los cuarenta, el llamado "proceso sustitutivo de importaciones"⁵⁵ se caracterizó por un acelerado crecimiento industrial. Con la segunda Guerra Mundial el comercio internacional se redujo a tal grado que se dieron las condiciones para que la industria nacional destinara una parte importante de su producción hacia el mercado interno, en aquellas ramas con capacidad de incrementar su producción.⁵⁶ Esta estrategia, conocida como la industrialización por sustitución de importaciones, se reforzó con el mantenimiento de la política de protección comercial, ya que se fortaleció el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados.

Sin embargo, al final del conflicto armado se habían generado dos fenómenos importantes. Por una parte, las economías beligerantes, que habían mantenido a su industria ocupada en la fabricación de armamento, reanudaron su producción de bienes

⁵⁵Este ocurre cuando el componente importado se reduce en relación a la oferta total, y el proceso en su conjunto es considerado como estratégico en el desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta a los setenta. Una descripción amplia y detallada del "Modelo de industrialización por sustitución de importaciones" se encuentra en R. Villarreal (1988).

⁵⁶ En este caso "la existencia de capacidad ociosa permitió el crecimiento de la producción de varias industrias, principalmente en las ramas textiles, hierro, acero, cemento y pulpa de papel" (Hernández, 1985, p. 30).

de consumo, lo que significó para la economía mexicana la progresiva disminución de las exportaciones manufactureras; y, por otra, el fuerte crecimiento económico que se estaba experimentando en el país tenía como contrapartida una demanda creciente de importaciones de equipo, insumos y bienes suntuarios, lo que provocó el deterioro de la balanza comercial y, por lo tanto, el crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La caída de las exportaciones y el incremento de las importaciones obligaron al Estado a endurecer los controles comerciales: elevando impuestos y aranceles, imponiendo "precios oficiales", prohibiendo importaciones, y, adicionalmente, estableciendo permisos previos de importación y tasas *ad valorem*. La intención era frenar las importaciones de bienes de consumo suntuario y estimular las importaciones de bienes de capital y de insumos que la industria requería para continuar su expansión.

En este período la actividad productiva del sector público permaneció como el principal apoyo a la industrialización y al mantenimiento del ritmo de producción del sector agrícola; continuaron las inversiones públicas en electricidad y petróleo; se realizaron importantes inversiones en la industria metálica-básica (se crea la empresa de capital mixto Altos Hornos de México) con el propósito de incrementar la producción y comercialización de los productos de las industrias básicas del hierro y el acero, así como de otros materiales no ferrosos, y se avanzó en la producción de insumos de uso específico con la creación de la empresa Guanos y Fertilizantes. Un aspecto sobresaliente de esta empresa pública era que no sólo producía abonos y fertilizantes, también prestaba asesoría técnica en materia agrícola. De tal forma que podía ofrecer a los campesinos y agricultores paquetes tecnológicos integrales.

Todas estas actividades llevaron a que el crecimiento de la inversión pública, "en términos absolutos, con las cifras deflacionadas a precios de 1950, se elevara de 1,092.3 millones de pesos en 1940 a 2,108.9 millones de pesos en 1945 para alcanzar 2,660 millones de pesos en 1950" (Hernández, 1985, p.80).

Cabe señalar que durante esta década Nafinsa se dedicó a financiar programas de inversión pública, privada y proyectos mixtos en industrias como la siderúrgica, la azucarera y la del cemento que generaba importantes encadenamientos productivos y fortalecían el crecimiento de los mercados regionales.

Los apoyos sectoriales y las políticas de fomento permitieron apuntalar la estrategia de desarrollo industrial "hacia adentro". De ahí que se observaron altas tasas de crecimiento. Sin embargo, también fueron produciéndose algunos problemas. La inflación empezó a crecer, mientras el desequilibrio en el sector externo se ampliaba. El primer problema se produjo como resultado del manejo de la política fiscal y de la forma de financiar el gasto público. Como los gravámenes a las ganancias de las empresas se mantenían reducidos, el gobierno tenía que financiar su creciente gasto y sus inversiones con la emisión de circulante. Al segundo problema contribuyeron las importaciones de bienes intermedios y de capital que estaban apoyando la sustitución de importaciones. Consecuentemente, en la medida en que se ensanchaba la diferencia entre importaciones y exportaciones, la balanza comercial tendía a presentar persistentes saldos negativos.

Dado que ya se contaba con una buena parte de la infraestructura básica para conectar los mercados y los principales centros económicos, de este período sobresalen inversiones estatales en las ramas industriales productoras de materias primas e insumos básicos e intermedios que se requerían para consolidar los sectores productivos que habían surgido durante la segunda Guerra Mundial.

2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico

En el período conocido como el "desarrollo estabilizador" se continuó con el esquema de protección comercial a la industria y se siguió apoyando el proceso de sustitución de importaciones. El proteccionismo giró en torno de la política comercial, las exen-

Cabe señalar que durante esta década Nafinsa se dedicó a financiar programas de inversión pública, privada y proyectos mixtos en industrias como la siderúrgica, la azucarera y la del cemento que generaba importantes encadenamientos productivos y fortalecían el crecimiento de los mercados regionales.

Los apoyos sectoriales y las políticas de fomento permitieron apuntalar la estrategia de desarrollo industrial "hacia adentro". De ahí que se observaron altas tasas de crecimiento. Sin embargo, también fueron produciéndose algunos problemas. La inflación empezó a crecer, mientras el desequilibrio en el sector externo se ampliaba. El primer problema se produjo como resultado del manejo de la política fiscal y de la forma de financiar el gasto público. Como los gravámenes a las ganancias de las empresas se mantenían reducidos, el gobierno tenía que financiar su creciente gasto y sus inversiones con la emisión de circulante. Al segundo problema contribuyeron las importaciones de bienes intermedios y de capital que estaban apoyando la sustitución de importaciones. Consecuentemente, en la medida en que se ensanchaba la diferencia entre importaciones y exportaciones, la balanza comercial tendía a presentar persistentes saldos negativos.

Dado que ya se contaba con una buena parte de la infraestructura básica para conectar los mercados y los principales centros económicos, de este período sobresalen inversiones estatales en las ramas industriales productoras de materias primas e insumos básicos e intermedios que se requerían para consolidar los sectores productivos que habían surgido durante la segunda Guerra Mundial.

2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico

En el período conocido como el "desarrollo estabilizador" se continuó con el esquema de protección comercial a la industria y se siguió apoyando el proceso de sustitución de importaciones. El proteccionismo giró en torno de la política comercial, las exen-

ciones fiscales sobre las ganancias de las empresas privadas y los subsidios directos a la industria. Éstos se generaban vendiendo al sector privado bienes y servicios públicos a precios inferiores a su costo de producción.⁵⁷ Por el estado de la planta industrial en esos momentos, esa política de precios y tarifas públicas estaba justificada, sin embargo, con el tiempo se harían evidentes los efectos perversos que esta práctica tendría para las finanzas del gobierno y para el autofinanciamiento de las propias empresas públicas.

La inversión estatal en el sector industrial mantuvo su carácter prioritario. La contribución de la industria estatal a las industrias pesadas y de bienes de capital se dio con la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Esta empresa se dedicó a la fabricación y laminación de hierros planos y acero. Aunque en este mismo período se produjo también la incorporación de los ingenios azucareros al padrón de empresas estatales. Con el control estatal de esta industria se garantizaba la satisfacción de la demanda de azúcar para consumo popular y la relacionada con las ramas industriales dedicadas a la elaboración de bebidas y alimentos.⁵⁸

Con el apoyo estatal se estaba desarrollando una industria manufacturera liderada por las ramas productoras de bienes intermedios, de bienes de consumo suntuario y, escasamente, de algunos bienes de capital, y que sustentaba su crecimiento en la existencia de un mercado creciente y cautivo. En ese contexto

⁵⁷ "Para el período 1960-1970 las empresas públicas habían transferido 24,645 millones de pesos al sector industrial a través de la política de precios oficiales en electricidad, transporte, ferrocarriles nacionales y petróleo" (Villarreal, 1988, p. 95).

⁵⁸ Uno de los argumentos reiterados en los estudios sobre la reestructuración del sector paraestatal era que sus deficiencias se debían a su gran tamaño. Sin embargo, como se muestra en el estudio *La Organización Industrial en México*, "...la participación del Estado en las manufacturas, por medio de la empresa pública -hasta 1986- es inferior a 8% de la producción, excluida la industria petrolera" (Casar, 1990, p. 93). Lo que realmente hacía importantes a las empresas públicas eran los bienes y servicios que ofrecían. Como muestra, basta considerar que algunos de sus productos eran insumos en la fabricación de tubos, aleaciones, fundición, moldeo de piezas metálicas, estructuras para la construcción, artículos de alambre y telas metálicas de la industria siderúrgica. Otro tanto sucedía con los ingenios azucareros que elaboraban la materia prima para la fabricación de endulzantes, chicles, la destilación de alcohol etílico, la elaboración de aguardiente y de refrescos, por mencionar algunos de sus usos.

se consolidaron las industrias automotriz, química, del hule, eléctrica, de maquinaria no eléctrica y de equipo de transporte, por mencionar algunas.

La estrategia de "industrialización por sustitución de importaciones", iniciada en la década de los años cuarenta, se mantuvo durante el desarrollo estabilizador, y fue exitosa al propiciar el crecimiento de ramas industriales de gran impacto sobre el empleo y en mercados regionales, pero generó un crecimiento distorsionado entre las distintas ramas de la actividad productiva. Además, el mantenimiento prolongado de la política de protección comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio⁵⁹ sesgaron las relaciones comerciales con el exterior, favoreciendo las importaciones e inhibiendo las exportaciones. A esto hay que añadir que las altas tasas de crecimiento del sector manufacturero estimulaban aún más el incremento de las importaciones. Esto se derivaba de que los productores nacionales eran incapaces de satisfacer la demanda interna de tales bienes, pues no se había alcanzado una etapa madura en el proceso de sustitución de importaciones. Los desequilibrios en la industria se reflejarían hacia finales de los años sesenta, en "el reforzamiento del carácter oligopólico de la estructura de la producción y de mercado de la economía mexicana" (Ayala, 1981, p.587).

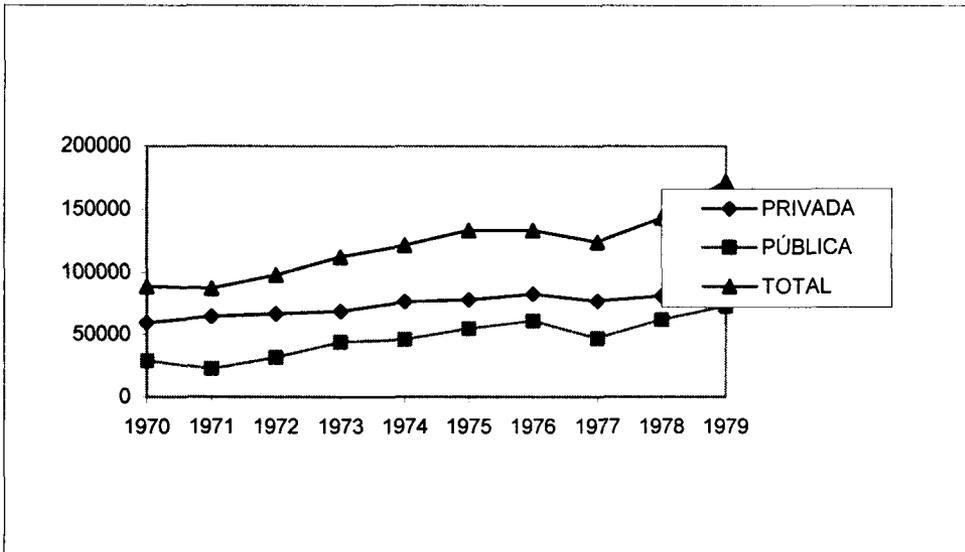
En los años setenta la inversión pública se destinó principalmente a las obras de infraestructura de las industrias petrolera y eléctrica, a la creación de empresas dedicadas a la producción de bienes de capital (Clemex, NKS, Forjamex) y al fomento de las comunicaciones y transportes. De ahí que para 1976 "cerca de 40% de la inversión pública federal se destinaba a la industria" (Marúm, 1981, p.110). Sobresale de finales de la década la construcción de importantes obras en la industria de la petroquímica básica. Como resultado de las inversiones del sector público se tuvo un crecimiento significativo en la formación bruta de capital (FBK). Esto es significativo de que el gasto y la inver-

⁵⁹ El tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976, cuando pasó de 12.50 a 25.00 pesos por dólar, lo que representó una devaluación del 100%.

sión pública lejos de inhibir las inversiones privadas generaban un proceso multiplicativo de la misma (Gráfica 3.1).

GRÁFICA 3.1

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL (MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con datos de SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales*

La expansión de la inversión estatal hizo que a principios de la década de los ochenta se tuviera un grupo de entidades públicas que participaban en la producción y laminación de hierro y acero, la explotación de petróleo y la petroquímica básica, la producción de fertilizantes, la construcción de material y equipo ferroviario, la producción de celulosa y papel, la fabricación de motores, vehículos y autopartes; la generación de energía eléctrica y la industrialización y comercialización de maíz, azúcar y leche.⁶⁰ Este crecimiento no era producto del azar ni del

⁶⁰ Mientras "el crecimiento del sector paraestatal dio como resultado que a mediados de los setenta se tuvieran más de 800 entidades públicas" (Villarreal, R. y R. de Villarreal, 1977, p. 233) para 1983, cuando se inicia su redimensionamiento, el presidente De la Madrid señalaba que existían 1,115 entidades del sector público. Es decir, la participación directa del Estado en la economía se había incrementado en cerca de 44.7% de 1976 a 1983. Esto sin considerar la

capricho estatal por robar espacios de participación al capital privado, simplemente era el resultado de la incapacidad del sector privado para conducir la estrategia de desarrollo. En última instancia muestra que los proyectos más complejos, que son por definición muy riesgosos dados los montos de capital involucrado, sólo podían ser desarrollados por el Estado. Por lo que el crecimiento de la inversión pública y la formación de empresas paraestatales se convirtió en una condición *sine qua non* del crecimiento económico y del esfuerzo de industrialización (Casar, et al., 1990).

3. La política económica y la estrategia de industrialización

Ahora bien, una revisión general de las características de la producción estatal y del manejo de la política económica nos proporciona una idea más completa y adecuada acerca de la actuación del Estado como promotor del desarrollo económico, considerando que el éxito en el manejo de los instrumentos de política económica no sólo dependía de la evolución de la economía nacional, sino también de las exigencias resultantes de las transformaciones en la estructura del comercio Inter.-nacional y la división internacional del trabajo.⁶¹ De ahí que las políticas comercial, fiscal y monetaria instrumentadas entre 1940 y finales de 1960 se utilizaran para introducir las condiciones que propiciarán el equilibrio externo y la estabilidad de precios a corto plazo, y el desarrollo industrial a largo plazo.

Sin embargo, los desequilibrios que se iban produciendo entre los diferentes sectores económicos impedían que esos objetivos se alcanzaran al mismo tiempo. Por ello no resulta sorprendente que un rasgo particular de todo el período de expansión econó-

participación estatal en la prestación de servicios financieros, derivada de la nacionalización de los bancos privados.

⁶¹ En el período que fue de la posguerra a la crisis de finales de los setenta, las economías menos desarrolladas tendían a especializarse en la producción de materias primas y de productos de bajo valor agregado. Un estudio detallado de cómo esa inserción de las economías latinoamericanas en el comercio mundial, redujo sus posibilidades de desarrollo se encuentra en los obras de O. Rodríguez(1980) *La teoría del subdesarrollo de la Cepal* y de Oswaldo Sunkel y Pedro Paz (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y La teoría del desarrollo*.

capricho estatal por robar espacios de participación al capital privado, simplemente era el resultado de la incapacidad del sector privado para conducir la estrategia de desarrollo. En última instancia muestra que los proyectos más complejos, que son por definición muy riesgosos dados los montos de capital involucrado, sólo podían ser desarrollados por el Estado. Por lo que el crecimiento de la inversión pública y la formación de empresas paraestatales se convirtió en una condición *sine qua non* del crecimiento económico y del esfuerzo de industrialización (Casar, et al., 1990).

3. La política económica y la estrategia de industrialización

Ahora bien, una revisión general de las características de la producción estatal y del manejo de la política económica nos proporciona una idea más completa y adecuada acerca de la actuación del Estado como promotor del desarrollo económico, considerando que el éxito en el manejo de los instrumentos de política económica no sólo dependía de la evolución de la economía nacional, sino también de las exigencias resultantes de las transformaciones en la estructura del comercio Inter.-nacional y la división internacional del trabajo.⁶¹ De ahí que las políticas comercial, fiscal y monetaria instrumentadas entre 1940 y finales de 1960 se utilizaran para introducir las condiciones que propiciarán el equilibrio externo y la estabilidad de precios a corto plazo, y el desarrollo industrial a largo plazo.

Sin embargo, los desequilibrios que se iban produciendo entre los diferentes sectores económicos impedían que esos objetivos se alcanzaran al mismo tiempo. Por ello no resulta sorprendente que un rasgo particular de todo el período de expansión econó-

participación estatal en la prestación de servicios financieros, derivada de la nacionalización de los bancos privados.

⁶¹ En el período que fue de la posguerra a la crisis de finales de los setenta, las economías menos desarrolladas tendían a especializarse en la producción de materias primas y de productos de bajo valor agregado. Un estudio detallado de cómo esa inserción de las economías latinoamericanas en el comercio mundial, redujo sus posibilidades de desarrollo se encuentra en los obras de O. Rodríguez(1980) *La teoría del subdesarrollo de la Cepal* y de Oswaldo Sunkel y Pedro Paz (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y La teoría del desarrollo*.

mica haya sido el fortalecimiento de una tendencia hacia un desequilibrio constante en el sector externo, fomentado por la dependencia estructural de la industria respecto de las importaciones y la escasez de productos manufacturados exportables.

En general, las medidas adoptadas⁶² para corregir esos problemas fueron: mantener el tipo de cambio estable con el objetivo de modificar los precios relativos para favorecer las exportaciones nacionales y encarecer las importaciones; establecer tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; utilizar una política crediticia expansiva para estimular las inversiones, y utilizar parte de los recursos del sector financiero para apoyar los crecientes gastos gubernamentales.

Sin embargo, el escaso crecimiento de las exportaciones y los crecientes pagos por rentas, regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero presionaban de manera significativa la balanza de pagos. Así, cuando las finanzas públicas mostraron que el incremento del gasto público sin una adecuada forma de financiamiento estaba generando un déficit fiscal creciente,⁶³ el problema del desajuste externo se estaba tornando inmanejable.

4. Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas

En los años setenta la industria en el país estaba compuesta por un sector productor de bienes de capital escasamente desarrollado y una floreciente industria productora de bienes de consumo duradero, dispuesta a satisfacer las necesidades de los consumidores de ingresos más altos, que requería cantidades crecientes de insumos y componentes importados para mantener su producción. A lo que habría que añadir que las diferen-

⁶² También la política fiscal, que buscaba estimular la inversión privada a través de otorgar exenciones y subsidios al capital privado, y la política comercial, pues con los impuestos, aranceles y los controles cuantitativos a las importaciones se pretendía proteger a las empresas locales de la competencia externa.

⁶³ "El déficit del sector público como proporción del producto empezó a crecer a principios de los setenta, alcanzando casi el 18% en 1982", *El Economista Mexicano*, p.14.

mica haya sido el fortalecimiento de una tendencia hacia un desequilibrio constante en el sector externo, fomentado por la dependencia estructural de la industria respecto de las importaciones y la escasez de productos manufacturados exportables.

En general, las medidas adoptadas⁶² para corregir esos problemas fueron: mantener el tipo de cambio estable con el objetivo de modificar los precios relativos para favorecer las exportaciones nacionales y encarecer las importaciones; establecer tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; utilizar una política crediticia expansiva para estimular las inversiones, y utilizar parte de los recursos del sector financiero para apoyar los crecientes gastos gubernamentales.

Sin embargo, el escaso crecimiento de las exportaciones y los crecientes pagos por rentas, regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero presionaban de manera significativa la balanza de pagos. Así, cuando las finanzas públicas mostraron que el incremento del gasto público sin una adecuada forma de financiamiento estaba generando un déficit fiscal creciente,⁶³ el problema del desajuste externo se estaba tornando inmanejable.

4. Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas

En los años setenta la industria en el país estaba compuesta por un sector productor de bienes de capital escasamente desarrollado y una floreciente industria productora de bienes de consumo duradero, dispuesta a satisfacer las necesidades de los consumidores de ingresos más altos, que requería cantidades crecientes de insumos y componentes importados para mantener su producción. A lo que habría que añadir que las diferen-

⁶² También la política fiscal, que buscaba estimular la inversión privada a través de otorgar exenciones y subsidios al capital privado, y la política comercial, pues con los impuestos, aranceles y los controles cuantitativos a las importaciones se pretendía proteger a las empresas locales de la competencia externa.

⁶³ "El déficit del sector público como proporción del producto empezó a crecer a principios de los setenta, alcanzando casi el 18% en 1982", *El Economista Mexicano*, p.14.

cias en las productividades intersectoriales e intrasectoriales, traducidas en sueldos y salarios, empezaban a expresarse en una "extraordinaria polarización de la sociedad en todas sus dimensiones" (Barkin, 1991, p.125).

Los problemas estructurales en la industria se agudizaron con la crisis del sector agrícola, misma que empezó a manifestarse desde 1965⁶⁴ cuando el producto agrícola cayó, y ya no fue posible para este sector seguir produciendo las divisas para importar lo que la industria requería para su expansión. La menor disponibilidad de divisas se complicó con la escasez de materias primas industriales, que repercutió en el aumento de los precios internos, y la reducción en la producción de granos básicos, debido a lo cual tuvieron que realizarse grandes importaciones. Ambos acontecimientos ocurrieron en un momento en el que la devaluación del dólar y el incremento en los precios de los energéticos y las materias primas provocaron que se incrementara la inflación en el mercado internacional.

Por otra parte, como durante varias décadas la política fiscal se había estructurado para estimular la inversión privada, no permitía aumentar los ingresos del gobierno,⁶⁵ y dado que éste debía realizar fuertes inversiones para la formación de capital,⁶⁶ tuvo que allegarse recursos utilizando la reserva inmovilizada de los bancos y recurriendo al endeudamiento. En este contexto, de inflación creciente y de deterioro de la balanza de pagos ocurrieron dos acontecimientos que retardarían las manifestaciones más críticas de la crisis de la economía mexicana y de su estructura industrial: la expansión de la liquidez internacional y el *boom* petrolero.

En los primeros años de la década de los setenta, el descenso de la inversión productiva en las principales economías capita-

⁶⁴ Una explicación detallada de la crisis agrícola se encuentra en A. Warman (1979).

⁶⁵ Los impuestos a las ganancias de las empresas se mantenían por debajo de los cobrados a las personas físicas.

⁶⁶ Pero también tenía que destinar recursos a áreas de desarrollo social, como vivienda, educación y salud.

listas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Ese flujo de recursos dio origen a una colocación masiva de préstamos en los países con crecientes requerimientos financieros y capacidad de pago, como México.⁶⁷ En tanto que como resultado del acuerdo para la fijación de precios por los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP),⁶⁸ en 1973 la oferta petrolera comenzó a encarecerse de manera moderada. La tendencia al incremento de los precios del petróleo se mantuvo, y en 1979 el crudo llegó a cotizarse en el mercado internacional hasta en 20 dólares por barril, precio récord en esos años. En este estado de cosas, el descubrimiento en 1977 de importantes yacimientos petrolíferos en la región sureste del país permitió que las exportaciones de crudo, refinados y gas natural crecieran rápidamente y absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos.

Los ingresos adicionales obtenidos tanto por deuda como por la venta del petróleo abrieron expectativas económicas que, aunque a la larga resultaron costosas, dieron la oportunidad de mantener la expansión de la economía y retrasar los efectos del estancamiento industrial y del desequilibrio externo. De nueva cuenta se incrementaron las inversiones y el gasto público, lo que estimuló la demanda agregada y reactivó la economía. La dinámica que se produjo con la derrama de recursos públicos hizo que entre 1978 y 1981 el PIB creciera a una tasa anual histórica cercana al 8%.

El auxilio que los recursos frescos habían proporcionado se agotaría rápidamente. En el mercado internacional, mientras el dólar se devaluaba, la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales provocaron

⁶⁷ Esto se puede confirmar porque "para el año de 1976, según el World Financial Markets, Brasil y México acaparaban el 50% de los préstamos de la banca privada transnacional destinados a los países subdesarrollados no petroleros" (Quijano, 1981, p. 61).

⁶⁸ En octubre de 1973, después de un conflicto con las compañías internacionales que se habían negado a aceptar un aumento de 70% de los precios del crudo, los miembros de la OPEP decidieron asumir la responsabilidad exclusiva para fijar los precios de los diferentes tipos de crudo.

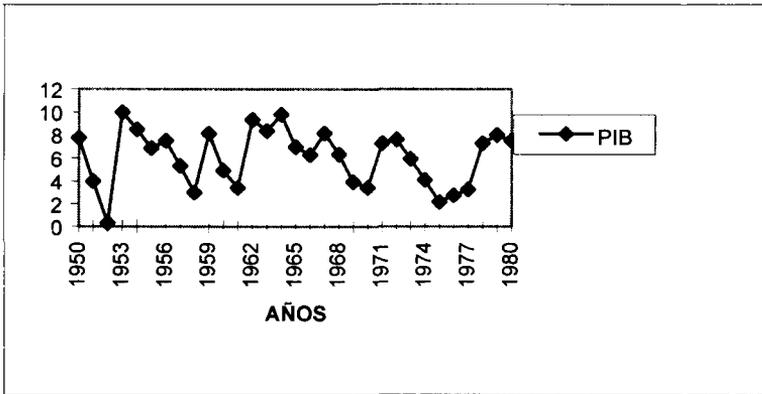
el aumento de los precios de productos agropecuarios y de los insumos industriales. Estos incrementos se tradujeron en alzas en los costos de las empresas usuarias de materias primas y equipo importado. Cuando estos aumentos se trasladaron a los precios internos, se dio un fuerte impulso a la espiral inflacionaria, que ya estaba incrementándose debido a la emisión de circulante.

Como ya se mencionó, en esos años el Estado recurrió a los créditos internacionales con el objetivo de mantener su gasto corriente, las inversiones directas y la construcción de infraestructura urbana e industrial, particularmente la relacionada con la explotación y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica y petroquímica básica. Con gastos crecientes, el manejo de la política fiscal agravaría el problema del endeudamiento, pues mientras se mantenía un esquema impositivo de carácter regresivo que premiaba al gran capital,⁶⁹ gravando en menor proporción a las ganancias de las empresas en relación con los ingresos de las personas físicas, el rezago casi permanente en los precios y tarifas del sector público impedía que se incrementaran los ingresos del Estado. No obstante, en la lógica de la estrategia de desarrollo, la disponibilidad de insumos y servicios públicos baratos, la inversión pública en infraestructura y el manejo que se dio a los diferentes instrumentos de política económica con el objetivo de acelerar la industrialización del país contribuyeron para que entre 1950 y 1980 la economía experimentara tasas de crecimiento positivo, en promedio mayores al 4% durante todo ese período (Gráfica 3.2).

⁶⁹ Esto es más que notorio si consideramos que "...el impuesto sobre la renta de las empresas como porcentaje del PIB creció 30% entre 1970 y 1978; y el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 106.6% y los impuestos indirectos, en 58.8%" (Quijano, 1981, p. 142).. El no incrementar los impuestos al gran capital tiene que ver con el supuesto de que si se mantienen los impuestos en niveles reducidos, se estimula la inversión privada. Sin embargo, en el fondo muestra el poder que el capital privado ha podido ejercer sobre el comportamiento de las finanzas públicas. Inclusive, en caso extremo, si se ve amenazado, puede provocar salidas masivas de capitales como ocurrió en 1976 y en 1982.

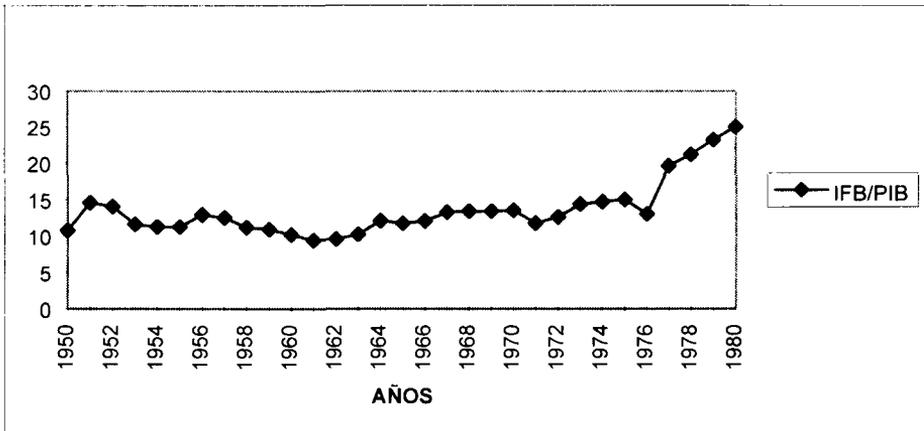
GRÁFICA 3.2

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

Además, con el cúmulo de inversiones que realizó el sector público se dinamizó la economía de tal forma que la relación Inversión Fija Bruta/Producto Interno Bruto (IFB/PIB) pasó del 10.75% al 25% en esos mismos treinta años. Esto representó un crecimiento acelerado de la planta productiva y de infraestructura básica (Gráfica 3.3).

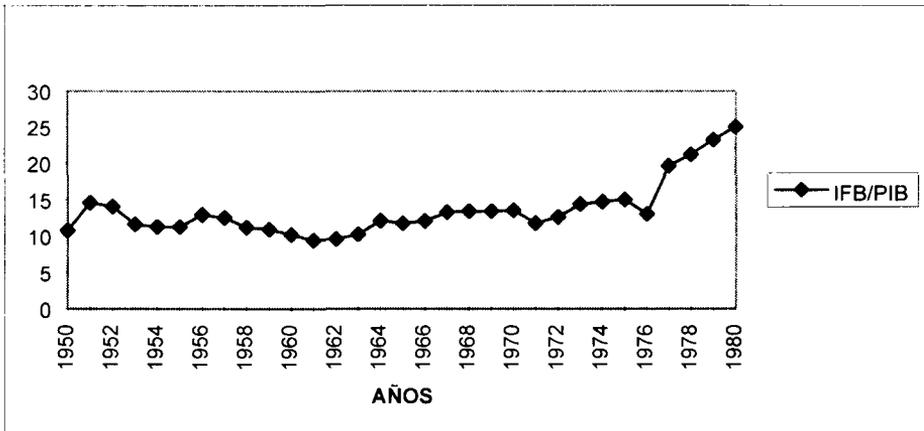
GRÁFICA 3.3**INVERSIÓN FIJA BRUTA / PRODUCTO INTERNO BRUTO**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

No cabe duda que las formas que se habían adoptado para financiar el gasto y las inversiones públicas, sin tocar a las ganancias del sector privado, iban a ser nocivas, en general, para las finanzas públicas y, en particular, para las empresas del Estado. En éstas, la diferencia entre sus costos de producción y sus ingresos no sólo repercutía en sus niveles de rentabilidad, les restaba recursos para autofinanciar sus gastos de capital y sus planes de inversión. Pero ésta era la forma corriente que tenían de operar, ya que en la mayoría de los casos, su funcionamiento estaba sujeto a criterios de política económica y directrices de fomento industrial que no tenían correspondencia con la lógica de rentabilidad y gestión empresarial.

II. Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal

A partir de la segunda mitad de los años setenta, y cuando las economías de los países desarrollados –donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas– empiezan a presentar serias tendencias recesivas, la intervención del Estado en los

GRÁFICA 3.3**INVERSIÓN FIJA BRUTA / PRODUCTO INTERNO BRUTO**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

No cabe duda que las formas que se habían adoptado para financiar el gasto y las inversiones públicas, sin tocar a las ganancias del sector privado, iban a ser nocivas, en general, para las finanzas públicas y, en particular, para las empresas del Estado. En éstas, la diferencia entre sus costos de producción y sus ingresos no sólo repercutía en sus niveles de rentabilidad, les restaba recursos para autofinanciar sus gastos de capital y sus planes de inversión. Pero ésta era la forma corriente que tenían de operar, ya que en la mayoría de los casos, su funcionamiento estaba sujeto a criterios de política económica y directrices de fomento industrial que no tenían correspondencia con la lógica de rentabilidad y gestión empresarial.

II. Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal

A partir de la segunda mitad de los años setenta, y cuando las economías de los países desarrollados –donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas– empiezan a presentar serias tendencias recesivas, la intervención del Estado en los

procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse. Antes de ese momento, el intervencionismo estatal se había considerado fundamental para el desarrollo industrial, el crecimiento económico y la tranquilidad social.⁷⁰ En ese contexto las metas de la rentabilidad social y las estrategias de fomento explicaban el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas.

A pesar de ello, y porque los desajustes económicos comenzaban a ser una carga financiera importante, en nuestro país, unos años antes de la crisis de 1982, se hicieron los primeros intentos para ordenar las relaciones inter e intrasectoriales en la industria y ordenar, desde una lógica de planeación y organización, la operatividad de las empresas públicas. El objetivo era empezar a resarcir los desequilibrios entre los diferentes sectores económicos, pero también avanzar en la reorganización de las empresas del Estado.

1. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982

El primer gran intento por redefinir la estrategia de industrialización se conoció en Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 (PNDI 1979-1982). En ese documento se subrayaban dos elementos básicos para el apoyo de la política industrial: seguir utilizando el poder de compra del sector paraestatal en la adquisición de insumos y bienes de capital producidos internamente y mantener la política de subsidios por medio del control de los precios de los energéticos y de los petroquímicos básicos. De esta manera el gasto del Estado seguiría siendo utilizado en la ampliación del mercado interno y fortalecimiento de la sustitución de importaciones. Además, al mantener los precios de los insumos de amplia difusión por debajo de los existentes en el mercado internacional, las empresas nacionales eran doblemente beneficiadas. Reducían sus costos de pro-

⁷⁰ No sólo en lo relacionado con los programas de asistencia y la prestación de servicios sociales básicos, sino en cuanto a la absorción de empresas privadas con el objetivo de mantener las fuentes de empleo, o bien su participación en la producción y comercialización de productos de consumo básico.

procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse. Antes de ese momento, el intervencionismo estatal se había considerado fundamental para el desarrollo industrial, el crecimiento económico y la tranquilidad social.⁷⁰ En ese contexto las metas de la rentabilidad social y las estrategias de fomento explicaban el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas.

A pesar de ello, y porque los desajustes económicos comenzaban a ser una carga financiera importante, en nuestro país, unos años antes de la crisis de 1982, se hicieron los primeros intentos para ordenar las relaciones inter e intrasectoriales en la industria y ordenar, desde una lógica de planeación y organización, la operatividad de las empresas públicas. El objetivo era empezar a resarcir los desequilibrios entre los diferentes sectores económicos, pero también avanzar en la reorganización de las empresas del Estado.

1. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982

El primer gran intento por redefinir la estrategia de industrialización se conoció en Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 (PNDI 1979-1982). En ese documento se subrayaban dos elementos básicos para el apoyo de la política industrial: seguir utilizando el poder de compra del sector paraestatal en la adquisición de insumos y bienes de capital producidos internamente y mantener la política de subsidios por medio del control de los precios de los energéticos y de los petroquímicos básicos. De esta manera el gasto del Estado seguiría siendo utilizado en la ampliación del mercado interno y fortalecimiento de la sustitución de importaciones. Además, al mantener los precios de los insumos de amplia difusión por debajo de los existentes en el mercado internacional, las empresas nacionales eran doblemente beneficiadas. Reducían sus costos de pro-

⁷⁰ No sólo en lo relacionado con los programas de asistencia y la prestación de servicios sociales básicos, sino en cuanto a la absorción de empresas privadas con el objetivo de mantener las fuentes de empleo, o bien su participación en la producción y comercialización de productos de consumo básico.

ducción e incrementaban su competitividad. Lo cual en última instancia favorecía las exportaciones.

Así mismo, se indicaba que la inversión pública mantendría su carácter de pieza clave de la política económica, dada su contribución fundamental a la dinámica de la inversión privada. De ahí que se propusiera que entre 1979 y 1982 el 32% de la formación bruta de capital fijo del país estaría a cargo de las empresas públicas, y se ubicaría en las áreas estratégicas para las actividades productivas y el desarrollo económico: los energéticos, la petroquímica básica, la siderurgia y los fertilizantes (PNDI 1979-1982, 1979). Esta percepción acerca de los objetivos que se perseguían con el manejo comercial y productivo de las empresas públicas pone de manifiesto que, como una acción de gobierno, la participación del Estado en la economía tenía una connotación positiva, se le consideraba un factor clave en la expansión de los mercados y la acumulación de capital.

En el Plan Industrial se presentaba un diagnóstico de la industria nacional en el que reconocía que desde finales de los años sesenta se había experimentado un menor crecimiento industrial, y que en el mismo "habían proliferado las industrias productoras de bienes de consumo suntuario, mientras algunas ramas importantes se habían desarrollado poco. En particular, aquellas relacionadas con la producción de maquinaria y equipo, mientras que las ramas básicas se dejaron a cargo del sector público" (PNDI 1979-1982, p.19). En este documento había un reconocimiento de las deficiencias estructurales en la industria, pero también se presentaba un esquema de acciones globales, sectoriales y regionales que deberían servir para avanzar, en la óptica de la planeación indicativa, en la creación de un programa de reconversión industrial. Entre esas acciones destacan:

- a) Establecer metas de corto, mediano y largo plazos, en un marco macroeconómico estructurado coherentemente para reducir la vulnerabilidad del sector externo.

- b) Definir prioridades por regiones y ramas industriales que había que apoyar en la lógica de tener una mayor participación en los circuitos comerciales internacionales.
- c) Crear esquemas de trato preferencial para la pequeña y mediana empresa con el objetivo de equilibrar los mercados regionales y contrarrestar las tendencias oligopólicas en la estructura industrial.
- d) Establecer estímulos vinculados con las prioridades sectoriales y regionales que se establecieran.
- e) Estructurar mecanismos para poner en práctica acuerdos y compromisos entre el Estado y los sectores social y privado para elevar la capacidad competitiva de la planta industrial en el mercado interno y en el internacional.

El soporte de la estrategia de reconversión industrial del Plan, que permitiría alcanzar las metas de reestructuración industrial y superar el estrangulamiento externo, sería la corriente de ingresos esperada de la exportación de hidrocarburos.⁷¹ Con base en las estimaciones de ingresos que se hicieron por ese concepto, se elaboraron las proyecciones de crecimiento económico⁷² del Plan. Sin embargo, una vez que los precios internacionales del petróleo empezaron a descender a mediados de 1981, quedó claro que no se podría avanzar mucho en la reestructuración industrial y que las metas de crecimiento económico del Plan tampoco se alcanzarían.

2. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

El otro gran esfuerzo que se hizo para reordenar la industria nacional y adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal a la realidad económica por la que estaba pasando el

⁷¹ La plataforma propuesta en el Plan para las exportaciones de petróleo crudo y de productos derivados serían de 1.1 y 0.2 millones de barriles diarios.

⁷² El crecimiento programado en el Plan era del 7% anual hasta en año de 1982.

- b) Definir prioridades por regiones y ramas industriales que había que apoyar en la lógica de tener una mayor participación en los circuitos comerciales internacionales.
- c) Crear esquemas de trato preferencial para la pequeña y mediana empresa con el objetivo de equilibrar los mercados regionales y contrarrestar las tendencias oligopólicas en la estructura industrial.
- d) Establecer estímulos vinculados con las prioridades sectoriales y regionales que se establecieran.
- e) Estructurar mecanismos para poner en práctica acuerdos y compromisos entre el Estado y los sectores social y privado para elevar la capacidad competitiva de la planta industrial en el mercado interno y en el internacional.

El soporte de la estrategia de reconversión industrial del Plan, que permitiría alcanzar las metas de reestructuración industrial y superar el estrangulamiento externo, sería la corriente de ingresos esperada de la exportación de hidrocarburos.⁷¹ Con base en las estimaciones de ingresos que se hicieron por ese concepto, se elaboraron las proyecciones de crecimiento económico⁷² del Plan. Sin embargo, una vez que los precios internacionales del petróleo empezaron a descender a mediados de 1981, quedó claro que no se podría avanzar mucho en la reestructuración industrial y que las metas de crecimiento económico del Plan tampoco se alcanzarían.

2. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

El otro gran esfuerzo que se hizo para reordenar la industria nacional y adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal a la realidad económica por la que estaba pasando el

⁷¹ La plataforma propuesta en el Plan para las exportaciones de petróleo crudo y de productos derivados serían de 1.1 y 0.2 millones de barriles diarios.

⁷² El crecimiento programado en el Plan era del 7% anual hasta en año de 1982.

país, se conoció con el nombre de Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD 1980-1982). En ese documento, se planteaba la importancia de articular, en el contexto de una economía mixta, una nueva estrategia para avanzar en el cambio estructural, lo que implicaba la modernización de los distintos sectores de la economía. Las metas de crecimiento e inversión de este Plan –aproximadamente 8% anual en los siguientes 20 años a su instrumentación– también se sujetaron a los cálculos de ingresos por la venta de hidrocarburos.⁷³

Se pretendía que a través de la coordinación sectorial se pudiera reorientar la "estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital",⁷⁴ y aunque se mantenía la concepción de la empresa paraestatal como proveedora de insumos de uso generalizado para la industria, se argumentaba que los subsidios excesivos debían eliminarse. Este cambio se debía a que la caída de los precios del petróleo se tradujo en la reducción de flujos de recursos hacia el país, y en esas condiciones era imperioso modificar la política de precios y tarifas de las empresas públicas para que éstas alcanzaran la autosuficiencia económica y pudieran financiar sus inversiones sin tener que recurrir a las transferencias del gobierno federal.

De alguna manera ya se estaba admitiendo que la incapacidad de las principales empresas públicas para generar ahorro y recursos propios se derivaba más de la intención gubernamental de utilizarlas como instrumentos de fomento sectorial que de un funcionamiento ineficiente. Es decir, había un reconocimiento de que si no se superaban los rezagos tecnológicos y administrativos de las empresas del Estado era debido, en muchos casos, a que sus ingresos se programaban a partir de la determinación de los gastos globales del sector público y, en consecuencia, las

⁷³ Se calculó que en el trienio de 1980-1982, los ingresos del petróleo alcanzarían los 931 mil millones de pesos, que se destinarían al programa de inversiones en Pemex y al fomento de los diversos sectores económicos.

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1990, p. 8.

propias empresas estaban limitadas para manejar de forma autónoma los recursos que ellas mismas generaban.⁷⁵

Al igual que en el PNDI 1979-1982, en el PGD 1980-1982 se volvía a insistir en utilizar la política de gasto e inversiones públicas para acelerar el desarrollo de la industria de bienes de capital y, con ello, fortalecer la sustitución de importaciones. Con esto, el Estado reafirmaba su papel como motor del desarrollo y ejercía su derecho a utilizar todos los instrumentos, legalmente válidos, a su alcance para lograr un desarrollo regional y sectorial más equilibrado. No obstante, la reticencia gubernamental para establecer una reforma fiscal progresiva, que gravara eficientemente las ganancias de los grandes grupos monopólicos y oligopólicos, y la obstinación en mantener una política de precios de las empresas públicas orientada a reducir los costos de producción del sector industrial, llevaron al progresivo deterioro del ahorro gubernamental y de las finanzas públicas.

En términos económicos, ambos planes fallaron, no sólo no se reconvirtió la industria, sino que el estallido de la crisis económica en los primeros años de la década de los ochenta dejó al descubierto el perfil autoderrotador de la estrategia de desarrollo nacional, y cuyas características más sobresalientes eran: el agotamiento en el dinamismo de la inversión, el estancamiento y los desequilibrios industriales y el estrangulamiento financiero en el sector externo. Pese a lo cual, en términos de la reorganización de la industria estatal, sí constituyeron un intento real para comenzar a establecer estrategias y políticas para coordinar las acciones del gobierno federal a nivel nacional, sectorial y regional. Aunque sus resultados no fueron ni con mucho los deseados, permitieron sentar las bases con las cuales tratar de mejorar la realización de las tareas gubernamentales y fortalecer al Estado en su cometido para conducir el crecimiento económico.

⁷⁵Esto era, y es, más que evidente en los casos de las grandes parastatales: Pemex y CFE.

III. La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal

Cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó las condiciones de acceso a recursos frescos se tornaron más rígidas, los plazos para amortizaciones se redujeron y las tasas de interés pasaron de fijas a flotantes.⁷⁶ A la inestabilidad financiera internacional se sumaron fenómenos que contribuyeron a desencadenar la crisis económica interna: la caída del precio de petróleo a mediados de 1981 y un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales y una deuda externa cercana a los 100 mil millones de dólares a finales de 1982.⁷⁷ Estos problemas repercutieron severamente en los ingresos públicos, ya que se redujo el margen de maniobra económico que había permitido al Estado realizar fuertes inversiones en infraestructura y proyectos productivos tendientes a favorecer la acumulación de capital y la industrialización.

La crisis interna coincide con la recesión de la economía mundial, su secuela para la economía nacional fue la disminución de las exportaciones y, por consiguiente, el aumento de los problemas de las finanzas públicas, y del manejo del déficit comercial y de la balanza de pagos. La crisis trajo consigo la expresión abierta de posiciones económicas e ideológicas opuestas a la intervención del Estado en la economía. Atrás iban a quedar los años en los que el Estado mexicano era visto como el agente capaz de gestionar de forma eficaz los instrumentos de política económica —la política fiscal, monetaria, industrial, comercial, etcétera— y de participar eficientemente en la economía —estableciendo los esquemas de regulación, proporcionando bienes y servicios públicos y financiando la seguridad social— para favo-

⁷⁶ Esta tendencia de las tasas de interés se vislumbraba desde 1978. En ese año, según el *Informe Anual* del Banco de México, en los mercados financieros Norteamericano y de Eurodólares se elevaron considerablemente las tasas de interés. La tasa preferencial estadounidense (*prime rate*) llegó a 11.5% a finales de año, siendo la más alta desde 1974 y la tasa interbancaria de Londres (*libor*) alcanzó un nivel histórico de 16.7 % en 1981.

⁷⁷ Un excelente análisis acerca de la gestación de la crisis económica y de la salida de capitales de esos años se puede encontrar en C. Tello (1984) y en C. Ruiz (1985).

recer un capitalismo en el que, a pesar de los intereses de la burguesía, el propio Estado tuviera algún margen de libertad en el manejo de las contradicciones sociales. En lo consecutivo la intervención del Estado en la economía se va a percibir como un obstáculo para superar la crisis económica y restaurar el proceso de acumulación de capital.

1. El desmantelamiento del sector paraestatal y la consolidación del Estado promotor

La crisis interna marcará una doble transición. La primera transición se dará por el paso de un modelo económico orientado fundamentalmente hacia el desarrollo del mercado interno, y dirigido de manera global por el Estado, a otro en el que la estrategia de desarrollo es conducida por los capitales privados nacionales y extranjeros. El perfil que va a adoptar el ente estatal en ese modelo económico es el de un Estado subsidiario o promotor,⁷⁸ que supedita no sólo su funcionamiento administrativo, sino la gestión gubernamental al establecimiento de una nueva relación entre el sector público y el privado. Es decir, la figura estatal se autoimpone como prioridad, en aras de mejorar las condiciones para la rentabilidad del capital y estimular las inversiones privadas, poner en práctica una estrategia de desregulación a nivel microeconómico y macroeconómico. Esta estrategia pasa por una reducción sustancial de las actividades económicas estatales, pero también, porque así lo exigen las prácticas de desregulación y liberalización económica, por una menor capacidad de supervisión, control y vigilancia sobre las actividades privadas.

La configuración del Estado promotor está relacionada con la construcción de una modernidad estatal que se percibe, en paralelo, como el complemento de la modernidad económica. En esa lógica aunque se pretende "articular mediante políticas públicas el logro del crecimiento económico y el bienestar social" (Uvalle, 1998, p.103) se produce un desacoplamiento del marco

⁷⁸ Cuya expresión política es la de un Estado conservador.

recer un capitalismo en el que, a pesar de los intereses de la burguesía, el propio Estado tuviera algún margen de libertad en el manejo de las contradicciones sociales. En lo consecutivo la intervención del Estado en la economía se va a percibir como un obstáculo para superar la crisis económica y restaurar el proceso de acumulación de capital.

1. El desmantelamiento del sector paraestatal y la consolidación del Estado promotor

La crisis interna marcará una doble transición. La primera transición se dará por el paso de un modelo económico orientado fundamentalmente hacia el desarrollo del mercado interno, y dirigido de manera global por el Estado, a otro en el que la estrategia de desarrollo es conducida por los capitales privados nacionales y extranjeros. El perfil que va a adoptar el ente estatal en ese modelo económico es el de un Estado subsidiario o promotor,⁷⁸ que supedita no sólo su funcionamiento administrativo, sino la gestión gubernamental al establecimiento de una nueva relación entre el sector público y el privado. Es decir, la figura estatal se autoimpone como prioridad, en aras de mejorar las condiciones para la rentabilidad del capital y estimular las inversiones privadas, poner en práctica una estrategia de desregulación a nivel microeconómico y macroeconómico. Esta estrategia pasa por una reducción sustancial de las actividades económicas estatales, pero también, porque así lo exigen las prácticas de desregulación y liberalización económica, por una menor capacidad de supervisión, control y vigilancia sobre las actividades privadas.

La configuración del Estado promotor está relacionada con la construcción de una modernidad estatal que se percibe, en paralelo, como el complemento de la modernidad económica. En esa lógica aunque se pretende "articular mediante políticas públicas el logro del crecimiento económico y el bienestar social" (Uvalle, 1998, p.103) se produce un desacoplamiento del marco

⁷⁸ Cuya expresión política es la de un Estado conservador.

institucional, que era uno de los pilares sobre los cuales anteriormente se sostenía una parte importante de la capacidad de gobierno, y que en términos del manejo de las relaciones económicas, políticas y sociales entre el sector público y el privado había permitido al Estado dirigir a los agentes económicos privados hacia las metas del desarrollo.⁷⁹

La segunda transición, que también está ligada a la transformación del Estado, se da en el cambio entre una administración que contó con grandes excedentes económicos, a otra que tendría que encarar directamente los desequilibrios generados por un crecimiento económico distorsionado, en el que la planta industrial presentaba niveles de integración y de desarrollo tecnológico dispares,⁸⁰ de escasa productividad, y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional. En consecuencia, se va a proceder a la redefinición de los procedimientos y a la adecuación de las estructuras de gestión de la administración pública con el objetivo de dar un nuevo enfoque al uso de los recursos públicos y de revisar la estrategia de desarrollo seguida en el país.

2. El gobierno de Miguel de la Madrid y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural

La administración federal que comenzó en diciembre de 1982 enfrentó la crisis económica con el establecimiento de progra-

⁷⁹ En términos ideológicos, políticos y sociales el perfil del Estado mexicano que se va definiendo a partir de 1982, apunta a la ruptura de los esquemas de concertación social y de la estructura política-corporativa que habían sostenido a los gobiernos posrevolucionarios. Esto se produce en la medida en que para el gran capital y la tecnocracia deja de ser funcional una forma de Estado que se apoya en una vieja estructura política y social propia de un capital productivo que ya no encaja en la lógica de un modelo de acumulación que gira alrededor del capital financiero. Ese cambio de percepción se ha traducido en el desmantelamiento total o parcial de las anteriores estructuras de apoyo político y social que habían permitido al Estado realizar distintas actividades económicas públicas.

⁸⁰ Como el proceso de sustitución de importaciones se había agotado antes de alcanzar la etapa de sustitución de bienes de capital y buena parte de la industria nacional requería maquinaria, equipo e insumos que se tenían que importar, a finales de los años setenta el coeficiente de importaciones sobre la oferta total creció sobremanera, llegando a alcanzar porcentajes de entre 30% y 40%.

institucional, que era uno de los pilares sobre los cuales anteriormente se sostenía una parte importante de la capacidad de gobierno, y que en términos del manejo de las relaciones económicas, políticas y sociales entre el sector público y el privado había permitido al Estado dirigir a los agentes económicos privados hacia las metas del desarrollo.⁷⁹

La segunda transición, que también está ligada a la transformación del Estado, se da en el cambio entre una administración que contó con grandes excedentes económicos, a otra que tendría que encarar directamente los desequilibrios generados por un crecimiento económico distorsionado, en el que la planta industrial presentaba niveles de integración y de desarrollo tecnológico dispares,⁸⁰ de escasa productividad, y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional. En consecuencia, se va a proceder a la redefinición de los procedimientos y a la adecuación de las estructuras de gestión de la administración pública con el objetivo de dar un nuevo enfoque al uso de los recursos públicos y de revisar la estrategia de desarrollo seguida en el país.

2. El gobierno de Miguel de la Madrid y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural

La administración federal que comenzó en diciembre de 1982 enfrentó la crisis económica con el establecimiento de progra-

⁷⁹ En términos ideológicos, políticos y sociales el perfil del Estado mexicano que se va definiendo a partir de 1982, apunta a la ruptura de los esquemas de concertación social y de la estructura política-corporativa que habían sostenido a los gobiernos posrevolucionarios. Esto se produce en la medida en que para el gran capital y la tecnocracia deja de ser funcional una forma de Estado que se apoya en una vieja estructura política y social propia de un capital productivo que ya no encaja en la lógica de un modelo de acumulación que gira alrededor del capital financiero. Ese cambio de percepción se ha traducido en el desmantelamiento total o parcial de las anteriores estructuras de apoyo político y social que habían permitido al Estado realizar distintas actividades económicas públicas.

⁸⁰ Como el proceso de sustitución de importaciones se había agotado antes de alcanzar la etapa de sustitución de bienes de capital y buena parte de la industria nacional requería maquinaria, equipo e insumos que se tenían que importar, a finales de los años setenta el coeficiente de importaciones sobre la oferta total creció sobremanera, llegando a alcanzar porcentajes de entre 30% y 40%.

mas de estabilización y ajuste estructural, impulsados desde el exterior por los organismos financieros multilaterales (Ruiz, 1985) y apoyados internamente por los grandes grupos de poder económico (Basave, 1996). En ese tipo de programas se considera como un paso fundamental para restituir los equilibrios macroeconómicos el control de los agregados monetarios y la eliminación del déficit gubernamental. De ahí que se recomiende aumentar los ingresos estatales mediante el alza de los precios de los bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, aplicar medidas para reducir el gasto público. En este caso uno de los medios a través de los cuales se podrían generar ahorros era reduciendo el número de empresas del Estado.⁸¹

Esta propuesta estaba respaldada no sólo en la "ineficiencia" y los problemas de coordinación sectorial, administrativos y financieros de las empresas del Estado, sino fundamentalmente por la arremetida ideológica que a nivel mundial se estaba dando contra el Estado y su participación en la economía. Ya que en los diagnósticos que se hicieron sobre la crisis se arrojaba un saldo negativo para la gestión estatal, lo que debía hacerse para estabilizar la economía y volver a crecer era retirar al Estado de aquellas actividades que supuestamente podrían ser realizadas en mejores condiciones por el capital privado y aplicar una política económica contraccionista que permitiera recuperar el control de las principales variables macroeconómicas.

Con la creencia de que el mercado posee los mecanismos automáticos para producir una distribución eficiente de recursos, en el gobierno de Miguel de la Madrid se impusieron dos gran-

⁸¹ Como atinadamente señala R. Vernon: "...la posibilidad de entregar empresas al sector privado se ha convertido en una opción viable, la cual se ha vuelto más atractiva para los gobiernos ante el agotamiento de las fuentes de efectivo del sector público" (1992, p. 14). Así de sencillo: el factor económico es un elemento determinante, primero, para crear y mantener empresas del Estado y, después, para deshacerse de ellas mediante las diferentes formas de desincorporación. Con transferencia de propiedad (venta total o parcial de acciones; venta total o parcial de activos) o sin transferencia de propiedad (transferencia de gestión; concesiones de obras o servicios públicos; asociaciones estratégicas).

des líneas de acción para salir de la crisis.⁸² Estas fueron la reordenación económica y el cambio estructural. Las cuales se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988(PND 1983-1988)⁸³

La primera se alcanzaría con la instrumentación de una política económica⁸⁴ destinada a frenar la demanda agregada. La meta era reducir la inflación, superar la inestabilidad cambiaria y proteger el empleo y la planta productiva. Con ello se avanzaría en la estabilidad económica y en la recuperación de la capacidad de crecimiento. Sin embargo, los resultados del programa económico aplicado no fueron los esperados.

La caída de los precios internacionales del petróleo⁸⁵ y la menor disponibilidad de créditos internacionales dejaron como única opción para el financiamiento de los gastos del Estado la contratación cada vez mayor de deuda pública interna. Esto provocó un incremento en las tasas de interés internas que repercutieron negativamente en el déficit financiero del gobierno federal y contribuyeron al alza en los costos de las empresas. Como en una cadena, estas alzas se trasladaron a precios, lo que disparó la inflación. El efecto de una menor inversión pública, mayores tasas de interés y el incremento en los costos financieros de las empresas fue determinante para que la economía se estancara: cayó la producción de bienes de consumo duradero, de insumos intermedios y de bienes de capital. Ramas que venían sos-

⁸² En la esfera política la reforma del Estado del presidente de la Madrid fue muy limitada, ya que los esfuerzos para la transición democrática se concentraron "en la realización de algunas reformas no substanciales para seguir favoreciendo al PRI y detentando el poder" (Sánchez, 1997, p. 90).

⁸³ Las estrategias, medidas y objetivos de política económica que debían implantarse para reactivar la economía, durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, se describen detalladamente en el PND 1983-1988 y el Programa Nacional de Financiamiento del Comercio Exterior (Pronafice).

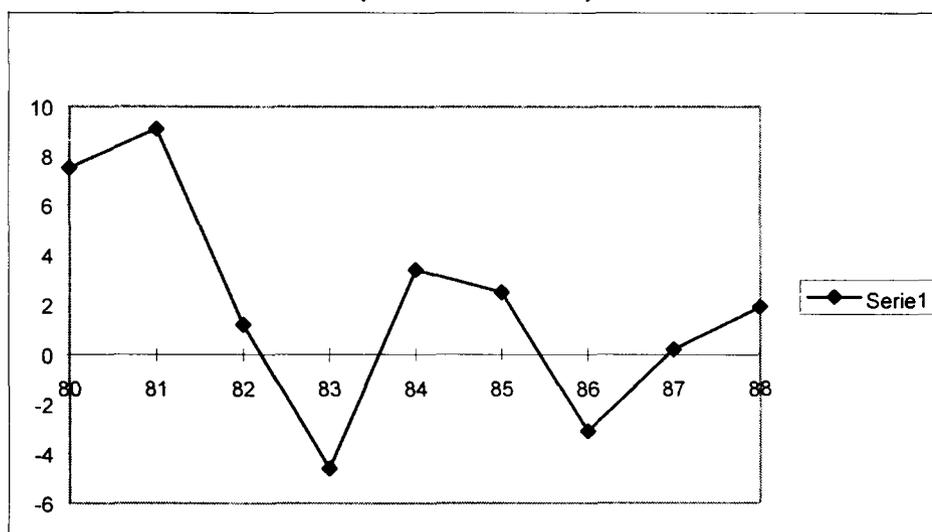
⁸⁴ Las medidas básicas de esta fueron, entre otras, el incremento de los precios y tarifas del sector público, el congelamiento de los salarios, devaluación de la moneda, contracción del gasto y la inversión públicas, el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial.

⁸⁵ A finales de 1985 el precio del barril de petróleo había pasado de 26.86 a 23.35 dólares, y no se podía recurrir a los créditos externos, pues después de la nacionalización bancaria y la moratoria en los pagos de la deuda externa, México dejó de ser sujeto de crédito para la instituciones financieras internacionales.

teniendo el crecimiento económico del país, y dentro de ellas las industrias más afectadas fueron la automotriz, la de artículos electrónicos, la industria de la construcción y la del hierro y el acero. Únicamente mantuvieron su dinamismo la generación de energía eléctrica y la química básica. En respuesta se redujo la formación de capital, y con la persistencia los desajustes financieros la economía entró a un proceso de recesión con inflación (Gráfica 3.4).

GRÁFICA 3.4

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE 1980 (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Por otra parte, aunque desde 1983 la cuenta corriente había presentado saldos positivos,⁸⁶ para 1986 ya arrojaba un déficit de 1,270 millones de dólares como resultado en la reducción del superávit comercial, el cual pasó de 8,452 millones de dólares en 1985 a 4,599 millones de dólares en 1986. Si a lo anterior se suma el hecho de que la racionalización de la estructura de

⁸⁶ Esto se debía fundamentalmente a que la contracción económica interna generaba un exceso de existencias para la exportación y a que las importaciones se habían reducido drásticamente.

protección⁸⁷ que se inició en 1985 arrojó un magro incremento de las exportaciones no petroleras y el aumento de las importaciones se tiene un panorama más integral de cómo fue revirtiéndose el superávit comercial registrado a partir de 1983.

Ante la crítica situación de la industria nacional, la segunda línea de acción, la estrategia de cambio estructural se había pensado como el medio para reconvertir y modernizar al aparato industrial. Se buscaba que la introducción de innovaciones productivas y nuevas tecnologías pudiera lograr una articulación eficiente de los eslabonamientos productivos, y con ello mejorar la productividad de la industria nacional. Entonces, en la medida en que las nuevas inversiones privadas nacionales y extranjeras propiciaran un cambio tecnológico acelerado que permitiera elevar la competitividad y romper los cuellos de botella dentro de la industria se podría lograr la transformación del patrón de comercio exterior. Es decir, que las exportaciones nacionales se desplazan de materias primas, petróleo y manufacturas ligeras a las manufacturas de mayor valor agregado.

La propuesta de la reconversión industrial tocaba también al sector paraestatal, ya que en el diagnóstico que se hizo de la situación de la industria paraestatal se argumentaba que los principales problemas del sector eran de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos (PND 1983-1988, p.177). Su solución, según la política económica seguida, pasaba por la racionalización de la participación directa del Estado en la economía. El objetivo era que concentrara su participación en las áreas estratégicas y prioritarias señaladas específicamente en la Constitución.

En ese sentido, se pensó que con la racionalización del sector industrial paraestatal se podría "desarrollar una empresa pública

⁸⁷ Ésta se caracterizó por la sustitución de los permisos previos de importación, la desgravación y la eliminación de algunos precios oficiales. Un mayor detalle sobre el particular puede consultarse en el estudio de C. Schatan (1985). Además, con la entrada de México al Gatt en 1986 terminó por desmantelarse la estructura de protección comercial. Se concluyó la eliminación de los precios oficiales y se continuó con la liberación de los permisos previos de importación y la modificación de los aranceles.

eficiente y competitiva que debería ser un importante elemento para: incrementar la oferta de bienes básicos; en el fortalecimiento de la industria de bienes de capital con miras a incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior impulsando la generación de divisas; y crear una base tecnológica propia" (Pronafice, 1988, p.110). Sin embargo, la modernización administrativa y técnica del conglomerado de empresas públicas requerían no sólo de una estrategia de reorganización, sino también recursos que no estaban disponibles, y que de haber existido no hubieran sido utilizados en la modernización técnico-administrativa de la planta industrial del Estado, pues entre los lineamientos del ajuste económico estaba la necesidad de recortar los gastos y las inversiones gubernamentales. Al no haber recursos suficientes, la mayoría de las empresas públicas no podrían ser modernizadas y, por tanto, el paso obligado era que el Estado se desprendiera de ellas. En esa perspectiva se fijaron los lineamientos y criterios para la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (PND 1983-1988, p.179), los cuales en última instancia eran el preámbulo para el traspaso de activos públicos al sector privado.

En la definición de los lineamientos de política industrial y de reestructuración del sector paraestatal ya se había considerado la forma de implantar un nuevo patrón de industrialización, de tipo secundario exportador, que permitiría modificar las relaciones comerciales del país con el exterior y, a partir de ello, reducir la vulnerabilidad del sector externo. La dinámica de ese modelo de industrialización implicaba, por una parte, acelerar el ritmo de innovaciones y hacer un uso racional de nuevas tecnologías para producir manufacturas de mayor valor agregado y, por otra, fomentar la reubicación de la planta industrial a fin de alcanzar un desarrollo nacional y regional más armónico.

Es en términos de la propuesta por transformar el sector industrial en la que se ubica el inicio del reordenamiento del sector

paraestatal,⁸⁸ pero éste no se puede explicar sin hacer referencia a una política económica recesiva, que no sólo buscaba estabilizar los agregados monetarios, sobre todo el crecimiento del circulante para controlar la inflación, aumentar el ahorro interno y externo para enfrentar el déficit en el sector externo, sino también reducir el déficit público.⁸⁹

El proceso de privatización se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México, y continúa con la de las empresas fundidoras, las productoras de hierro y acero, las de bienes de capital, los ingenios azucareros, las de textiles, etcétera. En la presentación de su último informe de gobierno Miguel de la Madrid informaba a la nación que de 1,155 entidades del sector público existentes en 1983, se habían desincorporado 756,⁹⁰ que representaban el

⁸⁸ El inicio del proceso de reestructuración del sector paraestatal estuvo acompañado de recurrentes afirmaciones acerca de la carga que este sector representaba para las finanzas gubernamentales, ya que su mala administración y su tamaño hacían que el gobierno federal tuviera que destinarles montos crecientes de recursos. Sin embargo, varios autores han analizado las diferentes argumentaciones que se hicieron en contra de la participación directa del Estado en la economía, y se concluyó que la mayoría carecían de una justificación empírica y teórica adecuada. Entre esos autores está R. Villarreal (1984) quien en su artículo "*La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y realidades*" analiza algunas de las críticas acerca del mal funcionamiento de las empresas públicas, las cuales iban desde el gigantismo del sector paraestatal y su desorganización administrativa hasta aquellas en que se acusaba a las empresas del Estado de competir deslealmente con las empresas privadas. Al comparar esas afirmaciones con los indicadores de productividad, empleo, participación en la formación bruta de capital fijo, contribución al valor bruto de la producción y, finalmente, analizar las relaciones financieras entre el sector público y el gobierno federal, el autor llegó a la conclusión de que muchas de esas críticas se habían exagerado, y soslayaban la contribución que la empresa pública había hecho al crecimiento económico del país.

En el caso específico de los cuestionamientos acerca del gigantismo y la competencia desleal del sector paraestatal se puede consultar el libro de A. Casar y W. Pérez (1988), *El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* Después de un análisis riguroso y de un extenso estudio empírico, los autores afirman que "...el Estado mexicano es un productor relativamente importante de insumos industriales de uso difundido en la industria y la agricultura, con cierto peso en la producción de algunos bienes de consumo no duradero. La industria estatal no parece competir con la privada sino que la complementa, en un esquema de áreas de dominio que ha sufrido pocos cambios de relevancia en los últimos veinticinco años." A estos argumentos podrían añadirse los de otros muchos autores que, habiendo reconocido y señalado algunos de los problemas de las empresas públicas, no soslayan que el modelo de industrialización seguido en el país durante 30 años se apoyó de la forma de administrar y operar las empresas públicas.

⁸⁹ Según el *Informe Anual* de 1982 del Banco de México, a finales de ese año, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) aumentó a una tasa 98.8% y el déficit total del gobierno federal fue de 988 7 mil millones de pesos, 146.5% superior al del año anterior.

⁹⁰ VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 10. de septiembre de 1988.

retiro total y parcial de la producción estatal de diversas ramas del sector manufacturero. De la producción estatal de automóviles, autopartes en el primer caso y, en el segundo, la producción de petroquímicos básicos, sector en el que actualmente participan predominantemente empresas privadas.⁹¹ Al final de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid quedaban 379 entidades públicas. De las cuales destacaban por su importancia las empresas estatales de participación mayoritaria, las que tienen una incidencia particular en el crecimiento económico (Cuadro 3.1).

CUADRO 3.1

EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL (DICIEMBRE DE 1982-DICIEMBRE DE 1990)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
TOTAL	1,155	1,047	1,049	941	737	617	412	379	280

Fuente: Primer informe de gobierno 1989, complementado a diciembre de 1990 con datos de la Unidad de Desincorporación de la SHCP.

A pesar de la puesta en práctica de las estrategias de reordenación económica y cambio estructural y de los ahorros obtenidos por la venta de empresas públicas, el esfuerzo del ajuste económico produjo la contracción de la economía. Entre 1982 y

⁹¹ El desmantelamiento de la petroquímica básica se inició en 1986 cuando de 120 productos petroquímicos considerados como básicos, que sólo podían ser producidos por el Estado, se redujeron a 34. Posteriormente se hicieron nuevas reclasificaciones, y en 1992 la lista quedó reducida a sólo 8 petroquímicos básicos. Esto favoreció a las empresas que forman parte de los oligopolios de la química y petroquímica.

1988, mientras la inversión pública cayó en 48%, la inversión privada se redujo en 24.2% de 1982 a 1983. Esta última se recuperaría hacia finales de la gestión de Miguel de la Madrid cuando se alcanza un crecimiento de 6.6% con respecto a lo obtenido en 1982. Además, el incremento en la colocación de valores gubernamentales en el mercado financiero incrementó la deuda interna, en tanto que la inflación y las tasas de interés no se ajustaron a las metas originales del PND 1983-1988 (Cuadro 3.2).

CUADRO 3.2

COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.

1982-1989

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Déficit público(1)	17.1	8.9	7.7	8.4	15.8	12.4	6.7	5.4
Deuda externa(2)	87,588.0	93,830.0	96,585.0	97,477.0	102,673.0	108,312.0	111,393.0	115,853.0
PIB	-0.5	-5.3	3.7	2.7	-4	1.8	1.3	3.3
T. De interés(3)	46.12	56.44	47.54	56.65	95.33	104.19	45.4	40.11
Cetes(4)	319.8	617.8	7,96.2	2,360.3	8,184.7	28,000.5	41,993.9	53,973.0
T. de inflación (5)	98.87	80.77	59.17	63.74	105.75	159.17	51.66	19.70

1. Como porcentaje del PIB.
2. Saldo de la deuda externa. Millones de dólares a fin del periodo.
3. Costo porcentual promedio de captación en moneda nacional.
4. Colocación de deuda interna del sector público a través de Certificados de la Tesorería de la Federación.
5. Inflación respecto al mismo mes del año anterior.

Fuente: Elaboración propia con información de SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, además, no se observaba una diversificación sustancial de las exportaciones y, por tanto, era poco probable que se obtuvieran los recursos suficientes para enfrentar los problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto, como

antes se mencionó, se tradujo en un fenómeno de estancamiento con inflación⁹² que llevó a las autoridades a considerar la posibilidad de establecer algún tipo de pacto económico entre los principales actores sociales,⁹³ pues parecía que esa era la única vía para enfrentar la persistencia de los desajustes económicos.

De esa manera, el 15 de diciembre de 1987, un año antes de concluir su gestión, Miguel de la Madrid suscribió con los sectores económico y social el Pacto de Solidaridad Económica.⁹⁴ En este acuerdo se retomaban los principales ejes de la política económica y se proponían medidas ya conocidas: el saneamiento de las finanzas públicas, la congelación temporal de precios y salarios,⁹⁵ la fijación del tipo de cambio, como el elemento más importante de la estrategia de estabilización; la reestructuración crediticia para disminuir las tasas de interés y una mayor apertura comercial.

Para lograr el equilibrio entre los gastos y los ingresos públicos se insistía sobre todo en la reducción de los gastos del Estado. Con los recortes presupuestales se logró que a finales de 1988 las finanzas públicas arrojaran un superávit primario de 7.6 puntos del PIB.⁹⁶ Para 1988 la combinación entre el ajuste fiscal, la congelación de los precios públicos y privados, la desgravación fiscal y la fijación del tipo de cambio favorecieron una leve recuperación de la actividad económica, y mientras la inversión pública se estancaba, la inversión privada empezaba a mostrar una tendencia ascendente (Gráfica 3.5).

⁹² En el lenguaje económico este fenómeno se conoce con el nombre de *estanflación*.

⁹³ Por tanto, quedaron incorporados en este pacto los sectores obrero, campesino, empresarial y el Gobierno de la República.

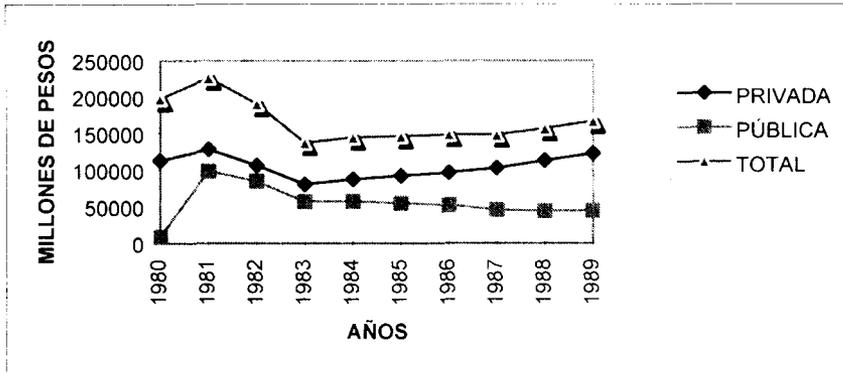
⁹⁴ Éste se revisó en 5 ocasiones hasta la conclusión del periodo presidencial de Miguel de la Madrid. Posteriormente, en enero de 1989 se instrumentó el llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Este acuerdo tuvo al menos 7 modificaciones desde su instrumentación hasta 1994.

⁹⁵ Tan sólo la caída del salario real entre 1982 y 1998 ha llegado a 85%.

⁹⁶ *Informe Anual del Banco de México*, 1988, p. 217.

GRAFICA 3.5

**FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL
(MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

Ello se reflejó en el aumento de las tasas de crecimiento de las industrias de bienes duraderos y de bienes intermedios de uso generalizado. Adicionalmente, con los topes salariales y el control de precios se redujo la demanda agregada. En consecuencia, el índice de inflación se redujo a un nivel de 51.7%, tasa inferior en más de 100 puntos porcentuales a la de 1987. "No obstante, la estabilidad interna progresó ampliando el desequilibrio externo"(Chávez, 1985, p. 156) y castigando los ingresos de la clase trabajadora, el consumo y la inversión.

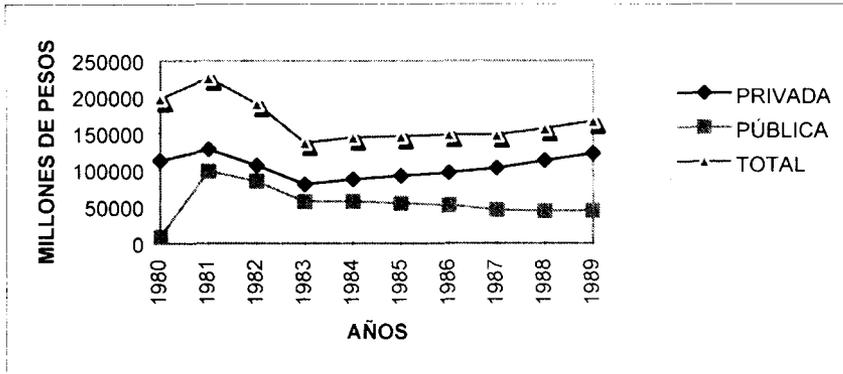
3. El gobierno de Carlos Salinas, la propuesta de modernización económica y la privatización de las empresas públicas

Como era de esperarse durante la administración de Carlos Salinas de Gortari continuó la misma línea de pensamiento económico y la propuesta de los pactos económicos; pero ahora la intención era desarrollar una estrategia de modernización económica para recuperar el crecimiento⁹⁷ y avanzar en la estabili-

⁹⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proyectaba alcanzar un crecimiento del PIB de 3.6% a 6% para el periodo 1991-1994.

GRAFICA 3.5

**FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL
(MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

Ello se reflejó en el aumento de las tasas de crecimiento de las industrias de bienes duraderos y de bienes intermedios de uso generalizado. Adicionalmente, con los topes salariales y el control de precios se redujo la demanda agregada. En consecuencia, el índice de inflación se redujo a un nivel de 51.7%, tasa inferior en más de 100 puntos porcentuales a la de 1987. "No obstante, la estabilidad interna progresó ampliando el desequilibrio externo"(Chávez, 1985, p. 156) y castigando los ingresos de la clase trabajadora, el consumo y la inversión.

3. El gobierno de Carlos Salinas, la propuesta de modernización económica y la privatización de las empresas públicas

Como era de esperarse durante la administración de Carlos Salinas de Gortari continuó la misma línea de pensamiento económico y la propuesta de los pactos económicos; pero ahora la intención era desarrollar una estrategia de modernización económica para recuperar el crecimiento⁹⁷ y avanzar en la estabili-

⁹⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proyectaba alcanzar un crecimiento del PIB de 3.6% a 6% para el periodo 1991-1994.

dad de precios. Las medidas económicas aplicadas fueron esencialmente las mismas que en la gestión anterior, sólo que esta vez, y con la intención de atraer un mayor volumen de inversión extranjera, se aceleró el proceso de liberalización y desregulación de la economía.

Al inicio de los años noventa los principales indicadores económicos mostraban una mayor recuperación. El control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio generaron ambiente de estabilidad económica que atrajo recursos frescos y nuevas inversiones. Así, para 1990 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) se situó en 29.9%, los precios del petróleo superaban las previsiones hechas y las tasas de interés mantenían una tendencia a la baja. Por su parte, los índices de crecimiento del sector industrial, en general, y de la industria manufacturera en particular aumentaban de manera sostenida. Esto originó un crecimiento de 5.4% del PIB en relación con finales de 1989. Además, en ese mismo año, el consumo y la inversión pública se habían incrementado 1.7% y 12.8%, respectivamente. Los números en el sector externo también mejoraban, y a finales de ese año la balanza comercial ya arrojaba un superávit de 610 millones de dólares. Pero mientras la reactivación industrial se traducía en un incremento de las importaciones de bienes de capital, se estaba dando una reducción de las importaciones de bienes intermedios y de bienes de consumo. Dentro de estos últimos, el 43% correspondía a productos básicos.

Un elemento fundamental en la recuperación económica fue el Acuerdo para la Reestructuración de la Deuda Externa, que se suscribió el 4 de febrero de 1990 con la banca acreedora internacional. Con la firma de este documento se redujo el monto de la deuda pública externa y se obtuvieron recursos adicionales. Este acontecimiento fue de gran importancia, ya que marcó el reingreso de México a los mercados internacionales de capital, y abrió la posibilidad de obtener nuevos crédito externos.

Durante la gestión salinista se realizaron cambios relevantes en las políticas monetaria, de tipo de cambio y financiera. Las ope-

raciones de mercado abierto, es decir la colocación de valores gubernamentales en los mercados financieros, se convirtieron en la forma de financiamiento público por excelencia y se hizo del tipo de cambio el ancla nominal de la economía, cuyo deslizamiento se haría a una tasa predeterminada dentro de una banda de flotación. Asimismo, se puso en práctica una amplia reforma financiera. Con esa reforma se modificó el régimen de propiedad de la banca múltiple, lo que abrió las puertas del sistema financiero mexicano a la inversión extranjera,⁹⁸ y se aceleró la desregulación y liberalización de las operaciones financieras.

La propuesta económica del presidente Salinas,⁹⁹ que se describió en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 1989-1994),¹⁰⁰ también incluía la modernización del Estado y la reordenación de la actividad económica estatal. Se concebía que la modernización económica tendría como bases, por una parte, una economía sana y, por otra, el ajuste del tamaño y la composición del sector público.¹⁰¹ Porque el saneamiento de la finanzas públicas era impensable sin la reducción de aquellas empresas públicas que desde la perspectiva modernizadora carecieran de importancia. Evidentemente con una estrategia económica similar a la de Miguel de la Madrid no había ningún

⁹⁸ Con la reforma de 1990 a los artículos 28 y 123 constitucionales se agilizaba la privatización del capital accionario de los bancos que habían sido nacionalizados en 1982. La justificación para su enajenación se encuentra en la iniciativa presidencial que se envió al Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990. En la misma se señalaba que "...la banca con carácter mixto permitirá apoyar el desarrollo del país...y donde el Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de ejercer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero".

⁹⁹ Aunque hacía referencia a los enormes cambios que se estaban dando en el mundo como producto de la integración de las economías, las innovaciones en el conocimiento y en tecnologías, el surgimiento de nuevos centros económicos y financieros, lo que habría tenido que llevar a modificar en alguna medida la estrategia de desarrollo, la propuesta salinista aseguraba su continuidad con el anterior régimen, profundizando las reformas económicas y reafirmando la política económica.

¹⁰⁰ En ese documento se propusieron tres líneas básicas para crecer: la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica.

¹⁰¹ Para el detalle, véase el documento *Política Económica. Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado*, (1991), Nafinsa.

cambio respecto de la propuesta de reestructuración del sector paraestatal y se proseguiría con el traspaso de activos públicos al sector privado.

Por ello en el PND 1989-1994 se señalaba a la letra que: "la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se le concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad" (PND 1989-1994, p. xviii). Estas eran las relacionadas con petróleo y petroquímica, ferrocarriles, generación de energía eléctrica y acuñación de moneda, entre otras.¹⁰² Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 (PNMEP 1990-1994) se recogía la idea de que para concluir la modernización del sector paraestatal se tenía que completar su redimensionamiento e instrumentar programas normativos y operativos para mejorar la eficiencia administrativa y la gestión de sus órganos de gobierno. Además, de mejorar su estructura de costos y elevar sus márgenes de rentabilidad mediante la aplicación de esquemas operativos de racionalidad económica basados en la estricta correspondencia entre los ingresos y los gastos del sector público.

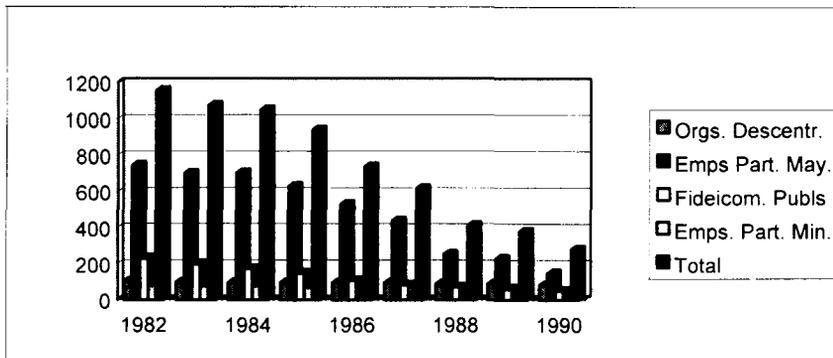
Se quería que en el mediano plazo el Estado contara con un menor número de entidades públicas, y participara sólo en aquellas áreas importantes para el desarrollo. Para alcanzar esa meta había que "liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los estados empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no fueran prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado" (PND 1989-1994, p.90). Había que profundizar la desincorporación de entidades paraestatales, iniciada en 1983 por el Presidente Miguel de la Madrid, y deshacerse de las

¹⁰² Con las modificaciones al régimen de propiedad de la banca, la prestación del servicio público de banca y crédito dejó de ser una actividad exclusiva del Estado sujeta a concesión.

restantes 280 empresas públicas que quedaban en 1990(Gráfica 3.6).

GRAFICA 3.6

EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES DE DICIEMBRE DE 1982 A DICIEMBRE DE 1990



Fuente: SHCP-SECOGEF, p.60

Por otra parte, en el PNMEP 1990-1994 se proponía la aplicación de programas y políticas sectoriales no sólo con las líneas de acción para las entidades globalizadoras y coordinadoras de sector, sino también definiendo los objetivos, metas y criterios de operación de las empresas públicas. Estos quedarían estructurados a partir de un esquema flexible de indicadores e índices de rentabilidad que servirían para medir sus resultados y su competitividad. En este marco operativo se podría realizar la evaluación periódica de la eficacia, la eficiencia, la productividad y la autosuficiencia de las empresas estatales.

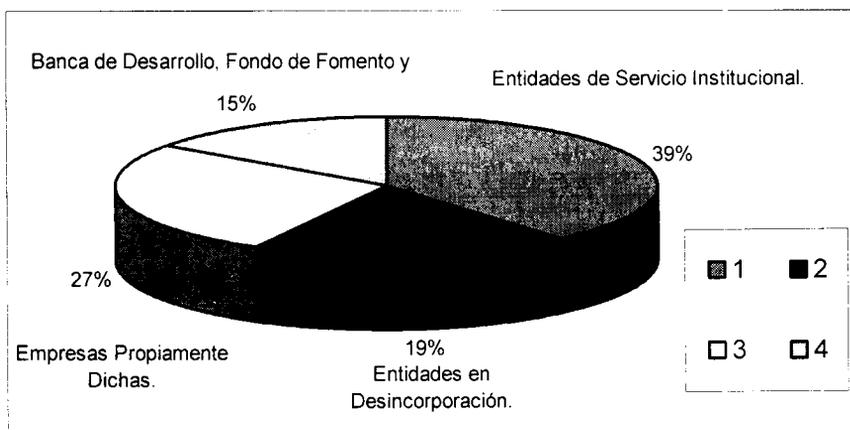
Las desincorporaciones más importantes de los primeros tres años de gobierno salinista fueron de la Compañía Minera de Cananea, el Grupo Dina, Altos Hornos de México, S.A., la Minera Lampazos y los ingenios azucareros, etcétera. Hacia el final de su sexenio, las ventas¹⁰³ más relevantes fueron en el sec-

¹⁰³ Cabe señalar que el redimensionamiento del sector paraestatal, tanto de productoras como de prestadoras de servicios, no sólo incluyó las ventas, sino también las fusiones, la extinción, la transferencia y la liquidación. Cada opción correspondió a las condiciones particulares y a la

tor servicios: Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito. Mientras a mediados de 1991 sólo quedaban 264 entidades paraestatales, 886 menos que en 1982, en 1993 la desincorporación de empresas públicas daba como resultado un universo compuesto tan sólo por 258 empresas de propiedad estatal, entre las que se encontraban las empresas públicas más importantes por ser estratégicas o prioritarias.¹⁰⁴ El desglose de éstas según el documento de Información Básica de la Desincorporación de Entidades Paraestatales era de un total de 258, de las cuales 48 se encontraban en proceso de desincorporación, 70 correspondían a empresas de participación estatal mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento, y 102 a entidades de servicio institucional (Gráfica 3.7).

GRAFICA 3.7

**ENTIDADES PARAESTATALES A DICIEMBRE DE 1993
(A DICIEMBRE DE 1993) TOTAL:258 ENTIDADES**



Fuente: SHCP-SECOGEF, p.62

situación de la entidad en cuestión. Para una explicación completa de las características de cada modalidad de desincorporación puede consultarse el documento "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales", Nafinsa, 1991.

¹⁰⁴ En correspondencia con lo establecido en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Las empresas públicas más importantes, y que sobrevivieron a la desincorporación salinista quedaron ubicadas en las ramas de petróleo, generación de energía eléctrica y ferrocarriles.¹⁰⁵ Aunque en 1993 se concluyó la etapa más fuerte del redimensionamiento del sector paraestatal, es importante destacar dos aspectos relevantes de ese proceso. En primer lugar, que la función que tradicionalmente había tenido la empresa pública¹⁰⁶ como proveedora de insumos para la industria siguió siendo una constante en la estrategia de modernización económica, pero la diferencia de lo que sucedía en el pasado, se pretendía que en el mediano plazo pudieran mejorar sus condiciones operativas y de mercadeo. Además, con la adopción de estrategias administrativas de tipo empresarial podrían incrementar en su productividad, haciendo que sus precios se nivelaran a los existentes en el mercado internacional. De esta manera se estarían sentando las bases para generar un mayor ahorro público, vía reducción de transferencias y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones financieras de las empresas del Estado.

En segundo lugar, que los esquemas de rentabilidad social que generalmente se habían tomado en cuenta al determinar las directrices del funcionamiento de las empresas públicas, y que en gran medida fueron fundamentales para la acumulación privada, tienden a eliminarse. En adelante el funcionamiento de las empresas públicas estaría regido por criterios de rentabilidad económica, y el Estado dejara a la iniciativa privada y al mercado la tarea de constituir el nuevo eje del crecimiento industrial y el desarrollo económico.¹⁰⁷

¹⁰⁵Tal vez la privatización más importante de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León es la de Ferrocarriles Nacionales y presentó una propuesta de privatización de la industria eléctrica nacional que no fue discutida en el Congreso de la Unión. Entonces, podemos ver que las áreas reservadas constitucionalmente al Estado tienden a desaparecer en la perspectiva de una reforma del Estado de tipo eficientista.

¹⁰⁶ Nos referimos sólo a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sin dejar de mencionar que mientras se negocia la participación del capital extranjero en las operaciones básicas de Pemex como son explotación y refinación, en el caso de la CFE ya se han realizado reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) para introducir la competencia y crear un mercado eléctrico.

¹⁰⁷ En la presidencia de Ernesto Zedillo la privatización más importante, por su impacto social en comunidades de bajos ingresos, fue la de Ferrocarriles Nacionales de México. Esta empresa

4. El Estado frente a la profundización del proceso privatizador

La estrategia de privatización estuvo fuertemente sesgada por la idea de que "la ineficiencia de las empresas públicas impone grandes costos en términos de beneficio social futuro" (Jones, 1991, p.1) y, como no hay recursos suficientes, el Estado está obligado a cumplir "sus funciones y servicios básicos en forma más eficaz y eficiente y que descentralice o renuncie a aquellos que no son de su competencia o para los cuales no está debidamente capacitado" (Andrieu, 1989, p.11). Efectivamente las empresas del Estado tenían muchos problemas, pero afirmaciones como la anterior tienen una carga ideológica antiestatista, sustentada en un discurso reaccionario en el cual la reordenación de las inversiones públicas y la redefinición de la acción productiva estatal tiene que darse de manera acelerada y en función de las exigencias, impostergables, de la globalización económica.¹⁰⁸

Por ello, en un modelo de desarrollo económico en el que supone que la acción privada es cualitativamente superior a la estatal, no es raro que se proclame como una verdad suprema que el control y la gestión de las empresas es más eficiente cuando está en manos privadas. En este argumento, que los bienes y servicios básicos sean producidos y vendidos por empresas privadas, no tiene ningún efecto sobre el acceso a los mismos ¡como si las empresas privadas no persiguieran objeti-

pública prestaba el servicio de carga y de transporte de pasajeros. Después de su venta a empresas privadas, entre las cuales está la Union Pacific, en la que por ciento presta sus servicios el ahora expresidente Zedillo, las rutas que no consideraron rentables se abandonaron, sin tomar en cuenta que algunas comunidades y poblaciones, ubicadas en los estados de Zacatecas y San Luis Potosí dependían para subsistir económicamente de que los ferrocarriles pasaran por las mismas.

¹⁰⁸ Bien vale la pena señalar que la incipiente recuperación económica que se tuvo en los primeros años del gobierno salinista se debió, entre otros factores, a que el programa de privatización de las empresas públicas abrió expectativas de ganancias reales para los inversionistas locales y extranjeros, en un momento en el que el auge de los mercados emergentes convirtieron al país en uno de los principales receptores de capital internacional. Esas expectativas y la liquidez de los mercados extranjeros, produjeron una importante corriente de recursos hacia el país, que para 1993 había alcanzado la cifra de 34 mil millones de dólares, equivalentes al 9% del PIB global y a 22% del total de capitales que recibieron los países en desarrollo (García, 1995)

vos y metas que en la mayoría de los casos no corresponden con estándares de beneficio social, de competencia leal o de responsabilidad ecológica!

En la medida en que se mantenga la política económica actual,¹⁰⁹ con sus medidas de apertura irrestricta, la contracción monetaria y la liberalización de la economía, el proceso de acumulación y desarrollo se irá independizando cada vez más de la acción del Estado y quedará condicionado por las expectativas de rentabilidad de los grandes capitales privados nacionales y extranjeros.¹¹⁰ En una situación como la descrita el Estado está renunciando a influir de manera anticíclica en las diferentes etapas del ciclo económico, y su actuación se reduce a promover las condiciones de estabilidad macroeconómica que se requieren para favorecer la valorización de los capitales, principalmente los financieros. Lo grave de ello es que se está haciendo a costa de castigar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

La posición subsidiaria del Estado en la esfera económica está respaldada por la aceptación explícita en los círculos de toma de decisiones de la "supuesta" superioridad de las empresas privadas y el mercado sobre los mecanismos de regulación económica estatal. Por lo que se evita reconocer que la empresa pública "ha sido una de las más útiles herramientas de que dispone el Estado mexicano para llevar a cabo, en forma directa, acciones de política económica" (Acle, 1986, p.7), que tienden a imprimir mayor dinamismo a la economía. Asimismo, se esconde el hecho de que, si con la modernización económica y el redimensionamiento del sector paraestatal "se trata de estimular la iniciativa privada, el riesgo, la competencia y la innovación, a fin de incrementar el empleo y la producción. La simple conversión de monopolios públicos en monopolios privados contribuye justa-

¹⁰⁹ La que está articulada a las necesidades de rentabilidad de los grandes mercados monopolísticos y oligopólicos que la propia modernización económica se ha encargado de robustecer.

¹¹⁰ Véase Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994 (PNMICE, 1990-1994).

mente a lo contrario"(Almada, 1989, p.19). Pues el retiro del Estado de las actividades productivas no garantiza automáticamente:

- Mayor eficiencia económica en las empresas privatizadas.
- Un ambiente más competitivo.
- Mayor calidad en la prestación de bienes y servicios que pasan de ser públicos a privados.
- La realización de nuevos desarrollos tecnológicos y productivos.¹¹¹

Más aún, en la medida en que se ha avanzado de manera acelerada en la desregulación y liberalización económica, los capitales se van independizando de las acciones del Estado. En esos términos, la capacidad del Estado para conducir un desarrollo más justo y equitativo, y articular una política económica efectiva contra los choques externos se reduce de manera drástica.

Desde el punto de vista microeconómico el éxito de la privatización de las empresas públicas apuntaba a resolver sus problemas de gestión, productividad y financieros, pero debido a las restricciones presupuestales a que están sujetas, su modernización se ha centrado en la reducción de sus gastos corrientes y

¹¹¹ Considérense, por ejemplo, los casos de las empresas pesqueras y de los ingenios azucareros, y en el sector servicios el caso de la empresa Teléfonos de México. Uno de los aspectos preocupantes de la forma en que se ha desarrollado el programa de privatización es que quienes lo han dirigido efectivamente piensan que entre la gestión de empresas públicas y privadas no existe mayor diferencia, ya "que la venta de empresas del sector público no debiera tener ningún efecto macroeconómico...lo que la privatización significa al final de cuentas, es simplemente un cambio en la composición de las carteras del sector público y privado, sin que esto implique variación alguna en sus posiciones netas" (Aspe, 1994, p.154). Esta afirmación además de ser de un reduccionismo absurdo, muestra una falta de comprensión total de las particularidades y características propias de la acción estatal, que no pueden ni deben ser confundidas con las metas y objetivos de las empresas privadas.

de inversión. En términos macroeconómicos la venta de empresas públicas generó un flujo de recursos temporal que se agotó rápidamente y, por tanto, tuvo una contribución marginal al saneamiento de las finanzas estatales.¹¹²

Cabe subrayar que la estrategia de transformación industrial que ha tratado de instrumentarse desde los años ochenta, y que se dirigió a crear una base industrial vinculada a los mercados externos y a la realización de procesos productivos en escalas flexibles, no podría darse si el Estado no hubiera destinado, como lo hizo durante las décadas previas, la mayor parte de sus recursos y sus esfuerzos a crear las empresas públicas que apuntalaron el desarrollo industrial previo.

IV. Transformación industrial y empresa pública

Las condiciones de globalización de los mercados y de integración económica van dejando cada vez menos libertad para impulsar un estrategia de desarrollo independiente. No sólo por la carencia de recursos, sino más aún por la unificación arbitraria, de criterios y medidas económicas que plantean soluciones globales para realidades sociales, políticas y económicas totalmente diferentes. El menosprecio que se da a la pluralidad y diversidad de problemáticas en aras de la supuesta universalización del problema del Estado y de sus medios de intervención y regulación económica, ha producido más dudas que generado respuestas a los problemas públicos y de gestión gubernamental que las nuevas condiciones económicas y sociales plantean. Lo crítico de esta situación es que los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicación, el surgimiento de nuevos polos

¹¹² Al cierre de 1993 había en el Fondo de Contingencia Económica –constituido con los recursos no recurrentes provenientes de la desincorporación de empresas públicas– la cantidad de 63,450.6 millones de nuevos pesos (mdnp); 38,961.4 mdnp correspondientes a la desincorporación bancaria, 17,553.4 mdnp de la venta de Teléfonos de México, 4,916.6 mdnp de la venta del resto de las empresas y 2,019.3 mdnp de inversiones que se utilizaron en la amortización de deuda pública y en la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. A partir de ese momento, los recursos provenientes de la privatización se han agotado, y al deterioro de la situación económica desde 1994, que ha provocado el crecimiento de las deudas interna y externa, ha seguido el desequilibrio creciente tanto de los agregados monetarios y financieros como de las cuentas con el exterior.

de inversión. En términos macroeconómicos la venta de empresas públicas generó un flujo de recursos temporal que se agotó rápidamente y, por tanto, tuvo una contribución marginal al saneamiento de las finanzas estatales.¹¹²

Cabe subrayar que la estrategia de transformación industrial que ha tratado de instrumentarse desde los años ochenta, y que se dirigió a crear una base industrial vinculada a los mercados externos y a la realización de procesos productivos en escalas flexibles, no podría darse si el Estado no hubiera destinado, como lo hizo durante las décadas previas, la mayor parte de sus recursos y sus esfuerzos a crear las empresas públicas que apuntalaron el desarrollo industrial previo.

IV. Transformación industrial y empresa pública

Las condiciones de globalización de los mercados y de integración económica van dejando cada vez menos libertad para impulsar un estrategia de desarrollo independiente. No sólo por la carencia de recursos, sino más aún por la unificación arbitraria, de criterios y medidas económicas que plantean soluciones globales para realidades sociales, políticas y económicas totalmente diferentes. El menosprecio que se da a la pluralidad y diversidad de problemáticas en aras de la supuesta universalización del problema del Estado y de sus medios de intervención y regulación económica, ha producido más dudas que generado respuestas a los problemas públicos y de gestión gubernamental que las nuevas condiciones económicas y sociales plantean. Lo crítico de esta situación es que los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicación, el surgimiento de nuevos polos

¹¹² Al cierre de 1993 había en el Fondo de Contingencia Económica –constituido con los recursos no recurrentes provenientes de la desincorporación de empresas públicas– la cantidad de 63,450.6 millones de nuevos pesos (mdnp); 38,961.4 mdnp correspondientes a la desincorporación bancaria, 17,553.4 mdnp de la venta de Teléfonos de México, 4,916.6 mdnp de la venta del resto de las empresas y 2,019.3 mdnp de inversiones que se utilizaron en la amortización de deuda pública y en la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. A partir de ese momento, los recursos provenientes de la privatización se han agotado, y al deterioro de la situación económica desde 1994, que ha provocado el crecimiento de las deudas interna y externa, ha seguido el desequilibrio creciente tanto de los agregados monetarios y financieros como de las cuentas con el exterior.

financieros y comerciales van imponiendo serios retos a las economías y a la gestión pública.

En el caso de nuestro país la modernización económica ha implicado cambios en las formas de gestión gubernamental de las demandas sociales y de participación del Estado en la economía, pero también modificaciones en las relaciones productivas, en las características de la estructura de mercado y de la competencia. En el caso de la reorganización del mercado, parte de las transformaciones económicas más importantes que se han producido son resultado de la reorganización patrimonial de los activos públicos. Esta se ha derivado tanto de la privatización de empresas paraestatales y de la entrada de inversiones extranjeras, como de los esfuerzos realizados para alcanzar una reconversión industrial que permitiera la transformación en el patrón de comercio exterior.¹¹³ Sin embargo, el estrangulamiento en el sector externo coloca a la economía en una situación de dependencia creciente respecto de los capitales externos, con las consecuencias que esto trae en materia financiera y que en los últimos años han mostrado potencial efecto devastador.¹¹⁴

En México la propuesta económica que ha servido de marco de referencia para la reestructuración de la economía, y de la cual ha sido una parte fundamental la modernización del Estado y de su estructura de gestión, se ha distinguido por la aplicación de reformas encaminadas a lograr la desregulación y liberalización del mercado, la apertura comercial, el retraimiento del gasto y la inversión públicas, y por una excesiva consideración acerca de las pretendidas bondades del mercado y de la inversión privada. Efectivamente, se han producido algunos resultados con esas

¹¹³ Este proceso se explica de manera muy completa en J. I. Casar (1989).

¹¹⁴ De 1991 a 1993 se habían producido importantes transferencias netas al país, que en términos de la inversión en cartera habían significado el 75% de la inversión foránea total en México durante los seis años previos a la crisis (García, 1995, p. 932) las perspectivas de riesgo cambiario que se derivaron de la condición deficitaria de las cuentas en el sector externo y del incremento en las tasas de interés norteamericanas, que pasaron de 4.05 por ciento a finales del primer trimestre de 1992 a 5.53 por ciento a finales del cuarto trimestre de 1994, crearon las condiciones propicias para una salida masiva de capitales. Entonces, de diciembre de 1993 a diciembre de 1994 las reservas internacionales disminuyeron de 25 mil 100 millones de dólares a 6 mil 100 millones de dólares, lo que hizo inaplazable un brusco ajuste cambiario.

medidas, pero en la perspectiva de un desarrollo autosostenido no son los adecuados para una economía con las características y la dotación factorial de la economía mexicana. ¹¹⁵

1. Estabilidad macroeconómica y estancamiento productivo

EL avance más importante de la modernización económica y de la reforma del Estado ha sido un control parcial de las variables macroeconómicas –la inflación y las tasas de interés– pero las fragilidades económica y financiera, que se han tornado en una escasa capacidad para enfrentar con éxito los choques externos, han hecho cada vez más difícil el control efectivo de esas mismas variables. Esto muestra que la conducción global de la economía, a partir de los lineamientos de la política económica que se ha venido aplicando desde 1982, es estéril y cada vez más complicada.

La economía real también se ha modificado, pero los cambios en la misma no se han reflejado de manera sostenida en el mejoramiento de las cuentas con el exterior, debido fundamentalmente a dos aspectos: por un lado, la crisis generó fenómenos de concentración y centralización de capitales que se han traducido en la recomposición de las estructuras de mercado en favor de los grandes conglomerados industriales, y por el otro, la inversión extranjera directa se ha canalizado a los sectores más dinámicos de la economía. Es decir, los ingresos provenientes del exterior se han dirigido a las industrias y las actividades de mayor rentabilidad. Como las mismas tienen un carácter predominantemente oligopólico y monopolístico y se desarrollan en función de los requerimientos de los mercados internacionales, en la mayoría de los casos pueden realizar sus procesos productivos sin necesidad de articularse o subcontratar al resto de

¹¹⁵ Aquí quiero recuperar el texto clásico de Cardoso y Falleto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, en el que los autores manifestaban su preocupación porque se estaba perfilando un desarrollo en América Latina en el que no había lugar para los grupos empobrecidos, ya que para mantener el ritmo de acumulación había que "frenar las demandas reivindicativas de las masas" (1969, p. 151). Esta situación es manifiesta en el caso de México, ya que una de las características más preocupantes de la actual estrategia de desarrollo es su capacidad para frenar las demandas sociales, y generar fenómenos de exclusión social.

medidas, pero en la perspectiva de un desarrollo autosostenido no son los adecuados para una economía con las características y la dotación factorial de la economía mexicana. ¹¹⁵

1. Estabilidad macroeconómica y estancamiento productivo

EL avance más importante de la modernización económica y de la reforma del Estado ha sido un control parcial de las variables macroeconómicas –la inflación y las tasas de interés– pero las fragilidades económica y financiera, que se han tornado en una escasa capacidad para enfrentar con éxito los choques externos, han hecho cada vez más difícil el control efectivo de esas mismas variables. Esto muestra que la conducción global de la economía, a partir de los lineamientos de la política económica que se ha venido aplicando desde 1982, es estéril y cada vez más complicada.

La economía real también se ha modificado, pero los cambios en la misma no se han reflejado de manera sostenida en el mejoramiento de las cuentas con el exterior, debido fundamentalmente a dos aspectos: por un lado, la crisis generó fenómenos de concentración y centralización de capitales que se han traducido en la recomposición de las estructuras de mercado en favor de los grandes conglomerados industriales, y por el otro, la inversión extranjera directa se ha canalizado a los sectores más dinámicos de la economía. Es decir, los ingresos provenientes del exterior se han dirigido a las industrias y las actividades de mayor rentabilidad. Como las mismas tienen un carácter predominantemente oligopólico y monopólico y se desarrollan en función de los requerimientos de los mercados internacionales, en la mayoría de los casos pueden realizar sus procesos productivos sin necesidad de articularse o subcontratar al resto de

¹¹⁵ Aquí quiero recuperar el texto clásico de Cardoso y Falleto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, en el que los autores manifestaban su preocupación porque se estaba perfilando un desarrollo en América Latina en el que no había lugar para los grupos empobrecidos, ya que para mantener el ritmo de acumulación había que "frenar las demandas reivindicativas de las masas" (1969, p. 151). Esta situación es manifiesta en el caso de México, ya que una de las características más preocupantes de la actual estrategia de desarrollo es su capacidad para frenar las demandas sociales, y generar fenómenos de exclusión social.

las empresas que componen la estructura industrial. Esto impide integrar de manera eficiente los diferentes estratos de empresa en el sector industrial, y al mismo tiempo tiende a mantener los desequilibrios intra e intersectoriales.

Así, si bien es cierto que se ha dado alguna diversificación del comercio exterior de México, el problema se centra en que las ramas manufactureras de mayor dinamismo exportador¹¹⁶ se han rezagado frente a la industria maquiladora de exportación, que incorpora en sus procesos productivos cantidades importantes de insumos importados. Por ello, mientras en 1988 sus importaciones representaban el 4.2% del PIB, para 1997 éstas alcanzaban 12.9%. Esto muestra que la reestructuración del aparato industrial no sólo no rompió con la creciente dependencia de las importaciones de las empresas productoras de bienes de capital e insumos intermedios, sino que sumó las de insumos intermedios de la industria maquiladora de exportación. Consecuentemente, las posibilidades de abatir el déficit comercial y mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos se reducen sensiblemente.¹¹⁷

Adicionalmente, las características prevalecientes en la economía, y en particular las del sector industrial, muestran desigualdades sustanciales entre los diferentes productores. Por ejemplo, en 1985 las empresas pequeñas y medianas contabilizaron "el 95% de los establecimientos industriales, empleaban el 45% de la fuerza laboral y aportaban el 41% del valor de los ingresos

¹¹⁶ Las relacionadas con la industria alimentaria, la de sustancias químicas, la de las industrias metálicas básicas y las de maquinaria y equipo.

¹¹⁷ Aquí no paran los saldos negativos de casi 20 años de neoliberalismo basado en el control de las finanzas públicas, la reestructuración del aparato industrial y la liberalización y apertura de la economía. Los efectos más drásticos se han visto a nivel microeconómico, en el deterioro en los servicios de salud, educación y vivienda, pero sobre todo en el empleo y pobreza. Así, por ejemplo, mientras para el primer trimestre de 1990 la tasa de desempleo abierto en las principales zonas urbanas era de 2.6%, a mediados de 1998 alcanzaba 3.5%. Aunque con estos datos pareciera que no existe un deterioro significativo en empleo, lo cierto es que sólo se hace referencia al total de personas mayores de 12 años que no realizaron ninguna labor por más de una hora, pero que buscaron emplearse en alguna actividad. Esta forma de contabilizar el empleo sesga las cifras de desempleo. Por otra parte, según estudios del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), en los pasados tres años, la población en pobreza extrema aumento de 17 a 20 millones, mientras que otros 50 millones subsisten en condiciones de gran precariedad.

de la industria manufacturera" (Nafinsa, 1985, p.1). Para 1990 este mismo sector representó "el 98 por ciento de los establecimientos, el 49 por ciento del empleo (1.6 millones de personas) y aportó el 43 por ciento del PIB manufacturero (10 por ciento del PIB global)" (Nafinsa, 1992, p.16). En los años recientes esa situación no ha variado grandemente. En 1999, según estudios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, este tipo de empresas representaba el 95% del total de establecimiento industriales del país, y contribuía con el 43% del total del PIB en el sector manufacturero (Nafinsa, 1995). Por su parte, las industrias más dinámicas mantienen su articulación con los mercados internacionales, generan divisas que en su mayoría salen del país como regalías y sólo se reinvierte internamente una pequeña parte, además por sus características tecnológicas y comerciales se mantienen alejadas del resto de la planta productiva y del mercado interno.

Las cifras anteriores son indicativas de los desequilibrios aún existentes en la industria. Se cuenta con una estructura industrial que tiene un núcleo reducido de industrias que exportan y un gran grupo de empresas ubicadas en los sectores tradicionales, como el de maderas, cuero, calzado, productos alimenticios, textiles y muebles no metálicos, cuya participación en las exportaciones es reducida. Pero el problema no para allí, pues entre los distintos estratos de empresas se presentan diferencias de productividad que se reflejan tanto en el escaso crecimiento del empleo como en los bajos salarios. Esta heterogeneidad de la planta industrial mexicana supone en principio que los requerimientos de las empresas respecto a sus estrategias de capitalización, las formas de incorporar los cambios tecnológicos de punta y el crecimiento de sus mercados dependen de su tamaño y su actividad.

En ese contexto, mientras las grandes empresas pueden vincularse de manera más eficiente con los mercados de exportación internacionales, las empresas de menor tamaño no pueden instrumentar por sí mismas estrategias de modernización de largo plazo. Ello se debe a que el desconocimiento que tienen de los

patrones de cambio tecnológico, donde las innovaciones tecnológicas en los sectores de punta de la industria conllevan esquemas de productividad y ritmos de obsolescencia acelerados, las margina de los mercados más dinámicos. Lo mismo les sucede frente a las estrategias de comercialización internacional, porque no tienen los recursos ni la capacidad técnica para adaptar sus procesos productivos y sus productos a los niveles de diferenciación y de ingeniería de producto que se han ido convirtiendo en determinantes de la penetración en los nuevos mercados. Con esas carencias quedan imposibilitadas para articularse a un modelo industrial exportador como el que se ha venido impulsando desde los años ochenta.

Por otra parte, los desequilibrios en la estructura industrial muestran, que con la sola concurrencia del mercado, es insuficiente para apuntalar la estrategia de desarrollo industrial. A lo que se debe añadir que la falta de una política de desarrollo industrial, que incluya estímulos para fomentar la integración y la subcontratación de las grandes empresas con las de menor tamaño, impide que se aprovechen las ventajas y la potencialidad que los diferentes tipos de empresas tienen.

Finalmente, es importante señalar que la mayor apertura comercial ha significado, ante la ausencia de una política de desarrollo industrial realmente articulada a las necesidades y carencias del aparato productivo nacional,¹¹⁸ la competencia frontal con países cuya estructura productiva es más eficiente. Esto se ha traducido en un proceso de selección natural, en el que muchas empresas pequeñas y medianas han desaparecido y otras han sido absorbidas por las empresas más grandes. Las que han sobrevivido a la apertura tenían experiencia en los mercados internacionales o bien aprovecharon al máximo sus ventajas

¹¹⁸ En ese sentido, en el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) se debería haber incorporado una estrategia de modernización industrial de largo plazo, que tomando en cuenta la heterogeneidad y los desequilibrios existentes al interior de la industria, estableciera las acciones, medidas y tiempos necesarios para que las nuevas inversiones no se dieran a costa de la desaparición de un gran número de empresas nacionales y que además permitieran elevar la productividad y la competitividad del sector industrial frente a las empresas de los Estados Unidos y de Canadá.

comparativas tradicionales en costos salariales, uso de materias primas abundantes y baratas y una política cambiaria que favorecía la sobrevaluación de la moneda nacional. Esas empresas pudieron aprovechar al máximo los estímulos y los subsidios que les proporcionaba el Estado, así como las políticas sectoriales de fomento que sirvieron para acelerar la industrialización, proteger el empleo, garantizar el abasto y apoyar la producción.

En contraste, al crecimiento económico que se experimentó de los años cuarenta a los setenta, cuando el Estado participaba de manera importante en las actividades productivas y distributivas, una vez que llega la reforma del Estado y se procede a modificar las condiciones de acumulación previas, se hace de la racionalidad económica y el redimensionamiento del sector paraestatal “valores supremos” se han profundizado las tendencias oligopólicas en la industria y en los mercados, produciendo al mismo tiempo resultados sociales desalentadores.

Capítulo IV

EI PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELÉCTRICO

EI PROCESO DE APERTURA Y PRIVATIZACIÓN EN EL SUBSECTOR ELECTRICO

Introducción

La vertiente de modernización económica y administrativa de la reforma del Estado han tenido en el redimensionamiento del sector paraestatal uno de sus elementos claves. En este proceso se ha impuesto una visión que pretende separar lo público de lo estatal, como si lo primero estuviera limitado al ámbito de las relaciones mercantiles y lo último estuviera únicamente relacionado con el orden jurídico y normativo, la organización del gobierno, la defensa y la elección social y pública. De ahí que siguiendo el hilo conductor del redimensionamiento del sector paraestatal, en este capítulo se analiza el efecto que la apertura y la privatización de la industria eléctrica tendrán no sólo en términos de la creación de un mercado de energía eléctrica sino también, y principalmente, sobre la capacidad pública para gestionar una actividad estratégica en el desarrollo, como es la prestación del servicio público de energía eléctrica (EE).

En el marco de esa reflexión se elaboró el siguiente capítulo, el cual está dividido en cuatro secciones. En la primera sección se examinan las características y el contenido de la estrategia de privatización, enfatizando las diferencias que existen, por una parte, entre los objetivos y cometidos de las empresas privadas y las empresas públicas y, por otra, entre los bienes públicos y privados. Hacer este examen es obligado porque las diferencias entre una empresa pública y una empresa privada no son menores, máxime cuando se trata de sectores estratégicos que involucran el uso de recursos naturales no renovables. Esto es de crucial importancia porque en la actual tendencia mundial para el manejo y conservación de ese tipo de recursos, su control y gestión puede llegar a convertirse en un elemento de seguridad nacional. De ahí que el Estado deba mantener su control. En la segunda sección se analizan los aspectos más sobresalientes de las diferentes propuestas que se han hecho para acelerar la apertura del mercado eléctrico, tomando como base

la supuesta escasez de recursos públicos para apoyar el funcionamiento de las empresas estatales estratégicas y las funciones que, en la perspectiva económica de la reforma del Estado, se reconocen como válidas y pueden ser realizadas por el Estado pro-empresarial. En la tercera sección, se revisan las condiciones y las modalidades de participación del capital privado nacional y extranjero en el sistema eléctrico nacional que se desprenden de las propuestas de apertura parcial, apertura total y reorganización. En la sección final, se exploran algunas de las limitaciones y de las posibles consecuencias de la privatización de la industria eléctrica tomando en cuenta que, en ausencia de mecanismos y arreglos institucionales que garanticen el uso adecuado de los recursos naturales y el mejoramiento técnico y financiero en el subsector eléctrico, el Estado ya no podría establecer los objetivos, las estrategias y las acciones de gobierno requeridas para dirigir la política energética del país.

I. La estrategia de privatización

Antes de analizar los elementos sustantivos del proceso de privatización, y las diferencias esenciales entre las empresas del sector privado y del sector público es importante definir qué es la privatización. Ésta puede definirse como “ la transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o actividades realizadas por el sector público”, que puede incluir transferencia de propiedad cuando se realiza la venta total o parcial de activos, o sin transferencia de propiedad cuando lo que se hace es una transferencia de gestión o la concesión de obras o servicios públicos. En este último caso las formas de gestión privadas entran a sustituir a la gestión pública.

En esencia la privatización tiene una doble intencionalidad: la de tipo económico y la de tipo político-ideológico. En la segunda, la privatización se presenta como una forma de compensación hacia los grandes grupos económicos que no habían podido invertir en actividades económicas estratégicas que por su importancia, y debido a la concentración de funciones y las res-

la supuesta escasez de recursos públicos para apoyar el funcionamiento de las empresas estatales estratégicas y las funciones que, en la perspectiva económica de la reforma del Estado, se reconocen como válidas y pueden ser realizadas por el Estado pro-empresarial. En la tercera sección, se revisan las condiciones y las modalidades de participación del capital privado nacional y extranjero en el sistema eléctrico nacional que se desprenden de las propuestas de apertura parcial, apertura total y reorganización. En la sección final, se exploran algunas de las limitaciones y de las posibles consecuencias de la privatización de la industria eléctrica tomando en cuenta que, en ausencia de mecanismos y arreglos institucionales que garanticen el uso adecuado de los recursos naturales y el mejoramiento técnico y financiero en el subsector eléctrico, el Estado ya no podría establecer los objetivos, las estrategias y las acciones de gobierno requeridas para dirigir la política energética del país.

I. La estrategia de privatización

Antes de analizar los elementos sustantivos del proceso de privatización, y las diferencias esenciales entre las empresas del sector privado y del sector público es importante definir qué es la privatización. Ésta puede definirse como “ la transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o actividades realizadas por el sector público”, que puede incluir transferencia de propiedad cuando se realiza la venta total o parcial de activos, o sin transferencia de propiedad cuando lo que se hace es una transferencia de gestión o la concesión de obras o servicios públicos. En este último caso las formas de gestión privadas entran a sustituir a la gestión pública.

En esencia la privatización tiene una doble intencionalidad: la de tipo económico y la de tipo político-ideológico. En la segunda, la privatización se presenta como una forma de compensación hacia los grandes grupos económicos que no habían podido invertir en actividades económicas estratégicas que por su importancia, y debido a la concentración de funciones y las res-

ponsabilidades asumidas por el Estado, estaban ubicadas en el rango de actividades de exclusividad estatal. En esa perspectiva, la privatización está dirigida a manifestar la disposición estatal para llevar al cabo una “democratización de la propiedad...y...reducir el dominio de la propiedad pública” (Ayala, 1997, p.82) Con ello se refuerza el mensaje, dirigido a los agentes económicos y políticos de mayor influencia, de que la separación entre lo colectivo y lo público se ha convertido en una tarea prioritaria de la gestión pública.

Ideológicamente, la privatización se ha presentado como una especie de renovación económica en que la gestión burocrática, corrupta e ineficiente del Estado es remplazada por la gestión empresarial privada que es eficiente, racional y transparente por “naturaleza”.

En cuanto a la intencionalidad de tipo económico, que de ninguna manera está separada de la parte política-ideológica, hay que señalar que la privatización está articulada a las directrices de una política económica que retoma las ideas del liberalismo económico para favorecer a la inversión privada sobre la inversión pública y privilegia, sobre la inversión productiva, la estabilidad de los agregados macroeconómicos y el superávit fiscal para asegurar la rentabilidad de los capitales financieros. La lógica es que con esas medidas se vaya reestructurando la economía en función de las nuevas condiciones de intercambio que está imponiendo una globalización conducida por el capital financiero internacional.

Es en términos de esa doble intencionalidad, política y económica, en la que debemos ubicar las diferentes estrategias de privatización en el subsector eléctrico.

En la medida en que el contenido más importante de la parte económica de la reforma del Estado, es una visión anitestatista, se pretende reducir las áreas de influencia y las actividades públicas, por ello, y sumada a la reestructuración de su estructura

administrativa, la privatización de activos públicos aparece como una de las mejores formas de adaptar los procesos administrativos y organizacionales del sector público a las condiciones de racionalidad económica y técnica actuales. De ahí que frente a la liquidación y extinción, la fusión y la transferencia de entidades públicas a los estados, a la privatización se le ha dado el mayor peso dentro de las formas de desincorporación de entidades públicas. En el caso de las dos primeras formas de desincorporación, el proceso resulta en la desaparición de entidades públicas, porque su razón de ser técnica o económica ya no existe; en el tercer caso, se busca la integración de diferentes empresas públicas, porque su tipo de actividad comercial o productiva, puede ser realizada por alguna entidad pública específica en mejores condiciones operativas y administrativas; finalmente, en los procesos de transferencia quedaron incluidas entidades públicas con una importancia relevante sólo en el ámbito estatal o regional.

Sin embargo, en la privatización se han incluido algunas de las empresas públicas más importantes productiva y comercialmente, es decir, empresas gubernamentales con una amplia viabilidad económica.¹¹⁹ Más aún, a pesar de las múltiples deficiencias que en algunos casos ha manifestado el capital privado en la prestación de bienes y servicios que anteriormente eran ofrecidos por entidades públicas, sigue imperando la idea de que hacer eficiente lo público sólo es posible a través de la gestión empresarial privada. De ahí que para completar la privatización de empresas públicas iniciada en 1983, en los años más recientes los gobiernos encargados de la gestión gubernamental han buscado incluir en las ventas de activos públicos, a aquellas empresas que en términos de los artículos 27 y 28 de

¹¹⁹Paradójicamente, en la administración empresarial, cuando una empresa tiene viabilidad económica los accionistas mantienen la propiedad patrimonial de la misma. Entonces, resulta curioso que algunas empresas estatales en condiciones de rentabilidad, que además podrían incrementar la corriente de ingresos estatales, tengan que venderse.

la Constitución¹²⁰ realizan actividades consideradas, todavía, como estratégicas¹²¹ y, en consecuencia, reservadas al Estado.

1. La superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública

La estrategia de privatización, como forma de transferencia de activos públicos al sector privado, se ha privilegiado sobre la base de diversos argumentos, entre ellos sobresale que la venta de activos públicos “permite en una sola operación incrementar los ingresos, contener y reducir los costes, aumentar la calidad, atender servicios no cubiertos, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de los recursos escasos” (Andersen, 1997, p.9). Este argumento, que es más bien un supuesto, está construido sobre varias ideas:

- i. Que las empresas privadas operan en condiciones de eficiencia y eficacia sujetas al cumplimiento de estándares de productividad y al logro de razones financieras que las hacen superiores a las empresas públicas, lo cual les permite mejorar la calidad y la atención en la provisión de bienes y servicios.*
- ii. Que la gestión de administradores privados, al estar sujeta a una evaluación constante en términos de objetivos previamente establecidos, resulta superior a la gestión de funcionarios públicos que atienden más a las presiones de los diferentes grupos de interés y a los procesos de reacomodo político.*

¹²⁰ La propuesta de privatización de la industria eléctrica es un claro ejemplo de esta situación.

¹²¹ Aunque también se ha bosquejado la idea de privatizar los servicios de agua potable, la educación, la seguridad social, etcétera. De mantenerse esta tendencia llegará el momento en que habremos de preguntarnos dónde queda lo público y cómo se podrá garantizar el acceso de los sectores sociales económicamente más débiles a servicios fundamentales, porque el mercado, que no es un espacio ético donde se busque el bien común, sólo cubre las necesidades de aquellos ciudadanos que pueden presentarse a sí mismos como clientes-consumidores.

la Constitución¹²⁰ realizan actividades consideradas, todavía, como estratégicas¹²¹ y, en consecuencia, reservadas al Estado.

1. La superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública

La estrategia de privatización, como forma de transferencia de activos públicos al sector privado, se ha privilegiado sobre la base de diversos argumentos, entre ellos sobresale que la venta de activos públicos “permite en una sola operación incrementar los ingresos, contener y reducir los costes, aumentar la calidad, atender servicios no cubiertos, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de los recursos escasos” (Andersen, 1997, p.9). Este argumento, que es más bien un supuesto, está construido sobre varias ideas:

- i. Que las empresas privadas operan en condiciones de eficiencia y eficacia sujetas al cumplimiento de estándares de productividad y al logro de razones financieras que las hacen superiores a las empresas públicas, lo cual les permite mejorar la calidad y la atención en la provisión de bienes y servicios.*
- ii. Que la gestión de administradores privados, al estar sujeta a una evaluación constante en términos de objetivos previamente establecidos, resulta superior a la gestión de funcionarios públicos que atienden más a las presiones de los diferentes grupos de interés y a los procesos de reacomodo político.*

¹²⁰ La propuesta de privatización de la industria eléctrica es un claro ejemplo de esta situación.

¹²¹ Aunque también se ha bosquejado la idea de privatizar los servicios de agua potable, la educación, la seguridad social, etcétera. De mantenerse esta tendencia llegará el momento en que habremos de preguntarnos dónde queda lo público y cómo se podrá garantizar el acceso de los sectores sociales económicamente más débiles a servicios fundamentales, porque el mercado, que no es un espacio ético donde se busque el bien común, sólo cubre las necesidades de aquellos ciudadanos que pueden presentarse a sí mismos como clientes-consumidores.

- iii. *Que la mayor participación privada en el mercado fortalece la competitividad, reduciendo las prácticas mono-pólicas y oligopólicas.*
- iv. *Que el incremento en la inversión privada mejora las condiciones de desarrollo de la infraestructura.*

Con base en estas ideas se ha construido un discurso en el que lo estatal, estrictamente gubernamental, queda separado de lo público, el espacio propio de las relaciones mercantiles entre ciudadanos. Ello supone, a su vez, que dadas las ventajas de la gestión privada sobre la gestión pública, la maximización del bienestar colectivo sólo se puede obtener privatizando las entidades públicas. De ahí que para descargar de funciones excesivas al Estado y mejorar la prestación de bienes y servicios se prescriba como una acción prioritaria de gobierno el redimensionamiento de su estructura administrativa y productiva. Los beneficios que se esperan de la privatización abarcan aspectos microeconómicos y macroeconómicos:

- a) En lo microeconómico, al pasar a manos privadas las empresas públicas, los consumidores pagan menos impuestos porque el Estado reduce sus gastos, y al mismo tiempo como resultado de la mayor competencia en el mercado, reciben productos y servicios en calidad y precio óptimas.
- b) En lo macroeconómico, con la venta de las empresas públicas se reducen los gastos y aumentan los ingresos públicos, lo que mejora la posición de las finanzas públicas y contribuye a producir el superávit fiscal requerido para lograr la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, como la empresa privada es superior en términos administrativos y operativos a las empresas públicas y los beneficios de la privatización son extensos, la recta lógica es que el Estado debe poner a la venta los correspondientes derechos de propiedad. En esta línea de pensamiento, la estra-

tegia de privatización se ha consolidado como uno de los principales remedios a los “males” generados con la participación directa del Estado en la economía, y como el “instrumento ideal para someter a la disciplina del mercado y de la racionalidad económica, determinadas actividades productivas, que de otro modo serían imposibles bajo el paraguas del Estado” (Andersen, 1997, p.17).

A pesar de que en muchos casos privatizar empresas públicas podría generar ventajas para la modernización organizacional del sector público, para las finanzas públicas y para la dinámica de la inversión privada –sobre todo en el caso de actividades que influyen en el desarrollo regional y en la generación de empleo– una afirmación como la del párrafo anterior es en extremo simplista, pues omite las particularidades que permean el funcionamiento de las entidades públicas y las características de los bienes que las mismas producen. Por ello se hace necesaria una revisión más puntual, y menos ideologizada, de las diferencias existentes entre la forma de operar de la empresa privada y la empresa pública, pero también de los objetivos y cometidos que persiguen una y otra.

Esta propuesta de visitar la estrategia de privatización en nuestro país, es fundamental por tres razones básicas: primera, porque ya se tiene una evidencia empírica sólida que muestra que no todas las privatizaciones han sido exitosas;¹²² y en lo consecutivo habrá que evitar incurrir en los errores que se han cometido en el pasado reciente; segunda, porque las empresas que restan por privatizar son estratégicas, en el sentido de que su actividad incide directamente en el crecimiento económico y

122 Algunos ejemplos son los siguientes: mientras los ingenios azucareros han enfrentado graves problemas financieros, la estructura de mercado en la industria azucarera se volvió de tipo oligopólica y ha beneficiado a las grandes compañías productoras de refrescos; una vez privatizada, la empresa Teléfonos de México se convirtió en un monopolio privado que ha impuesto una práctica de incrementos vertiginosos en el costo del servicio telefónico; los bancos, después de haber sido privatizados entre 1990 y 1991, como empresas privadas no sólo no han mejorado la calidad de los servicios financieros, han enfrentado una crisis, resultado de su mala administración de riesgos, que se ha traducido en la transnacionalización de la banca y en una fuente de continua inestabilidad económica y financiera.

en las condiciones de vida de la población; tercera, porque la metodología y las directrices que han servido de guía al proceso de privatización han carecido de los esquemas institucionales que permitieran fortalecer las capacidades de gobierno en términos de la rectoría económica del Estado. Esto debido a que no se ha tenido la precaución de establecer el marco de regulación y transparencia que permita garantizar, a partir de una estricta supervisión pública, los resultados deseados -en cobertura, costos, tarifas y precios- una vez que determinados servicios y activos públicos han pasado a manos privadas.

Otro elemento a considerar es que más allá de las críticas válidas acerca de los problemas de gestión de las empresas estatales, que en su mayoría se derivan de la verticalidad y la rigidez de las estructuras burocráticas, es un hecho contundente que las empresas públicas requieren recursos para mejorar y expandir sus operaciones. Sin embargo, en función de los lineamientos de una política económica de tipo contraccionista que prioriza el cumplimiento de las metas de los programas de estabilización económica y de los planes de endeudamiento interno y externo,¹²³ es casi imposible que se incrementen los recursos para cubrir los gastos corriente y de inversión en las empresas del Estado. Esta situación se complica en el caso de las empresas públicas que a pesar de ser rentables¹²⁴ y autofinanciables no tienen autonomía de gestión financiera. Así, dado el régimen fiscal que las rige tienen que canalizar sus ingresos al gobierno federal, y cuando éste elabora las proyecciones del gasto público en el presupuesto de egresos de la federación, les regresa sólo una parte de los que originalmente obtuvieron como ingresos. En esta situación les ha sido muy difícil, aunque lo han ido logrando, cumplir de manera

¹²³ Esto tiene que ver con el fundamentalismo neoliberal que ha venido aplicándose en el país desde 1982, y que en materia de finanzas públicas se ha expresado en una racionalización financiera que impide que las entidades y las dependencias públicas puedan realizar sus funciones de manera eficiente. De ahí que cuando se plantea alcanzar un endeudamiento congruente con un déficit fiscal de 0.65 por ciento del PIB -como se ha manifestado en la administración del Presidente Fox- no se están tomando en cuenta los efectos devastadores que la contracción del gasto público tienen sobre los planes de inversión las entidades públicas.

¹²⁴ Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

óptima con base en los estándares de productividad y eficiencia privados, la provisión, la producción y la prestación de bienes y servicios.

Entonces, podemos afirmar que la supuesta superioridad de la empresa privada en relación con la empresa pública tiene que ver con factores externos a la operación corriente de las propias empresas públicas. Ahora bien, si en vez de privatizarlas se establece un programa de reestructuración y profesionalización al interior de las mismas, el Estado estaría en una mejor posición para gestionar y conducir las operaciones de empresas públicas que tienen una repercusión social y económica fundamental, por medio de las cuales el Estado logra determinadas metas públicas. En esta perspectiva lo gubernamental sigue estando referido a lo público como parte de la sociedad y, por tanto, como parte del beneficio colectivo.

2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados

Las diferencias entre una empresa privada y una pública son en algunos aspectos radicales. Para comenzar hay que señalar que una empresa pública difiere de una empresa privada por el hecho de que en su funcionamiento influyen los cambios políticos, económicos y administrativos;¹²⁵ en tanto que, la empresa privada está orientada a la obtención de beneficios pecuniarios y desarrolla sus actividades básicamente en el ámbito de las relaciones privadas en la esfera económica.¹²⁶

¹²⁵ Situación que efectivamente puede afectar el buen funcionamiento de la empresa pública, en la medida en que no se cuenta con un servicio civil de carrera que favorezca la profesionalización de administradores públicos con una sólida formación para atender los requerimientos de las tareas de gestión pública. Pero esta situación no es insalvable, ya que en la medida en que la sociedad es más exigente en el cumplimiento de las tareas de gobierno, realizar las funciones públicas de manera profesional irá convirtiéndose en una regla.

¹²⁶ Esto no quiere decir que las empresas privadas estén aisladas de las relaciones que se dan entre agentes económicos en la esfera política, sino simplemente que el fin último de una empresa privada es la obtención de ganancias, pues de ello depende su permanencia y su expansión en el mercado.

óptima con base en los estándares de productividad y eficiencia privados, la provisión, la producción y la prestación de bienes y servicios.

Entonces, podemos afirmar que la supuesta superioridad de la empresa privada en relación con la empresa pública tiene que ver con factores externos a la operación corriente de las propias empresas públicas. Ahora bien, si en vez de privatizarlas se establece un programa de reestructuración y profesionalización al interior de las mismas, el Estado estaría en una mejor posición para gestionar y conducir las operaciones de empresas públicas que tienen una repercusión social y económica fundamental, por medio de las cuales el Estado logra determinadas metas públicas. En esta perspectiva lo gubernamental sigue estando referido a lo público como parte de la sociedad y, por tanto, como parte del beneficio colectivo.

2. La formación de precios en los bienes públicos y en los bienes privados

Las diferencias entre una empresa privada y una pública son en algunos aspectos radicales. Para comenzar hay que señalar que una empresa pública difiere de una empresa privada por el hecho de que en su funcionamiento influyen los cambios políticos, económicos y administrativos;¹²⁵ en tanto que, la empresa privada está orientada a la obtención de beneficios pecuniarios y desarrolla sus actividades básicamente en el ámbito de las relaciones privadas en la esfera económica.¹²⁶

¹²⁵ Situación que efectivamente puede afectar el buen funcionamiento de la empresa pública, en la medida en que no se cuenta con un servicio civil de carrera que favorezca la profesionalización de administradores públicos con una sólida formación para atender los requerimientos de las tareas de gestión pública. Pero esta situación no es insalvable, ya que en la medida en que la sociedad es más exigente en el cumplimiento de las tareas de gobierno, realizar las funciones públicas de manera profesional irá convirtiéndose en una regla.

¹²⁶ Esto no quiere decir que las empresas privadas estén aisladas de las relaciones que se dan entre agentes económicos en la esfera política, sino simplemente que el fin último de una empresa privada es la obtención de ganancias, pues de ello depende su permanencia y su expansión en el mercado.

Por otra parte, la formación de precios en el sector público se distingue ampliamente de la formación de precios en la empresa privada. Esta última establece sus precios con la intención de que el productor maximice sus ganancias, ahí donde se equilibran la oferta y la demanda, y se igualan el ingreso marginal y el costo marginal. En el caso de la formación de precios en las empresas públicas intervienen aspectos económicos y factores de tipo social. Así, aunque sus costos pueden estar determinados en la estructura de mercados, sus precios no pueden determinarse por una simple relación contable de costos-ingresos.

Primero, porque para revertir alguna falla del mercado, en el caso de la mayoría de los bienes públicos se establecen precios sociales que, en oposición a los precios de mercado, incluyen bajo la forma de subsidios, la reducción del precio final que pagan los consumidores. Esto es particularmente importante en la producción de los monopolios naturales, donde existen costos decrecientes y “los costos marginales no son fáciles de medir” (Ayala, 1997, p.99). Entonces, como muchos bienes públicos abarcan costos sociales que pueden diferir ampliamente de los costos privados, es claro que las relaciones del costo marginal y el ingreso marginal no pueden ser los puntos de referencia adecuados en la fijación de los precios de los bienes y servicios

Segundo, porque los bienes que produce el Estado son diferentes en su naturaleza a los producidos por las empresas privadas. Éstos, los bienes públicos, “pueden proporcionarse a todos los individuos (de un país o de una ciudad) con un costo que no es mayor del necesario para proporcionárselos a otra persona. Los beneficios de los bienes son indivisibles y no se puede excluir a ninguna persona” (Samuelson, 1992, p.1126). Esto quiere decir que el precio no puede ser una impedimento para que la población pueda acceder a un bien público.¹²⁷ Sobre todo

¹²⁷ El caso de un bien público puede ilustrarse fácilmente en un modelo de dos personas y dos bienes: “A y B consumen X e Y. Supongamos que X está disponible en la cantidad χ . Entonces

cuando se trata de bienes o servicios de uso generalizado que independientemente de su costo es básico que estén al alcance de los estratos sociales de menores ingresos.

En contraste, los bienes privados tienen la particularidad “que si son consumidos por una persona no pueden ser consumidos por ninguna otra” (Samuleson, 1992, p.1126). Esto supone la existencia de un estricto criterio de rivalidad y exclusión en el consumo, ya que solamente pueden acceder a los bienes aquellos consumidores que tengan la capacidad económica para pagar el precio de los mismos, y una vez que la adquisición se realiza ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión.

Analizar estas diferencias no es algo menor a la hora de evaluar el funcionamiento de una empresa pública y proceder a su privatización, principalmente cuando se trata de empresas públicas que desarrollan actividades estratégicas que influyen en el comportamiento de la economía en general y en los niveles de vida de la población. Esto de ninguna manera quiere decir que su operación deba estar alejada de sanas prácticas financieras y administrativas. En todo caso, lo que hay que resaltar es que, en las condiciones de desigualdad social y pobreza que imperan en el país, para una empresa pública los criterios de rentabilidad financiera no pueden, ni deben, ser los indicadores únicos de su eficiencia, pues la atención que se brinda a las necesidades de los ciudadanos y su contribución al cumplimiento de las metas de la planeación económica gubernamental, son las mejores medidas para su evaluación.

II. El Estado promotor y la reestructuración de la industria eléctrica nacional

La argumentación esgrimida para apoyar la transformación de la industria eléctrica nacional y permitir la participación privada es en cierto sentido la misma que se utilizó en las primeras etapas

se dice que X es un bien público si A y B pueden consumir X unidades de X cada uno” (Ferguson y Gould, 1979, p. 480).

cuando se trata de bienes o servicios de uso generalizado que independientemente de su costo es básico que estén al alcance de los estratos sociales de menores ingresos.

En contraste, los bienes privados tienen la particularidad “que si son consumidos por una persona no pueden ser consumidos por ninguna otra” (Samuleson, 1992, p.1126). Esto supone la existencia de un estricto criterio de rivalidad y exclusión en el consumo, ya que solamente pueden acceder a los bienes aquellos consumidores que tengan la capacidad económica para pagar el precio de los mismos, y una vez que la adquisición se realiza ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión.

Analizar estas diferencias no es algo menor a la hora de evaluar el funcionamiento de una empresa pública y proceder a su privatización, principalmente cuando se trata de empresas públicas que desarrollan actividades estratégicas que influyen en el comportamiento de la economía en general y en los niveles de vida de la población. Esto de ninguna manera quiere decir que su operación deba estar alejada de sanas prácticas financieras y administrativas. En todo caso, lo que hay que resaltar es que, en las condiciones de desigualdad social y pobreza que imperan en el país, para una empresa pública los criterios de rentabilidad financiera no pueden, ni deben, ser los indicadores únicos de su eficiencia, pues la atención que se brinda a las necesidades de los ciudadanos y su contribución al cumplimiento de las metas de la planeación económica gubernamental, son las mejores medidas para su evaluación.

II. El Estado promotor y la reestructuración de la industria eléctrica nacional

La argumentación esgrimida para apoyar la transformación de la industria eléctrica nacional y permitir la participación privada es en cierto sentido la misma que se utilizó en las primeras etapas

se dice que X es un bien público si A y B pueden consumir X unidades de X cada uno” (Ferguson y Gould, 1979, p. 480).

del redimensionamiento del conjunto del sector paraestatal: modernizar y mejorar las condiciones operativas de las empresas, reducir la carga financiera que sus operaciones representaban para las finanzas públicas y liberar recursos para actividades de gran repercusión social.¹²⁸ Si bien es cierto estas consideraciones se han articulado a partir de los intereses de los grupos económicos nacionales más poderosos también han sido apoyadas desde el exterior. En el plano interno, las centrales patronales -Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin)- han insistido en señalar que está llegando a su límite la efectividad de las inversiones públicas para garantizar la expansión del subsector eléctrico. En el plano externo, organismos como el Banco Mundial (BM)¹²⁹ ha exigido en términos de la condicionalidad para el otorgamiento de nuevos recursos que en los programas de reforma económica se incluyan iniciativas de privatización en los sectores donde existen "monopolios naturales" a cargo del Estado. En las comunicaciones y el sector de energía.

Ideológicamente, los grupos de funcionarios, intelectuales y académicos identificados con el neoliberalismo han presionado

¹²⁸ A los argumentos que tradicionalmente se han esgrimido para sustentar el proceso de privatización, en el caso particular de la industria eléctrica se ha incorporado el de que no vender al capital privado las empresas estatales del subsector eléctrico implicaría no satisfacer la demanda de energía eléctrica e incurrir en apagones generalizados. Además, se vuelve a repetir, que no habría recursos para el combate a la pobreza. En cambio sí se puedan destinar grandes montos de recursos del presupuesto federal al rescate de empresas privadas, como por ejemplo los bancos, pero no vender los activos públicos de la industria eléctrica es quedar en el peor de los mundos.

¹²⁹ En el documento *What Washington Means by Policy Reform* (1990) John Williamson presenta una descripción detallada de las medidas de política económica recomendadas para que, desde la perspectiva de Washington y de organismos multilaterales, América Latina pudiera superar sus problemas económicos. Entre ellas se mencionan el control del déficit fiscal para equilibrar las finanzas gubernamentales como una prioridad en el ejercicio del gasto público, la liberalización de las tasas de interés y el tipo de cambio, la reforma fiscal, la liberalización y desregulación en materia comercial, la apertura a la inversión extranjera directa y los programas de privatización en sectores reservados al Estado. Al igual que el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha urgido al gobierno mexicano a privatizar los activos de la industria eléctrica nacional. En los diversos documentos y análisis que sobre la economía mexicana ha elaborado este organismo en los años más recientes una de sus principales recomendaciones es la de que para mejorar la efectividad del gasto público, el Estado debe retirarse de las actividades del sector energético.

de manera ininterrumpida desde hace por lo menos dos décadas para que se consolida una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad (Uvalle, 1998). En ella, la definición central del quehacer estatal es la configuración de un Estado empresarial o promotor, acotado sobre la base de una "misión reguladora, promotora y coordinadora" (Uvalle, 1998, p.109).

Como ya vimos la figura del Estado promotor o proempresarial en favor de la actividad económica privada está avalada por el consenso de los grandes capitales internos y externos, y en el caso particular de la participación estatal en la industria eléctrica se ha manifestado en el sentido de que la única función del Estado en es subsector es la de "asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los organismos del sector por parte de la Secretaria de Energía".¹³⁰

Lo anterior quiere decir que la gestión gubernamental en el subsector eléctrico debe abocarse a privatizar los activos del subsector eléctrico nacional y a establecer el marco regulador que permita a los capitales privados realizar la provisión y prestación de los servicios de EE. El camino para alcanzar ese objetivo se ha recorrido de manera paulatina. El Estado promotor mexicano se ha encargado, por una parte, de organizar las bases de la reforma y de proceder a la desregulación¹³¹ en el mercado energético y, por otra, de articular una política energética acotada a las nuevas tendencias de reestructuración de los mercados de energía.¹³² Así, y con el fin de comenzar a allanar el camino de la reestructuración en el subsector eléctrico, la política de gobierno en la industria eléctrica se ha articulado en tres faces:

¹³⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996, p. 27.

¹³¹ Entendida como la modificación de leyes y reglamentos a fin eliminar las restricciones impuestas por el gobierno a los agentes económicos. El complemento de la desregulación es la liberalización y apertura del mercado. Esto es la eliminación de cualquier barrera que inhibe la participación del capital privado en determinadas actividades económicas.

¹³² En las que aparentemente sólo el capital privado puede conducir el desarrollo de la industria eléctrica.

1. La del saneamiento financiero y la reorganización administrativa de las empresas públicas del sector de la energía. Ya que con menores recursos las empresas del sector energético han tenido que incrementar su productividad, mejorar su desempeño organizacional y garantizar el abasto suficiente de energía. Esta fase puede calificarse como positiva, porque independientemente de que proceda o no la privatización de las empresas públicas del subsector eléctrico, la reestructuración administrativa y financiera que se ha logrado debe beneficiar a los usuarios del servicio de EE: empresas, talleres, comercios, tiendas, hogares, etcétera.
2. La de la estrategia de desregulación y apertura del mercado a fin de atraer inversiones privadas. En ésta se tiene que poner mayor cuidado, porque de darse la transferencia de los activos públicos de la industria Eléctrica nacional al sector privado, pueden producirse distorsiones, como la sustitución del monopolio público por un oligopolio privado, que podrían poner en riesgo el desarrollo económico y social del país.
3. La de la reorganización de subsector de la EE. En esta fase aunque no se propone el traspaso de los activos públicos de los suministradores de energía al sector privado, se pretende crear estructuras oligopólicas en toda la cadena de operación de la industria eléctrica que podrían traer como resultado apagones, escasez y el incremento en las tarifas del suministro de EE.¹³³En este caso también se tiene que poner mucha atención porque es una privatización disfrazada. Es decir, se va permitiendo el incremento de la inversión privada en detrimento de las funciones de los dos grandes suministradores eléctricos. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CL y FC).

¹³³ Este esbozo para la reestructuración de la industria eléctrica Presidente Vicente Fox.

1. El ajuste económico y las reformas en el mercado eléctrico

Los esfuerzos que se han venido haciendo durante los últimos sexenios para alentar el ahorro público y mejorar las finanzas gubernamentales dejaron pocos recursos para mantener las inversiones públicas en el sector de la energía. Esto es evidente considerando que la participación de ese sector en el total del gasto neto presupuestal se incrementó entre 1988 y 1993 solamente tres puntos porcentuales, al pasar de 12.8% al 15.8%.¹³⁴ Con recursos insuficientes, y frente a una demanda creciente, las únicas formas aceptadas por nuestro Estado promotor, para elevar el nivel de eficiencia en el subsector eléctrico son: desincorporar los activos e instalaciones eléctricas o favorecer la inyección de inversiones privadas.

Para justificar la necesidad de abrir a la participación del capital privado nacional y extranjero los proyectos del subsector eléctrico se elaboró un diagnóstico del estado y la problemática existente en la economía nacional con el objetivo de explicar sus efectos sobre el financiamiento y los requerimientos del sector energético. De alguna manera este diagnóstico ya estaba incorporado en la propuesta de modernización económica del PND 1988-1994. Pero en el caso específico de los energéticos, se hizo una exposición más amplia de su problemática en el Programa de Modernización Energética 1990-1994 (PNME 1990-1994).¹³⁵ En este documento se presenta una descripción más

¹³⁴ Este dato es importante porque mientras los montos de recursos para las empresas públicas han sufrido constantes recortes, en contraste, los fondos destinados al rescate bancario vía Fobaproa, y que inicialmente ascendieron a 552 mil millones de pesos, bajo la forma de deuda pública, el 1º de mayo de 1999, día en que se aprobaron los candidatos propuestos para integrar la junta de gobierno del IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario) ya habían alcanzado la cifra de 730 mil millones de pesos.

¹³⁵ En este programa se propone atender diversas prioridades: garantizar la suficiencia energética, fortalecer la vinculación del sector eléctrico con el resto de la economía y consolidar un sector eléctrico más moderno. Además, se resalta la necesidad de cubrir esas prioridades mejorando la protección del ambiente, y haciendo del ahorro y diversificación de fuentes de energía uno de los ejes básicos de acción. En este sentido la política energética se vincula a las tendencias mundiales encaminadas a promover esquemas de desarrollo sustentable. En los que las políticas sectoriales se encauzan hacia la realización de cambios en las estructuras

completa de las restricciones financieras en el sector energético, las cuales, por más que se afirme lo contrario, son en gran medida el resultado de la aplicación de las medidas de ajuste económico; se precisan los requerimientos materiales y económicos para garantizar la expansión de la industria eléctrica, considerando la capacidad de oferta y la demanda hasta el año 2010; y se establecen los lineamientos y acciones que habrían de permitir alcanzar su modernización en un contexto de recortes presupuestales y de reducciones de gastos e inversiones públicas. Lo central aquí es que con los diagnósticos presentados se justifica que haya participación privada en la industria eléctrica nacional.

En complemento a ese diagnóstico, se procedió a modificar el marco jurídico que reglamentaba las operaciones del subsector eléctrico. Para ello se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)¹³⁶ de 1975, que a la letra señalaba en su artículo 1º : "...corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieran para dichos fines". En tanto que en su artículo 2º. establecía que: "todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son del orden público". La importancia de estos artículos radica es que expresan la definición de las atribuciones del Estado como conductor del desarrollo y, más específicamente, como eje del funcionamiento y expansión de la industria eléctrica.

Sin embargo, esa concepción ya no encaja con los supuestos de racionalidad financiera en los que se sustenta la vertiente económica de la reforma del Estado. Así, ante la necesidad de alcanzar un superávit público, o por lo menos reducir el déficit

institucional, productiva y económica, en el marco de un uso más eficiente y racional de los recursos. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 1990.

¹³⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1975.

público existente, se debe dejar que el capital privado incurriere en todas las actividades productivas, sean éstas estratégicas o no, en los términos que los mecanismos del mercado imponen para la distribución social de la renta económica.

En el caso de la industria eléctrica lo anterior supone que para promover la reforma integral del sector de la energía y realizar los cambios estructurales requeridos en su funcionamiento, el Estado debe situarse en una posición complementaria al capital privado.¹³⁷ De tal forma que la transmutación estatal que comenzó en 1982 tiende a completarse, el Estado promotor asume como una política de gobierno la apertura al capital privado de áreas económicas en las que no podía participar por estar consideradas estratégicas.

Aunque en un afán de presentar la privatización en el subsector eléctrico como una apuesta innovadora en la que se pretende la democratización social de las inversiones, los representantes del gobierno¹³⁸ han afirmado que lo que se busca es abrir espacios para que todos los sectores sociales participen el crecimiento de la industria eléctrica, sin embargo, por las características tecnológicas y los montos de las inversiones requeridas sólo los grandes capitales puedan incursionar en los proyectos y las obras destinadas a la expansión de la infraestructura eléctrica.¹³⁹

¹³⁷ Es importante recordar que la concepción de la importancia de la participación del Estado en la economía, de hecho se modificó desde la implantación de las estrategias para el cambio estructural y la modernización económica. En ellas la contribución del Estado al desarrollo se revela únicamente en su capacidad para crear condiciones que favorecen el incremento de las inversiones privadas, garantizar los derechos de propiedad y el buen funcionamiento del mercado.

¹³⁸ El director de la Comisión Federal de Electricidad y el entonces Secretario de Energía, Alfredo Elías Ayub y Luis Téllez respectivamente.

¹³⁹ Para participar en la licitación de las obras involucradas en, digamos, la construcción de una central geotermoeléctrica de 100 megawatts (la central) compuesta de 4 unidades de 25 megawatts cada una se requiere experiencia en el diseño e ingeniería de la obra en cuestión y un capital mínimo de 10 millones de dólares.

2. La propuesta de apertura parcial en el mercado eléctrico

En el contexto de la instrumentación de una política económica, que gira en torno a la prudencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas,¹⁴⁰ un Estado moderno es aquel que se convierte en el principal promotor del capital privado y concentra las actividades públicas en las áreas de impacto social: educación, seguridad social, combate a la pobreza y la garantía de los derechos de propiedad. Con base en este tipo de argumentos, el Presidente Salinas presentó la propuesta de apertura parcial en el sector eléctrico.

Para hacer efectiva esa opción de apertura se realizaron diversos cambios a la LSPEE, éstos se publicaron el 23 de diciembre de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*. Pese a que anteriormente el capital privado ya participaba en proyectos de autoabastecimiento, con las modificaciones al artículo 3º de dicha Ley se especificaron casos que no se considerarían como de servicio público¹⁴¹ y, por tanto, serían abiertos al capital privado. En este rubro se incorporaron:

1. Las actividades de generación de EE para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción;
2. La generación de EE por parte de particulares para su venta a la CFE;

¹⁴⁰ Lo cual no es sólo una meta económica sino la base del credo de quienes piensan que una política monetaria restrictiva, la disminución del gasto público, la contención salarial y el ajuste externo vía devaluaciones, son suficientes para reducir la inflación y retomar la senda del crecimiento. Sin importar que con ese tipo de medidas se reduzca el consumo, la inversión y se castigue el nivel de vida de la población de menores recursos.

¹⁴¹ Si tomamos en cuenta que por servicio público se entiende "una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que en virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares continuas y uniformes". Tesis de jurisprudencia No. 2033. Entonces, de la explicación anterior acerca de qué es un servicio público, no queda claro por qué las actividades que están articuladas a las fases que van de la generación a la comercialización de EE han dejado de ser un servicio público, ya que la prestación del servicio de EE requiere de continuidad, generalidad, obligatoriedad y sobre todo, la satisfacción de necesidades colectivas.

3. La generación de EE para exportación, derivada de la cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
4. La EE importada para usos propios y la destinada al uso en emergencias por interrupciones en el servicio público de EE.

A excepción de la EE de importación, las demás actividades podrían ser realizadas por el capital privado, previa obtención de los permisos correspondientes ante la Comisión Reguladora de Energía (CRE), ésta se encargaría, considerando las diversas evaluaciones técnicas, de revocar las autorizaciones y permisos de generación, así como de participar en la resolución de las controversias entre la CFE y los particulares.

La apertura parcial ha ido avanzando en la desarticulación del monopolio vertical en la industria eléctrica, éste, que integra todas las fases que se ubican entre la generación y la prestación del servicio de EE, ha operado históricamente con dos criterios básicos de gestión pública:

1. Proporcionar el servicio de EE sin interrupciones y al mayor número posible de mexicanos
2. Mantener una política de precios dirigida a garantizar tarifas estables.

Sin embargo, con la apertura parcial y la paulatina desarticulación del monopolio estatal en la industria eléctrica se ha tratado de crear un mercado eléctrico con libre competencia en las fases de generación¹⁴² y comercialización de EE, y con re-

¹⁴² Ésta se refiere a las diferentes formas producir EE a partir de uso de combustibles fósiles, de agua, de energía nuclear o mediante el calor geotérmico.

gulación en las operaciones de transmisión y distribución.¹⁴³ Conservando el carácter de servicio público de esta última y, por tanto, reservada al Estado.

Así, bajo esta propuesta, la expansión de la industria eléctrica quedaría sujeta a las inversiones públicas en la parte de transmisión y distribución, mientras que se alentaría a los particulares para que canalizaran inversiones a la construcción de las centrales generadoras de EE de diversos tipos.¹⁴⁴

3. Los beneficios de la apertura parcial en el subsector eléctrico

Una idea básica de esta propuesta era que la reestructuración del mercado eléctrico se traduciría en menores presiones sobre el gasto público, y las inversiones privadas contribuirían a satisfacer los requerimientos adicionales de generación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).¹⁴⁵ Esto no es del todo falso si tomamos en cuenta la exigencia de mantener un presupuesto público equilibrado. Por lo tanto, la única forma de expandir la infraestructura eléctrica e incrementar la inversiones en las áreas técnicas de mantenimiento, desarrollo, innovación tecnológica y formación de activos fijos es, si no se produce una reforma fiscal que dé autonomía financiera a las entidades públicas del subsector eléctrico, a través de la inyección de recursos privados.

Evidentemente en una situación de astringencia financiera, y cuando los ingresos que generan los suministradores eléctricos no los pueden administrar libremente, la apertura parcial era un paso casi natural en la reestructuración del mercado eléctrico.

¹⁴³ La transmisión consiste en el desplazamiento de flujos de EE a través de las redes de alta tensión, de las plantas generadoras hacia los centros de consumo. La red de transmisión está compuesta por las líneas, las subestaciones y los equipos eléctricos que se requieren para este fin. La distribución es la etapa en la cual se conduce la EE por medio de las redes de media y baja tensión, para su entrega a los hogares, familias y comercios.

¹⁴⁴ Éstas podrían ser de ciclo combinado, geotérmica, hidroeléctrica, etcétera.

¹⁴⁵ El SEN comprende 32 regiones a lo largo de la República mexicana en las regiones noroeste, norte, occidental, central, oriental, peninsular, Baja california y Baja california sur.

gulación en las operaciones de transmisión y distribución.¹⁴³ Conservando el carácter de servicio público de esta última y, por tanto, reservada al Estado.

Así, bajo esta propuesta, la expansión de la industria eléctrica quedaría sujeta a las inversiones públicas en la parte de transmisión y distribución, mientras que se alentaría a los particulares para que canalizaran inversiones a la construcción de las centrales generadoras de EE de diversos tipos.¹⁴⁴

3. Los beneficios de la apertura parcial en el subsector eléctrico

Una idea básica de esta propuesta era que la reestructuración del mercado eléctrico se traduciría en menores presiones sobre el gasto público, y las inversiones privadas contribuirían a satisfacer los requerimientos adicionales de generación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).¹⁴⁵ Esto no es del todo falso si tomamos en cuenta la exigencia de mantener un presupuesto público equilibrado. Por lo tanto, la única forma de expandir la infraestructura eléctrica e incrementar la inversiones en las áreas técnicas de mantenimiento, desarrollo, innovación tecnológica y formación de activos fijos es, si no se produce una reforma fiscal que dé autonomía financiera a las entidades públicas del subsector eléctrico, a través de la inyección de recursos privados.

Evidentemente en una situación de astringencia financiera, y cuando los ingresos que generan los suministradores eléctricos no los pueden administrar libremente, la apertura parcial era un paso casi natural en la reestructuración del mercado eléctrico.

¹⁴³ La transmisión consiste en el desplazamiento de flujos de EE a través de las redes de alta tensión, de las plantas generadoras hacia los centros de consumo. La red de transmisión está compuesta por las líneas, las subestaciones y los equipos eléctricos que se requieren para este fin. La distribución es la etapa en la cual se conduce la EE por medio de las redes de media y baja tensión, para su entrega a los hogares, familias y comercios.

¹⁴⁴ Éstas podrían ser de ciclo combinado, geotérmica, hidroeléctrica, etcétera.

¹⁴⁵ El SEN comprende 32 regiones a lo largo de la República mexicana en las regiones noroeste, norte, occidental, central, oriental, peninsular, Baja california y Baja california sur.

El siguiente paso era establecer los requisitos y las modalidades para que los particulares pudieran incorporarse en las actividades que ya no mantendrían el carácter de servicio público. Esas modalidades se precisaron en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE).¹⁴⁶ En este documento se definieron puntualmente las atribuciones correspondientes a la CFE y se ajustaron las nociones básicas de los conceptos de distribución y generación, que harían la diferencia entre los ámbitos de participación pública y privada en el subsector eléctrico. La primera, reducida a la actividad de conducción de EE desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios. La segunda, a cargo de particulares, circunscrita a la producción de EE a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes.

La producción independiente¹⁴⁷ en el subsector eléctrico quedó sujeta al otorgamiento de permisos previos por parte de, la entonces, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).¹⁴⁸ Estos permisos tendrían una duración de 30 años; en tanto que en los casos de exportación e importación para el autoabastecimiento, la cogeneración y la pequeña producción, los permisos tendrían una duración indefinida.

Para hacer operativa la participación privada en los proyectos del subsector de EE, se propusieron dos modalidades de financiamiento de las obras: el esquema de productor externo de energía (PEE) que al principio pareció muy atractivo para la inversión privada, porque permite al inversionista no sólo construir y operar las centrales, sino también ser su propietario; y, los mecanismos financieros del tipo construir- arrendar-transferir

¹⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 1993.

¹⁴⁷ Definida como la generación de EE destinada exclusivamente para su venta a la CFE, o bien para exportar, siempre y cuando provenga de una planta de más de 30 MW. Estas ventas deberían estar consideradas previamente en la planeación y programación de la paraestatal.

¹⁴⁸ Esto lo haría de manera directa la Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano desconcentrado de la SEMIP, que se encargaría de la revisión de los aspectos de tipo técnico de los proyectos y de la resolución de las controversias, que a partir de la adjudicación de permisos, pudieran darse entre la CFE y los inversionistas privados.

(CAT) en los cuales el capital privado financia y ejecuta la obra. A partir de su terminación, la CFE opera las plantas durante 15 años en una modalidad de arrendamiento, y después de ese tiempo se convierte en propietaria de las mismas.

La preferencia por los proyectos del tipo PEE, productor independiente, se dio porque el inversionista es el propietario de las plantas generadoras, "las opera y produce EE que vende exclusivamente a la CFE mediante un contrato de 25 años en el que se establece un precio de venta, o Precio Unitario Nivelado de Generación, en condiciones mutuamente benéficas"(Manzo, 2000, p.36). El inversionista privado asegura a largo plazo la venta de la EE que genera, y la CFE puede expandir la capacidad de generación sin inversiones adicionales. Lo interesante de este esquema es que con el establecimiento de precios nivelados se garantizan, en un horizonte de planeación de largo lazo, costos mínimos de generación de EE, sin importar quién sea el propietario inmediato de las plantas.

Para acelerar la instrumentación de la propuesta de apertura parcial del subsector eléctrico, en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 (PDRSE 1995-2000) se establecieron entre otros objetivos: "...fortalecer la rectoría del Estado, avanzar en la reestructuración del sector, alentar la participación privada en las áreas permitidas por la Constitución, desarrollar el marco regulatorio sectorial para asegurar la satisfacción de la demanda y maximizar la eficiencia económica de las empresas del sector, etcétera".¹⁴⁹ Estos se fijaron en función de la hipótesis gubernamental de que el aumento de la participación privada en el sector contribuirá a mejorar la cantidad, la calidad y precio de los servicios.

La apuesta de la privatización parcial era mejorar las condiciones del ahorro público y cumplir con el estricto manejo de las finanzas públicas, avanzar en la consolidación de un mercado

¹⁴⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996.

eficiente de EE y cubrir los requerimientos de capacidad del sistema de generación, así como proceder a la reconversión de centrales eléctricas.

Esta estrategia de reforma del mercado eléctrico se acompañó de medidas adicionales para publicitar la apertura en el mercado eléctrico, y mostrar los beneficios que los inversionistas particulares podrían obtener por su participación en ese mercado. Entre esas medidas sobresalen:

- La creación, a cargo de la Secretaría de Energía (SE),¹⁵⁰ de la Unidad de Promoción de Inversiones (UPI) en mayo de 1996. Este organismo se encargaría de "promover, fomentar y coordinar la participación e inversión de los particulares nacionales y extranjeros, dentro del sector de energía" (SE, 1997, p.39). Y de ser necesario apoyaría la tramitación correspondiente para apoyar los convenios, autorizaciones y permisos requeridos para la realización de sus operaciones, en concordancia con lo establecido en el PND y los programas de mediano plazo correspondientes.
- La realización de estudios de prospectiva del comportamiento de la demanda y las ventas del sector eléctrico.¹⁵¹ Para formalizar este proceso, en el capítulo VIII del RLSPEE relativo a la planeación del sector eléctrico

¹⁵⁰ Con las reformas de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SE quedó como la encargada de todo lo relativo a la conducción de la política energética del país, y de ejercer los derechos de la Nación en los subsectores petrolero, eléctrico y nuclear, así como de promover la participación de particulares en la generación y aprovechamiento de energía, por mencionar algunas de sus tareas.

¹⁵¹ En las estimaciones de la prospectiva se consideraron tres tipos de escenario: el conservador, el medio y el esperado. Las proyecciones de éstos se hicieron en función de los resultados futuros del cambio estructural de la economía. En los estudios de prospectiva se escogieron los correspondientes al escenario medio y esperado, y se proyectó un comportamiento dinámico de la economía con un crecimiento de 5.4% del PIB. Desde la perspectiva de los encargados de la modelística econométrica, este crecimiento sería el resultado de "la importante y rápida reactivación de la economía, sobre todo de la industria, por efecto tanto del crecimiento de las exportaciones como por la recuperación del mercado interno" (SE, 1997, p. 16).

se determinó la obligatoriedad de elaborar un documento de prospectiva sobre la tendencia y evolución futuras del crecimiento de la demanda del subsector eléctrico y de los programas para la realización de las obras necesarias en la prestación del servicio público de EE.

- La modificación del Acuerdo que Autoriza el Ajuste y Modificaciones de las Tarifas para Suministro y Venta de EE.¹⁵² Esta medida se tomó para proporcionar a los inversionistas privados un marco de los procedimientos de ajuste automático" de las principales tarifas comerciales, de servicios e industriales, de manera que reflejen los cambios de los precios de los combustibles y de los índices de precios relevantes, cualquiera que sea el sentido de los mismos" (SE, 1997, p.9).

Con las modificaciones a la LSPEE, al RLSPEE y la creación de instancias promotoras de la inversión privada en el subsector eléctrico,¹⁵³ el gobierno federal pretendió promover el ambiente de certidumbre que exigen los inversionistas privados. Por una parte, se les ofrece seguridad en cuanto a la existencia de un mercado cautivo para la realización, operación y mantenimiento de las obras¹⁵⁴ y, por otra, se les permite especificar los esquemas financieros en los cuales se estime el costo económico de los proyectos. Con esas estimaciones pueden proceder a realizar los ajustes tarifarios que requieran para recuperar rápi-

¹⁵² *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1996.

¹⁵³ En este mismo sentido opera la Dirección de Proyectos de Inversión Financiada de la CFE, la cual, entre otras funciones, se encarga de promover la inversión privada en proyectos de infraestructura eléctrica.

¹⁵⁴ Lo que asegura un gran negocio para los inversionistas privados, pues si consideramos que la vida útil de los activos fijos en operación equivale a 70% de la vida probable y su depreciación promedio por año es de 2.4%, se tiene una garantía de por lo menos 29 años de capacidad instalada para generar EE. En esas condiciones, una vez que sus permisos expiren, como existirá la necesidad de renovar las plantas, los inversionistas tienen asegurada a muy largo plazo su participación en el sector eléctrico nacional.

damente sus inversiones.¹⁵⁵ Además, con las adecuaciones jurídico-técnicas que se han hecho a la legislación en materia de EE se asegura la salvaguarda de sus derechos patrimoniales

4. La propuesta de privatización y apertura total del sistema eléctrico nacional

En la visión económica del ex-presidente Zedillo están presentes a tal grado los postulados del liberalismo económico que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000) se expresaba lo siguiente: "Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en lo referente a la propiedad, la protección del patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de la autoridad" (PND 1995-2000, p. 159). En efecto su mayor aspiración era la de convertir al Estado mexicano en un Estado gendarme que cuida los derechos del capital privado, más aún si éste es extranjero, y que para abrir totalmente a la economía se empeño en someter a la desregulación todas las actividades en las que aún tiene una participación directa el Estado. Por ello puso en la mira de la privatización total a la industria eléctrica nacional. En el proyecto de país del Presidente Zedillo, las medidas que se habían tomado para avanzar en la apertura parcial eran insuficientes.

De ahí que mientras las reformas a la LSPEE de diciembre de 1992 apuntaban a una apertura parcial en el subsector eléctrico, en la *"Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica*

¹⁵⁵ Es importante señalar que el RLSPEE se volvió a reformar en julio de 1997 con el fin de asegurar la inyección de recursos privados en el subsector eléctrico. Con esas modificaciones se adecuó el marco de participación privada en los concursos de capacidad de la CFE, y se definieron con claridad las fuentes alternativas de adquisición de energía eléctrica por parte de la propia CFE. También se especificaron con mayor detalle los conceptos de cogeneración y autoabastecimiento, y se abrió la posibilidad para que los inversionistas privados pudieran construir y mantener sus propias líneas de transmisión. Esto último es importante pues anteriormente se había determinado que la inversión pública se encargaría de todo lo relacionado con la transmisión, y con las modificaciones al RLSPEE de 1997, los particulares también podrán participar en esta área, actividad que supuestamente sería de exclusividad estatal y se cubriría por la CFE.

damente sus inversiones.¹⁵⁵ Además, con las adecuaciones jurídico-técnicas que se han hecho a la legislación en materia de EE se asegura la salvaguarda de sus derechos patrimoniales

4. La propuesta de privatización y apertura total del sistema eléctrico nacional

En la visión económica del ex-presidente Zedillo están presentes a tal grado los postulados del liberalismo económico que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000) se expresaba lo siguiente: "Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en lo referente a la propiedad, la protección del patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de la autoridad" (PND 1995-2000, p. 159). En efecto su mayor aspiración era la de convertir al Estado mexicano en un Estado gendarme que cuida los derechos del capital privado, más aún si éste es extranjero, y que para abrir totalmente a la economía se empeño en someter a la desregulación todas las actividades en las que aún tiene una participación directa el Estado. Por ello puso en la mira de la privatización total a la industria eléctrica nacional. En el proyecto de país del Presidente Zedillo, las medidas que se habían tomado para avanzar en la apertura parcial eran insuficientes.

De ahí que mientras las reformas a la LSPEE de diciembre de 1992 apuntaban a una apertura parcial en el subsector eléctrico, en la *"Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica*

¹⁵⁵ Es importante señalar que el RLSPEE se volvió a reformar en julio de 1997 con el fin de asegurar la inyección de recursos privados en el subsector eléctrico. Con esas modificaciones se adecuó el marco de participación privada en los concursos de capacidad de la CFE, y se definieron con claridad las fuentes alternativas de adquisición de energía eléctrica por parte de la propia CFE. También se especificaron con mayor detalle los conceptos de cogeneración y autoabastecimiento, y se abrió la posibilidad para que los inversionistas privados pudieran construir y mantener sus propias líneas de transmisión. Esto último es importante pues anteriormente se había determinado que la inversión pública se encargaría de todo lo relacionado con la transmisión, y con las modificaciones al RLSPEE de 1997, los particulares también podrán participar en esta área, actividad que supuestamente sería de exclusividad estatal y se cubriría por la CFE.

en México", enviada por el Presidente Ernesto Zedillo al Congreso de la Unión el 2 de febrero de 1999, se formulaba una estrategia de privatización total para la industria eléctrica. Las justificaciones esgrimidas en esta propuesta son de sobra conocidas: no hay recursos suficientes para garantizar la expansión de la infraestructura eléctrica, y no habrá capacidad para satisfacer la demanda futura de EE; los avances tecnológicos han modificado las condiciones técnicas de la generación de EE, y ello está cambiando las formas y posibilidades de participación y competencia en la industria eléctrica; la exclusividad que posee el Estado en materia de EE se ha convertido en un obstáculo para la modernización y expansión de la industria eléctrica.

Ante una demanda que crecerá de acuerdo con las estimaciones oficiales ¹⁵⁶ al 6% en los primeros cinco años del siglo que está comenzando, se requerirá de una capacidad de generación de EE igual a 13 mil megawatts, con un costo de 250 millones de pesos. Entonces, se decía sí no se quiere que aumenten las tarifas¹⁵⁷ y disminuya la cobertura de la demanda de EE, la única alternativa es la apertura total del mercado eléctrico.¹⁵⁸

Esta propuesta de reforma se presentó en febrero de 1999, pero dado el momento político de las elecciones federales del año 2000, que a la postre resultarían cruciales para el partido en el

¹⁵⁶ Cifras que no son compatibles con las presentadas por investigadores y académicos independientes al gobierno federal. Así, por ejemplo se señala que "en los últimos tres años, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha celebrado contratos por un total de 4 mil megavatios y tres contratos de producción independientes por mil megavatios, es decir, 14.4 por ciento del requerido para los próximos seis años (13 mil megavatios)...además de que el crecimiento de la generación bruta ha sido superior al crecimiento de la economía y mayor el 6 por ciento estimado por el gobierno" (*La Jornada*, 13 de noviembre de 2000).

¹⁵⁷ Mientras el Secretario de Energía, Luis Telléz, aseguraba que era inevitable una alza en las tarifas de electricidad sin la apertura del mercado, durante el seminario Pros y Contras de la Privatización del Sector Eléctrico Mexicano, la investigadora Claudia Sheinbaum, del Instituto de Ingeniería de la UNAM señalaba que el argumento de "que las tarifas se mantendrían igual o bajarían es falso, pues lo que se paga equivale a 60% de lo que en realidad se consume, debido al subsidio que otorga el Estado al sector eléctrico" (*El Financiero*, 24 de Marzo, 1999).

¹⁵⁸ Lo que obviamente incluye la venta de los suministradores públicos, CFE y la *Compañía de Luz y Fuerza del Centro* (CLFC).

gobierno -el PRI- la propuesta de reforma ni siquiera se discutió en el Congreso de la Unión. Pese a ello, y dadas sus similitudes con la nueva propuesta de “reorganización” de la industria eléctrica que el Presidente Fox presentó en noviembre de 2000, bien vale la pena detenerse en algunas de sus premisas básicas.

5. Las diferencias entre la propuesta de apertura parcial y la privatización en el subsector eléctrico.

La propuesta de reforma estructural para el subsector eléctrico del Presidente Zedillo, incorporaba una estrategia diferente a la de la apertura parcial. En esta última sólo se permitiría la operación de particulares con base en un esquema de permisos, arrendamiento o propiedad de pequeñas plantas. Los dos primeros estarían sujetos a revisión o cancelación, y la última, la pequeña propiedad, no tendría un efecto considerable en la expansión del subsector eléctrico por estar destinada al autoabastecimiento. Con la apertura parcial se podrían favorecer las coinversiones entre capitales públicos y privados, y en estricto sentido se dejarían casi intactas las funciones que el Estado realiza en la industria eléctrica, ya que mantendría el control de la política energética, así como la conducción y la planeación de la estrategia de expansión de la infraestructura eléctrica.

Pero en el caso de la apertura total, que implicaría la venta de activos públicos al sector privado en un campo que ha sido considerado estratégico y, por tanto, de exclusividad estatal, lo inmediato sería reformar la Constitución para permitir la inversión privada. Los artículos por modificarse serían el 27 y 28 constitucionales. El primero dejaría especificado en su párrafo VI, que se reserva a la Nación sólo el control operativo de la red nacional de transmisión.¹⁵⁹ En tanto que en el segundo, se estipularía, en su párrafo IV, que ese control sería una actividad estratégica, por tanto, reservada al Estado. En el resto de acti-

¹⁵⁹ Esto es el despacho eléctrico, que consiste en especificar que centrales generadoras deberán operar en determinado momento, con el fin de que se haga un uso eficiente de la capacidad instalada.

gobierno -el PRI- la propuesta de reforma ni siquiera se discutió en el Congreso de la Unión. Pese a ello, y dadas sus similitudes con la nueva propuesta de “reorganización” de la industria eléctrica que el Presidente Fox presentó en noviembre de 2000, bien vale la pena detenerse en algunas de sus premisas básicas.

5. Las diferencias entre la propuesta de apertura parcial y la privatización en el subsector eléctrico.

La propuesta de reforma estructural para el subsector eléctrico del Presidente Zedillo, incorporaba una estrategia diferente a la de la apertura parcial. En esta última sólo se permitiría la operación de particulares con base en un esquema de permisos, arrendamiento o propiedad de pequeñas plantas. Los dos primeros estarían sujetos a revisión o cancelación, y la última, la pequeña propiedad, no tendría un efecto considerable en la expansión del subsector eléctrico por estar destinada al autoabastecimiento. Con la apertura parcial se podrían favorecer las coinversiones entre capitales públicos y privados, y en estricto sentido se dejarían casi intactas las funciones que el Estado realiza en la industria eléctrica, ya que mantendría el control de la política energética, así como la conducción y la planeación de la estrategia de expansión de la infraestructura eléctrica.

Pero en el caso de la apertura total, que implicaría la venta de activos públicos al sector privado en un campo que ha sido considerado estratégico y, por tanto, de exclusividad estatal, lo inmediato sería reformar la Constitución para permitir la inversión privada. Los artículos por modificarse serían el 27 y 28 constitucionales. El primero dejaría especificado en su párrafo VI, que se reserva a la Nación sólo el control operativo de la red nacional de transmisión.¹⁵⁹ En tanto que en el segundo, se estipularía, en su párrafo IV, que ese control sería una actividad estratégica, por tanto, reservada al Estado. En el resto de acti-

¹⁵⁹ Esto es el despacho eléctrico, que consiste en especificar que centrales generadoras deberán operar en determinado momento, con el fin de que se haga un uso eficiente de la capacidad instalada.

vidades de la industria eléctrica –la generación, distribución y comercialización– quedarían consideradas como áreas prioritarias en las cuales estaría permitida la inversión privada. En este caso, las funciones del Estado se sujetarían a la rectoría estatal y quedarían reducidas a concertar e inducir la participación de los agentes económicos privados. Lo cual significa, en términos de la coordinación institucional que se requiere para alcanzar los objetivos de la planeación económica, dejar al Estado en una posición subordinada en la solución de los problemas públicos y gubernamentales relacionados con la operación de la industria eléctrica nacional.

Un problema adicional con esta propuesta es que pretende la creación de dos mercados paralelos. En uno quedarían los usuarios del servicio de distribución, las empresas medianas, pequeñas, los clientes residenciales, y los usuarios grandes o calificados, aquellos consumidores de más de 5 mil megawatts. En el otro estarían operando en un mercado eléctrico, las empresas encargadas de la generación y la comercialización de la EE.

Bajo ese esquema de funcionamiento la afirmación de que si no se vendieran las empresas públicas del subsector eléctrico se incrementarían las tarifas carece de sentido, ya que la sola segmentación entre varias empresas privadas, de la cadena las actividades que van de la generación y a la comercialización, inducirían la concertación de contratos múltiples que evidentemente afectarían los costos de producción y de suministro y, por tanto, las tarifas eléctricas.

A lo que hay que añadir que el problema de las tarifas es más complejo y tiene que ver también con los aspectos técnicos de las nuevas formas de generación de EE. La tendencia mundial es a construir pequeñas centrales eléctricas de ciclo combinado,¹⁶⁰ que por sus características tecnológicas son más

¹⁶⁰ Este tipo de plantas son las que se están construyendo, pues al ser de menor tamaño requieren de menos tiempo para su construcción y puesta en operación.

flexibles, pueden operar de manera ininterrumpida y utilizan gas natural para su funcionamiento.¹⁶¹ El aspecto clave aquí es que el mercado de ese energético es altamente inestable. Entonces, mientras el precio del gas natural se ubique en rangos menores a 5 dólares el millón de Unidades Térmicas Británicas (BTU), las plantas de ciclo-combinado no enfrentan mayores problemas económicos en su operación. Sin embargo, cuando los precios del gas natural se disparan, y este se cotiza en aproximadamente 50 dólares por millón de BTU, como ocurrió a finales del año 2000, los costos de la generación de esas plantas se incrementan de manera sustancial. Tarde o temprano esos incrementos se verán reflejados en mayores costos de producción y comercialización y, por lo tanto, en las tarifas que paga el usuario final.

A pesar de que el Estado controlara el despacho eléctrico – la red de transmisión– eso no sería suficiente para reducir los costos del suministro eléctrico, porque los empresarios privados antes que nada estarían interesados en recuperar sus inversiones, y ante costos crecientes, se incrementarían las tarifas del servicio eléctrico. Este aspecto de simple contabilidad entre costos e ingresos no se puede soslayar, ya que ningún inversionista privado está interesado en operar ahí donde se produce el equilibrio entre ingresos y costos, porque la lógica del capital es la de obtener el mayor beneficio económico posible, y con un mercado de consumidores cautivos esto no es muy difícil, a menos que haya una estricta regulación o bien que el Estado continúe como hasta ahora controlando todas las fases que van del segmento de la generación a la prestación del servicio de EE.

El panorama que se perfilaba con el proyecto de reforma estructural en la industria eléctrica nacional era para acotar al mínimo el intervencionismo estatal en el mercado eléctrico. Si a esto añadimos la carencia de arreglos institucionales que en

¹⁶¹ Se ha calculado que para el año 2006, en nuestro país, todo el SEN utilizará gas en la generación de EE.

función del tipo de estructura de mercado que se creara, monopolios u oligopolios, permitieran al Estado asegurar la contribución privada al cumplimiento de las metas de planeación económica para la expansión de la infraestructura eléctrica en los ámbitos regional, estatal y municipal, el resultado de la estrategia de privatización total en el subsector eléctrico sería la pérdida de liderazgo del Estado y una mayor incapacidad de gestión económica pública.

Una reforma de ese tipo en lugar de apoyar una renovación cualitativa del quehacer público en el mercado eléctrico, donde se sostenga el interés público por encima del interés mercantil, llevaría al Estado a renunciar a la conducción una de las actividades de mayor incidencia en el desarrollo económico y social del país.

6. La propuesta del Presidente Vicente Fox para la “reorganización” del subsector eléctrico

El potencial de ganancias que tendría el capital privado al incursionar de manera plena en la industria eléctrica nacional es muy grande considerando el escenario de crecimiento futuro de las ventas a los diferentes usuarios de la EE: residencial, comercial, servicios, empresa mediana, gran industria y agrícola.¹⁶² Con una estimación de ventas que crecerá al 5.5 por ciento entre 1997 y 2000 no es extraño que los particulares estén tan interesados en que se lleve a cabo la privatización de la industria eléctrica nacional —con transferencia de los activos

¹⁶² Residencial: Usuarios de las tarifas 1A, 1B, 1C, 1D y 1E, que comprende el consumo doméstico.

Comercial: Usuarios de las tarifas 2 y 3, para servicio general en baja tensión, que corresponden a establecimientos comerciales, de servicios y microindustrias.

Servicios: Usuarios de las tarifas 5, 5A, 6 y 7, para servicios de alumbrado público, bombeo de aguas negras y potables, y servicio temporal.

Empresa mediana: usuarios de las tarifas O-M y H-M, para servicio general de media tensión, en establecimientos industriales medianos y pequeños, pero también comercios y servicios grandes.

Gran industria: Usuarios de las tarifas I-15, I-30, H-S, HSL, H-T y HTL, que cubren el servicio general de alta tensión, básicamente grandes establecimientos industriales y los sistemas de bombeo de agua potable.

Industria: Corresponde a la suma de gran industria y empresa mediana.

Agrícola: Usuarios de la tarifa 9 y 9M para bombeo de agua de riego.

función del tipo de estructura de mercado que se creara, monopolios u oligopolios, permitieran al Estado asegurar la contribución privada al cumplimiento de las metas de planeación económica para la expansión de la infraestructura eléctrica en los ámbitos regional, estatal y municipal, el resultado de la estrategia de privatización total en el subsector eléctrico sería la pérdida de liderazgo del Estado y una mayor incapacidad de gestión económica pública.

Una reforma de ese tipo en lugar de apoyar una renovación cualitativa del quehacer público en el mercado eléctrico, donde se sostenga el interés público por encima del interés mercantil, llevaría al Estado a renunciar a la conducción una de las actividades de mayor incidencia en el desarrollo económico y social del país.

6. La propuesta del Presidente Vicente Fox para la “reorganización” del subsector eléctrico

El potencial de ganancias que tendría el capital privado al incursionar de manera plena en la industria eléctrica nacional es muy grande considerando el escenario de crecimiento futuro de las ventas a los diferentes usuarios de la EE: residencial, comercial, servicios, empresa mediana, gran industria y agrícola.¹⁶² Con una estimación de ventas que crecerá al 5.5 por ciento entre 1997 y 2000 no es extraño que los particulares estén tan interesados en que se lleve a cabo la privatización de la industria eléctrica nacional —con transferencia de los activos

¹⁶² Residencial: Usuarios de las tarifas 1A, 1B, 1C, 1D y 1E, que comprende el consumo doméstico.

Comercial: Usuarios de las tarifas 2 y 3, para servicio general en baja tensión, que corresponden a establecimientos comerciales, de servicios y microindustrias.

Servicios: Usuarios de las tarifas 5, 5A, 6 y 7, para servicios de alumbrado público, bombeo de aguas negras y potables, y servicio temporal.

Empresa mediana: usuarios de las tarifas O-M y H-M, para servicio general de media tensión, en establecimientos industriales medianos y pequeños, pero también comercios y servicios grandes.

Gran industria: Usuarios de las tarifas I-15, I-30, H-S, HSL, H-T y HTL, que cubren el servicio general de alta tensión, básicamente grandes establecimientos industriales y los sistemas de bombeo de agua potable.

Industria: Corresponde a la suma de gran industria y empresa mediana.

Agrícola: Usuarios de la tarifa 9 y 9M para bombeo de agua de riego.

públicos o simplemente permitiendo una participación privada sin restricciones— y que ésta se mantenga como un expediente abierto a los intereses del capital privado, principalmente el del extranjero (Cuadro 4.1)

CUADRO 4.1

ESCENARIO ESPERADO CRECIMIENTO ANUAL DE LAS VENTAS (%)

Sector	1987-1996	1997-2006	Intervalos de confianza al 80%
Residencial	6.6	4.4	3.7 a 5.0
Comercial	2.9	5.6	4.9 a 6.2
Servicios	1.6	2.9	1.0 a 4.6
Industrial	5.7	6.6	6.3 a 6.8
Agrícola	3.4	-0.1	-1.1 a 0.8
Total (sin exportación)	5.3	5.5	5.3 a 5.8

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector eléctrico 1997-2006*, p. 21

Asimismo, y dado que la actual gestión federal identifica a la gestión pública con una visión empresarial de la economía, cuatro meses después de haber ganado las elecciones presidenciales más reñidas de la historia del país, el Presidente Vicente Fox presentó, a través de la Coordinación para la Reorganización de la Industria Eléctrica de su equipo de transición, su *Proyecto de Reorganización de la Industria Eléctrica Nacional*.¹⁶³

Este proyecto se justifica con los mismos argumentos de la propuesta de cambio estructural del presidente Zedillo: la

¹⁶³ Al parecer este primer proyecto no es la versión definitiva de la estrategia foxista para la industria eléctrica, sin embargo, sí señala las líneas generales de la política energética que seguirá el Presidente Fox durante su gestión.

escasez de recursos públicos, la necesidad de expandir de manera acelerada la infraestructura eléctrica a fin de sustentar el futuro crecimiento económico, la obligación de concentrar los recursos del Estado en el combate a la pobreza, etcétera.

En el diagnóstico de la propuesta foxista se señala que los “pasivos laborales” de los suministradores eléctricos son muy altos; las tarifas están rezagadas y no reflejan los costos debido al esquema de subsidios con que opera la industria eléctrica nacional; la productividad es baja y el desempeño de las empresas no es el óptimo. A esta problemática se suma, según los autores del proyecto, que las empresas públicas del sector energía, y en particular las del subsector eléctrico, no generan los recursos suficientes para sostener las inversiones requeridas para cubrir la demanda futura.

En ese mismo sentido, se argumenta que para que la economía crezca 7% anual, y se puedan crear el 1 millón 300 mil empleos que ofreció durante su campaña electoral el entonces candidato Lic. Vicente Fox, es imperioso realizar inversiones por 3 mil millones de dólares anuales¹⁶⁴ a fin de que la capacidad eléctrica crezca al menos en 9% anual. De nueva cuenta, se dice que ante la escasez de recursos estatales para mantener el abasto y mejorar la calidad en el servicio de EE se requiere una profunda “reorganización” en la industria eléctrica nacional, que en palabras simples quiere decir ir generando un proceso paulatino de privatización.

El “modelo de mercado” de este proyecto implica hacer diversas reformas, en particular de los artículos 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Pero también de modificaciones a diversas leyes. La LSPEE, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de la Comisión Reguladora de Ener-

¹⁶⁴ A lo largo del trabajo se mencionan estimaciones de demanda y montos de inversión que no coinciden entre sí, y que son las que han presentado los encargados de hacer públicas las propuestas de reforma-reorganización-privatización para la industria eléctrica. Un ejercicio interesante sería que los equipos de trabajo que han estimado esas cifras hicieran una descripción metodológica que permitiera entender por qué si están hablando de lo mismo, las mismas empresas y el mismo mercado, llegan a cifras tan diferentes.

gía, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Adquisiciones. Además, se buscará la expedición de la Ley Federal para el Ahorro de Energía y el Fomento de las Fuentes No Renovables y de la Ley Federal de Infraestructura para Promover y Salvaguardar los Derechos y Servidumbres de la Infraestructura Energética.

Con estas modificaciones lo único que quedaría como exclusividad del Estado, serían las actividades de la fase de transmisión (el despacho eléctrico) en términos de redes. La cobertura estatal de este segmento estaría regulada por un organismo público independiente de productores y distribuidores.¹⁶⁵ Aunque en esta fase también se permitiría la participación privada, puesto que si los inversionistas privados invirtieran en líneas de transmisión, una vez que éstas pasaran al Estado, esos inversionistas podrían obtener retribuciones por el uso de las mismas sobre la base de los “derechos financieros de transmisión”. Pero la parte más atractiva es que la inversión privada tendría las puertas abiertas para incursionar libremente en las restantes fases: la generación, la distribución y la comercialización.

Esto es consistente con el juicio de los creadores del proyecto, en cuanto a que la realización de obras bajo la figura del productor independiente de energía o PEE está dejando de ser atractiva al capital privado¹⁶⁶ y se requiere su sustitución con las diferentes modalidades que puede asumir el capital privado en este subsector.

Ahora bien, con la propuesta de “reorganización” la parte del consumo se cubrirá de diferentes maneras. Los distribuidores

¹⁶⁵ *La Jornada*, 21 de mayo 2001. p.26.

¹⁶⁶ Está dejando de ser atractiva porque en un mercado de EE privado y desregulado, los propios generadores podrían vender la EE que producen sin estar sujetos a las política del Precio Unitario Nivelado de Generación. De ahí, que cada vez se presenten menos posturas en las licitaciones de las diferentes obras en la industria eléctrica. ¿por qué los inversionistas privados tendrían que comprometer sus recursos en inversiones atadas a contratos de venta de EE con el Estado, si una vez abierto el mercado tendrían la libertad para operar y podrían obtener ganancias oligopólicas o monopólicas extraordinarias?

de energía privados podrán establecer contratos bilaterales para adquirir energía a los generadores y/o los comercializadores. Por su parte, los usuarios calificados tendrán la libertad de adquirir energía directamente a los generadores, a los comercializadores, a los distribuidores locales o regionales, o en el mercado *spot*, de ventas al mismo día, que para ese fin se creará. Asimismo, se prevé que los pequeños usuarios, o usuarios del servicio de distribución, contraten directamente con los distribuidores.

En términos generales la propuesta foxista pasa, primero, por la segmentación de la CFE en distintas empresas. En seis organismos públicos se agruparían las 153 empresas generadoras con que cuenta la paraestatal; en tanto que las que realizan la distribución se dividirían en 13 empresas,¹⁶⁷ segundo, por la creación de un mercado de EE privado, donde los particulares podrán concurrir libremente.

En la lógica del proyecto, no hay una privatización *strictu sensu*, pues no se plantea la venta de los activos públicos al sector privado, y se afirma que la capacidad de generación que ya existe permanecerá a cargo del Estado. No obstante para el año 2002, y bajo los lineamientos del “modelo de mercado” al que se quiere someter al subsector eléctrico, deberá estar operando la nueva capacidad de generación privada, además de que se prevé que en los casos de la distribución y la comercialización sea a más tardar en el año 2005, cuando ya se hayan formado los monopolios regionales que deberán surgir de la “reorganización de la industria eléctrica”, cuando se esté en posibilidad de concesionar las áreas de operación, mantenimiento y expansión de las redes de transmisión.¹⁶⁸

¹⁶⁷ *La Jornada*, 21 de mayo del 2001, p. 26.

¹⁶⁸ La parte aparentemente alentadora del proyecto es la propuesta de retirar la garantía financiera del Estado, porque ello se traduciría en que los inversionistas privados tendrían que hacer frente a sus ineficiencias, sin esperar el respaldo que, con los recursos de todos los contribuyentes, les da el gobierno federal cuando fracasan como empresarios.

Como puede verse el andamiaje de este proyecto supone una segmentación total de la industria eléctrica nacional, y sus directrices básicas muestran que es la continuación de la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica nacional del gobierno Zedillista. La diferencia entre ambas propuestas es que en el proyecto de "reorganización" se manifiesta explícitamente que las tarifas se incrementarán, se favorecerá la formación de monopolios y se dará una apertura total de la industria eléctrica que abarcará inclusive el área de comercialización, que es en la que se realiza la venta final de la EE.¹⁶⁹

Para no repetir argumentos, cabe señalar que las críticas hechas a la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica son igualmente aplicables para el proyecto de "reorganización" de la actual gestión federal.¹⁷⁰

III. La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico.

Como se ha descrito en las secciones anteriores, y en función del crecimiento de la demanda esperada para los próximos años, que requerirá en el año 2006 una capacidad instalada de 46,892.2 MW, se han venido planteando medidas, acciones y estrategias para privatizar las operaciones en el sector de la energía. Esta dinámica ha llevado a que "el sector energético,

¹⁶⁹ Lo curioso en este caso es que "es en el área de comercialización, precisamente, donde no se requieren inversiones y se genera el grueso de las utilidades" (*La Jornada*, 3 de noviembre de 2000).

¹⁷⁰ Un dato que debe llevar a la reflexión en el caso del proyecto de reorganización de la industria eléctrica es que sus impulsores, quienes han manifestado su simpatía por las soluciones públicas de tipo estrictamente empresarial, han previsto, para no tener que esperar a que el Congreso de la Unión autorice su propuesta, "un mecanismo administrativo que no necesariamente debe pasar por el órgano legislativo, sino que sólo requeriría de la aprobación del consejo de administración" de la paraestatal en cuestión. (*La Jornada*, 2 de noviembre de 2000, p. 22) En el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo del año 2001, se presentan las modificaciones que hizo el Presidente Fox al RLSPEE. Ese decreto modifica los artículos 126 y 135 de la LSPEE. Con esto se obliga a la CFE a comprar, fuera de convocatoria, los excedentes de EE que tengan los productores independientes. Esta acción cumple lo dicho por Eduardo Sojo en noviembre de 2000, cuando señaló que se buscaría un mecanismo de apertura que no requiriera de la aprobación del Congreso de la Unión, y representa el inicio de la apertura total de la industria eléctrica nacional al capital privado nacional y extranjero.

Como puede verse el andamiaje de este proyecto supone una segmentación total de la industria eléctrica nacional, y sus directrices básicas muestran que es la continuación de la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica nacional del gobierno Zedillista. La diferencia entre ambas propuestas es que en el proyecto de "reorganización" se manifiesta explícitamente que las tarifas se incrementarán, se favorecerá la formación de monopolios y se dará una apertura total de la industria eléctrica que abarcará inclusive el área de comercialización, que es en la que se realiza la venta final de la EE.¹⁶⁹

Para no repetir argumentos, cabe señalar que las críticas hechas a la propuesta de reforma estructural de la industria eléctrica son igualmente aplicables para el proyecto de "reorganización" de la actual gestión federal.¹⁷⁰

III. La participación actual del capital privado en la expansión del subsector eléctrico.

Como se ha descrito en las secciones anteriores, y en función del crecimiento de la demanda esperada para los próximos años, que requerirá en el año 2006 una capacidad instalada de 46,892.2 MW, se han venido planteando medidas, acciones y estrategias para privatizar las operaciones en el sector de la energía. Esta dinámica ha llevado a que "el sector energético,

¹⁶⁹ Lo curiosos en este caso es que "es en el área de comercialización, precisamente, donde no se requieren inversiones y se genera el grueso de las utilidades" (*La Jornada*, 3 de noviembre de 2000).

¹⁷⁰ Un dato que debe llevar a la reflexión en el caso del proyecto de reorganización de la industria eléctrica es que sus impulsores, quienes han manifestado su simpatía por las soluciones públicas de tipo estrictamente empresarial, han previsto, para no tener que esperar a que el Congreso de la Unión autorice su propuesta, "un mecanismo administrativo que no necesariamente debe pasar por el órgano legislativo, sino que sólo requeriría de la aprobación del consejo de administración" de la paraestatal en cuestión. (*La Jornada*, 2 de noviembre de 2000, p. 22) En el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo del año 2001, se presentan las modificaciones que hizo el Presidente Fox al RLSPEE. Ese decreto modifica los artículos 126 y 135 de la LSPEE. Con esto se obliga a la CFE a comprar, fuera de convocatoria, los excedentes de EE que tengan los productores independientes. Esta acción cumple lo dicho por Eduardo Sojo en noviembre de 2000, cuando señaló que se buscaría un mecanismo de apertura que no requiriera de la aprobación del Congreso de la Unión, y representa el inicio de la apertura total de la industria eléctrica nacional al capital privado nacional y extranjero.

uno de los últimos bastiones de la actuación pública, se encuentre actualmente en el centro del cuestionamiento y el afán privatizador" (Rodríguez-Padilla, 1995, p.59), independientemente que su contribución al desarrollo, desde el ámbito de la gestión pública, no sólo haya sido importante, sino más aún determinante.

Se ha repetido hasta la saciedad que la privatización en el sector energético es una consecuencia de la crisis económica estructural y de las restricciones financieras por las que atraviesa el país, pues en un contexto en el que se requerirán recursos superiores a los 142 mil millones de pesos en los próximos 10 años para garantizar el suministro de EE,¹⁷¹ la única opción viable para la expansión eléctrica es la inyección de recursos privados. Sin embargo, bien valdría la pena analizar hasta qué punto y en qué condiciones el financiamiento privado en la construcción y operación de diversos proyectos dentro del subsector eléctrico no se convertirá, en el mediano y en el largo plazos, en una seria condicionante para la expansión de las actividades económicas,¹⁷² considerando que la EE no es cualquier insumo, es el motor del desarrollo económico (Rodríguez-Padilla, 1995) y no hay ninguna garantía de que la inversión privada asegure la realización eficaz y eficiente del interés público en materia de EE.

Pero, como lo que ha imperado es la prontitud para liberalizar y desregular la economía, la privatización de las obras de generación de EE se ha acelerado. El marco global para su apertura se enunció en el apartado correspondiente a la política de ingresos del sector paraestatal del PND 1989-1994. En ese apartado se

¹⁷¹ Cifra que reportaba *El Financiero* el 6 de octubre de 1995, en su página 15; sin embargo, se realizaron nuevos cálculos para el periodo comprendido entre 1997 y el año 2006, y se estimó una inversión de 199 mil millones de pesos de 1997. Posteriormente, el 28 de agosto de 1998, el secretario de energía, Luis Telléz, señalaba a la prensa nacional que el monto de inversiones requeridas para evitar que se generaran "cuellos de botella" en el sector eléctrico y poder satisfacer la demanda de EE, era de 240 mil millones de pesos" (*El Financiero*, 28 de agosto de 1998, p. 26).

¹⁷² Sobre todo en función de la existencia de recursos naturales no renovables como el petróleo.

dispuso que para consolidar el abatimiento de la inflación con finanzas públicas sanas se deberían ajustar de manera concertada los precios y tarifas que tuvieran rezagos significativos, hasta llegar a los niveles existentes en los mercados internacionales, y se tomarían medidas para el ahorro y el uso eficiente de los recursos naturales. Poco después, se publicó el Programa Sectorial de Mediano Plazo, denominado Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994 (PNME 1990-1994). En ese documento, después de hacer un balance general de la situación interna y externa del mercado de la EE, se expone su problemática económica, enfatizando la carencia de recursos tanto para mantenimiento como para la realización de nuevas inversiones.¹⁷³

Posteriormente, y después de diversas reformas a la LSPEE en que se precisó la participación de los particulares en las actividades que no constituyeran servicio público, en 1995 se publicó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que sería la encargada de promover el desarrollo en el mercado eléctrico, vigilar el suministro y la venta de EE a los usuarios del servicio, y fomentar la competencia entre los diferentes participantes en el mercado.

1. La apertura en marcha y las inversiones privadas

En plena estrategia para vincular a la CFE con los productores privados de EE, en 1997, al finalizar las Jornadas de Ingeniería, el entonces secretario de energía, Jesús Reyes Heróles, manifestaba a la prensa nacional que el Estado tenía la obligación de "establecer un marco institucional que reduzca las ineficiencias generadas por estructuras imperfectas de mercado que con frecuencia se presentan en el sector de energía; entre ellas, monopolios naturales, asimetrías de información, prácticas ge-

¹⁷³ Y cómo no van a tener carencias de recursos las empresas paraestatales que aún sobreviven a la "ola" privatizadora, sí en el recorte presupuestal anunciado en Mayo de este año, a la CFE se le redujeron 500 millones de pesos del presupuesto que originalmente tenía asignado para el 2001.

dispuso que para consolidar el abatimiento de la inflación con finanzas públicas sanas se deberían ajustar de manera concertada los precios y tarifas que tuvieran rezagos significativos, hasta llegar a los niveles existentes en los mercados internacionales, y se tomarían medidas para el ahorro y el uso eficiente de los recursos naturales. Poco después, se publicó el Programa Sectorial de Mediano Plazo, denominado Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994 (PNME 1990-1994). En ese documento, después de hacer un balance general de la situación interna y externa del mercado de la EE, se expone su problemática económica, enfatizando la carencia de recursos tanto para mantenimiento como para la realización de nuevas inversiones.¹⁷³

Posteriormente, y después de diversas reformas a la LSPEE en que se precisó la participación de los particulares en las actividades que no constituyeran servicio público, en 1995 se publicó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que sería la encargada de promover el desarrollo en el mercado eléctrico, vigilar el suministro y la venta de EE a los usuarios del servicio, y fomentar la competencia entre los diferentes participantes en el mercado.

1. La apertura en marcha y las inversiones privadas

En plena estrategia para vincular a la CFE con los productores privados de EE, en 1997, al finalizar las Jornadas de Ingeniería, el entonces secretario de energía, Jesús Reyes Heróles, manifestaba a la prensa nacional que el Estado tenía la obligación de "establecer un marco institucional que reduzca las ineficiencias generadas por estructuras imperfectas de mercado que con frecuencia se presentan en el sector de energía; entre ellas, monopolios naturales, asimetrías de información, prácticas ge-

¹⁷³ Y cómo no van a tener carencias de recursos las empresas paraestatales que aún sobreviven a la "ola" privatizadora, sí en el recorte presupuestal anunciado en Mayo de este año, a la CFE se le redujeron 500 millones de pesos del presupuesto que originalmente tenía asignado para el 2001.

renciales inadecuadas y estructuras imperfectas.¹⁷⁴ Esta afirmación ejemplifica la visión oficial respecto a uno de los objetivos de la modernización económica: eliminar las ineficiencias generadas por la existencia de los "monopolios naturales" estatales.

A pesar de que en las áreas económicas en que se encuentran los monopolios naturales se realizan actividades estratégicas, que además son rentables y tal vez por ello, los encargados de la conducción de la política económica están ocupados en encontrar formas para desregular esos sectores, abrirlos a la inversión privada y, en caso de ser posible, poner a la venta los activos públicos.

En esos términos, se ha acelerado la privatización de las obras para la generación de EE.¹⁷⁵ El marco específico para su apertura se estableció, inicialmente, en el PDRSE 1995–2000¹⁷⁶ en el que se definieron las bases para la licitación de los proyectos de las diversas centrales: de ciclo combinado, hidroeléctricas, geotérmicas y pequeñas centrales de combustión interna.¹⁷⁷ Posteriormente, comenzaron a publicarse las convocatorias de licitación pública internacional para la construcción de las centrales de generación¹⁷⁸ que estarían operando el verano del año 2000 (Cuadro 4.2).

¹⁷⁴ *La Jornada*, 2 de mayo de 1997.

¹⁷⁵ Aunque desde 1995 ya se habían hecho negociaciones con consorcios extranjeros para la construcción del Proyecto Termoeléctrico Salamayuca II, central generadora de ciclo combinado de 700 MW, el cual tendría un costo de 647 millones de dólares, de los cuales el 68% sería financiado por el CitiBank, el 12% por el Banco Interamericano de Desarrollo y el 20% restante por el consorcio adjudicatario de la licitación.

¹⁷⁶ Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1996

¹⁷⁷ La adjudicación resulta de la evaluación conjunta, de la cotización financiera y técnica, realizada por la propia CFE y por la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

¹⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 1996.

CUADRO 4.2 PROGRAMA DE UNIDADES GENERADORAS EN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN O COMPROMETIDAS

	Ubicación	Tipo	Fecha de concurso	Modalidad de licitación	Cap. Requerida en sitio (MW)			
					1998	1999	2000	2001
Proyectos en proceso de construcción								
Salamayuca II 1,2 y 3	Chihuahua	CC		CAT	347.8	173.9		
Mérida III 1 y 2 ¹	Mérida	CC	1997	PEE			499	
Maritaro ²	Michoacán	GEO		CAT		40		
Proyectos con licitaciones en concurso								
Cerro Prieto IV	B. California	GEO	1996	CAT			100	
Rosarito 8 y 9	B. California	CC	1996	CAT			450	
Chihuahua	Chihuahua	CC	1996	CAT			450	
Monterrey	Nuevo León	CC	1996	CAT			450	
Plan de acción inmediata								
Rosarito 7	B. California	TG	1997	RP		150		
Hermosillo	Sonora	TG	1997	RP		150		
Río Bravo	Tamaulipas	TG	1997	RP		150		
Huinala	Nuevo León	TG	1997	RP		150		
El Sauz	Querétaro	TG	1997	RP		150		
Total					347.8	963.9	1,949	
Total en el sistema							3,260.7	
CC: Ciclo Combinado			TG: Turbo Gas			GEO: Geotérmica		
CAT: Proyectos con esquemas de Construcción, Arrendamiento y transferencia. PPE: Productor Externo de Energía RP: Recursos Propios.								

¹ Capacidad neta 484 MW² En proceso de refinanciamiento

Por otra parte, y con base en lo señalado en el art. 67 del RLS-PEE, en cuanto a la obligación de elaborar la prospectiva de las tendencias del sector eléctrico, se publicó el documento de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1997). En ese documento se plantean los requerimientos del sistema de generación de EE para alcanzar una capacidad de 13,189.2 MW entre los años 1998 y 2006. Lo que supone que en el transcurso de ese mismo periodo se vayan licitando los proyectos correspondientes a 23 centrales generadoras de EE, que de acuerdo a las estimaciones de crecimiento de la demanda permitirían ir cubriendo los requerimientos de capacidad adicional de generación (Cuadro 4.3).

CUADRO 4.3
REQUERIMIENTOS DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE GENERACIÓN

1	2	3	4	5	CAPACIDAD REQUERIDA EN SITIO (MW)									
					1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
PROYECTOS CON ESQUEMA DEFINIDO DE PRODUCCIÓN EXTERNA DE ENERGÍA														
El Sauz	Querétaro	CC	1997	PEE				450						
Hermosillo	Sonora	CC	1997	PEE			225							
Río Bravo	Tamaulipas	CC	1997	PEE			450							
Saltillo	Coahuila	CC	1997	PEE			225							
PROYECTOS CON LICITACIÓN EN TRÁMITE ANTE AUTORIDADES														
La Venta 1 y 2	Oaxaca	EOL	1996			54								
Tres Virgenes	B. California Sur	GEO	1996		10									
San Rafael	Nayarit	HID	1997			24								
San Carlos (El Cajete)	B. California Sur	CICTD	1997				37.5		37.5					
Guerrero Negro 6 U'S	B. California Sur	CICTD	1997			18								
El Chino 1	Michoacán	GEO	1997			50								
PROYECTOS CON ESQUEMA FINANCIERO POR DEFINIRSE														
El Cajón	Nayarit	HID	1998										636	
Tuxpan	Veracruz	CC	1998					450	450					
Monterrey /1	Nuevo León	CC	1998					450						
Campeche II/2	Tabasco / Campeche	CC	1998					225						
Altamira /3	Tamaulipas	CC/C	1998					450		450			450	

F. Villa Potenciación	Chihuahua	CC	1999							249				
Rosarito 10 y 11	B. California	CC	1999							450				
Noroeste (Naco-Nogales)	Sonora	CC	1999							225		225		
Río Bravo	Tamaulipas	CC	1999							450	450			
Laguna 1 y 2	Durango	CC	2000								450			
Matamoros	Tamaulipas	CC	2001									450	450	
Oriental	Veracruz	CC	2001									450	450	
Valladolid	Yucatán	CC	2001									225		
B. California Sur	Pto. San Carlos	CITD	2002										37.5	
B. California	B. California	CC	2002										225	
Subtotal Capacidad Adicional No Comprometida				10	146	1,387.5	1,575	1,861.5	1,350	1,986	1,612.5			
9 928.5 MW														
Subtotal Capacidad Comprometida														
3 260.7 MW				347.8	963.9	1,949								
Total en el Sistema				357.8	1,109.9	1,949	1,387.5	1,575	1,861.5	1,350	1,986	1,612.5		
HID: Hidroeléctrica CC: Ciclo combinado CITD: Combustión interna tipo diesel TG: Turbo gas EOL: Eólica GEO: Geotérmica PEE: Productor externo de energía														

1. Proyecto, 2. Ubicación, 3. Tipo, 4. Fecha probable de concurso, 5. Modalidad de licitación

/1 Este proyecto podría sustituirse por la repotenciación de Monterrey.

72 Planta asociada a la posible exportación a Guatemala.

73 Central termoeléctrica de ciclo combinado prevista en caso de disponer de gas suficiente, en caso contrario se complementará con una central termoeléctrica dual.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, p.59

Como los particulares también pueden participar en las actividades de transmisión y transformación, para completar el esquema de inversiones privadas descrito en el cuadro anterior, el 17 de diciembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las convocatorias de licitación internacional para la construcción y financiamiento de 11 paquetes de obras de transmisión¹⁷⁹ y transformación necesarias para cubrir los requerimientos de la CFE, y que tendrían que estar en operación en el segundo semestre de 1999. La proyección que se hizo fue que con esas obras se podrían tener 2,324 km. de líneas de transmisión, 6,622 MVA de capacidad de transformación y 195

¹⁷⁹ En este tipo de obras la participación privada sólo podrá darse en los convenios de tipo CAT.

MVAR de equipo de compensación (SE, p.87). Sumando estas inversiones a las destinadas a satisfacer las necesidades de consumo de los particulares, en las formas de autoabastecimiento y cogeneración, se iría cubriendo el programa de expansión del sistema de generación hasta el año 2000 (Cuadro 4.4).

CUADRO 4.4

REQUERIMIENTOS DE CAPACIDAD ADICIONAL DE GENERACIÓN POR REGIONES 1997-2000

Area	Capacidad requerida en (MW)	Proyecto	Ubicación	Tipo	Canacidad en (MW)
Noroeste	675	Hermosillo	Sonora	CC	225
		Noreste (Naco-Nogales)	Sonora	CC	450
Norte	699	F. Villa ¹	Chihuahua	CC	249
		Laguna 1 y 2	Durango	CC	450
Noreste	3,375	Monterrey	Nuevo León	CC/TG ²	450
		Río Bravo	Tamaulipas	CC	1,350
		Altamira	Tamaulipas	CC/C	450
		Saltillo	Coahuila	CC	225
		Matamoros	Tamaulipas	CC	900
Occidental	1,610	El Cajón	Nayarit	HID ³	636
		El Chino	Michoacán	GEO ⁴	50
		San Rafael	Nayarit	HID	24
		Altamira	Tamaulipas	CC	900
Central	2,250	El Sauz	Querétaro	CC	450
		Tuxpan	Veracruz	CC	900
		Oriental	Veracruz	CC	900
Oriental	279	Campeche II	Tabasco/Campec	CC	225

		La Venta 1 y 2	he Oaxaca	EOL ⁵	54
Peninsular	225	Valladolid	Yucatán	CC	225
Baja California	675	Baja California	Baja California	CC	225
		Rosarito 10 y 11	Baja California	CC	450
Baja California Sur	140.5	San Carlos (El Cajete)	Baja California Sur	CITD	
		Tres Vírgenes	Baja California Sur	GEO CITD CITD ⁶ CITD	75
		Guerrero Negro	Baja California Sur		10
		Baja Calif. Sur	Baja California Sur		18
			Puerto San Carlos		37.5
Total					9,928.5

^{1,2,3,4,5,6} Repotenciación, Ciclo Combinado/Turbo Gas, Hidroeléctrica, Geotérmica, Eólica y Combustión Interna Tipo Diesel Con transmisión hasta el área donde se requiere la capacidad.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, 1997, p. 89

Una elemento a considerar cuando se está tratando el problema del financiamiento de las inversiones de la industria eléctrica nacional es el referido a la realización de obras a través de la figura de inversión pública financiada. Los proyectos bajo esta modalidad se agrupan en dos categorías:

- Aquellos proyectos que en el tiempo constituirán inversión pública.
- Aquellos proyectos cuya propiedad es en todo momento del sector privado.

La segunda clasificación se refiere de manera particular a compromisos comerciales del sector público. Estos se instrumentan mediante contratos celebrados entre las entidades públicas impulsoras de los proyectos y las empresas privadas que los realizan, en los cuales se pacta la adquisición, a lo largo del plazo

establecido en el contrato, de un bien o servicio pagadero contra entrega del mismo.

La primera clasificación supone que el sector público adquiere obligaciones financieras que son registradas de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. A estos proyectos, los de la primera clasificación, se les conoce como Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS). Son realizados por empresas privadas, previa licitación, con la garantía del gobierno federal. En el rubro de los PIDIREGAS, están incorporados los proyectos de actividades estratégicas o prioritarias en los cuales las estimaciones de ingresos futuros son suficientes para cubrir las obligaciones contraídas por las entidades públicas. Por tanto, son proyectos o inversiones altamente rentables.

Para la industria eléctrica esta forma de financiar las obras es de suma importancia. Porque entre los años 1997 y 2006, de la inversión pública programada para la CFE, se ha estimado que de un total de requerimientos de inversión de 199 mil millones de pesos de 1997, 95 mil millones de pesos provendrán de PIDIREGAS y servirán para cubrir las obras de generación, transmisión, distribución, producción, ingeniería y otras inversiones (SE, 1997, p. 78)(Cuadro 4.5).

CUADRO 4.5

REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

1997-2006

(INCLUYE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTICULARES)

(MILLONES DE PESOS DE 1997)

CONCEPTO	Subtotal	Subtotal	Total
	1997-2001	2002-2006	1997-2006
GENERACIÓN	39,191	45,546	84,736
PIDIREGAS	35,057	45,151	80,208
Hidroeléctricas	3,291	3,761	7,052
Geotermoeléctricas	2,505		2,505

Ciclos Combinados	25,637	40,815	66,452
Duales	1,895		1,895
Termoeléctricas	1,292	575	1,867
Carboeléctrica	437		437
C.F.E.	4,134	395	4,529
TRANSMISIÓN	26,376	17,352	43,728
PIDIREGAS	8,195	6,848	15,042
C.F.E.	18,181	10,504	28,686
Obras de TyT	15,529	7,850	23,379
Ampliaciones normales S.T.T	1,934	1,829	3,763
Ampliaciones normales Cenace	718	826	1,545
DISTRIBUCIÓN	14,947	19,016	33,963
MANTENIMIENTO	14,341	18,782	33,126
Mantenimientos capitalizables	11,759	14,787	26,546
Repotenciación	357	736	1,093
Reconversión a Gas y reducción Nox	1,825		1,825
<u>SUBTOTAL</u>	94,854	100,696	195,550
OTRAS INVERSIONES	1,447	1,865	3,312
<u>TOTAL ACUMULADO</u>	96,301	102,561	198,862
PIDIREGAS (incluye Transmisión)	43,252	51,999	95,251
C.F.E.	53,050	50,562	103,611

*Transmisión y Transformación

**Subestación de transmisión y Transformación.

Fuente: SE, *Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006*, p. 78

Esta dependencia del capital privado en el financiamiento de las obras en la industria no sólo aumenta el endeudamiento y deteriora el estado de las finanzas públicas, también tiene que ver con que en los años más recientes se han presentado variaciones porcentuales negativas entre los recursos que genera la CFE y lo que efectivamente ejerce. Lo que ha abierto una brecha entre los ingresos que efectivamente obtiene la paraestatal y sus gastos de inversión.

2. La inversión privada extranjera en los nuevos proyectos en el subsector eléctrico

Después de la modificación a las leyes que regían las operaciones en el sector eléctrico y estimulados por las expectativas de rentabilidad de nuevas inversiones, diversos consorcios internacionales, integrados por socios extranjeros mayoritarios y con alguna participación minoritaria de empresas nacionales, empezaron a participar en las licitaciones de las centrales eléctricas. Hasta el momento, las adjudicaciones bajo el esquema de PEE, han incluido las de las centrales de Mérida III (AES-Nichimen-Hermes), el Rosarito III (ABB-Nissho Iwai) y Monterrey II (Nissho Iwai Corporation y ABB Energy Ventures Inc.)¹⁸⁰ y bajo el esquema tipo CAT se incorporaron los proyectos de las centrales de Chihuahua y Cerro Prieto.

En los casos adicionales se propuso que las nuevas licitaciones, entre las que se incluyeron 5 centrales eléctricas: Hermosillo, Altamira, Río Bravo, el Sauz y Campeche II (centrales de ciclo combinado) se efectuaran en el esquema del tipo de PEE. Esta estrategia se continuaría durante 1998 con la licitación de cuatro proyectos más: Tula-San Juan del Río, Francisco Villa en Chihuahua y León-Aguascalientes. Así, como la hidroeléctrica de San Rafael en Nayarit y la geotermoeléctrica de El Chino en Michoacán.

Esta estrategia de apertura se ha mantenido, y en septiembre de 1999 la CFE adjudicó al consorcio internacional formado por las empresas Alstom T y D, y Alstom Energietechnik un contrato por 36 millones de dólares para la construcción de 15 subestaciones eléctricas de potencia y 58 alimentadores en la zona centro-occidente del país.¹⁸¹ Con esas obras se incrementará la infraestructura eléctrica en varias regiones de los estados de

¹⁸⁰ Los nombres entre paréntesis corresponden a los consorcios que obtuvieron los contratos para la realización de las obras.

¹⁸¹ *El Universal*, 20 de septiembre de 1999.

Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, México, San Luis Potosí y Zacatecas.

Un caso particular de inversión extranjera en el subsector eléctrico es el de la empresa española Iberdrola. Esta es la principal empresa productora independiente de electricidad en México, la cual ganó en diciembre de 2000 la licitación para la construcción del proyecto de Altamira III y IV. Este tendrá una capacidad de 36,000 MW y una inversión de 444 millones de dólares. Al ser un proyecto ubicado en la categoría de PEE, la empresa venderá durante 25 años a México la EE que produzca esa central. Este es un ejemplo de que los esquemas de PEE no están agotados, y de que sólo las grandes empresas privadas de energía podrán competir en el mercado.¹⁸² Ha sido tan atractiva la apertura parcial de la industria eléctrica que según cálculos de la consultora internacional Standar and Poor's (S&P) la inversión privada en el subsector eléctrico ascendió a 3,000 millones de dólares entre 1997 y junio del 2000.¹⁸³

Los proyectos mencionados, además de marcar el retorno del capital privado a la industria eléctrica nacional, están permitiendo a los particulares empezar a definir la dinámica de crecimiento de uno de los sectores más importantes para el desarrollo del país. Asimismo, con la adecuación de los ámbitos de participación pública y privada en la industria eléctrica, se ha abierto una nueva etapa en el desarrollo del sector de la energía. Que esto sea para beneficio de la sociedad depende de que a través del derecho público y de intervención estatal activa, el Estado sea capaz de impedir que las actividades privadas en ese sector se manejen únicamente con las reglas de maximización del beneficio de las empresas privadas.

¹⁸² Los montos de recursos invertidos por las empresas privadas muestran que afirmar que la privatización se da también para abrir el mercado eléctrico al sector social es una falacia, pues éste no tiene ninguna oportunidad de incursionar en los proyectos del subsector eléctrico, ante los montos de inversión que se requieren.

¹⁸³ *La Jornada*, 14 de mayo de 2001.

IV. Límites y consecuencias de la privatización total en el subsector eléctrico

La participación del Estado en la generación de energía eléctrica (EE) ha sido un elemento fundamental en el proceso de desarrollo y en la industrialización del país. Como en el caso de otras actividades estratégicas que requerían de grandes inversiones y largos periodos de maduración, la inversión pública en la generación de EE contribuyó de manera decisiva a satisfacer la demanda de este energético en las actividades de la industria y el comercio, así como a cubrir las necesidades originadas en el uso residencial. Sin embargo, en una reforma del Estado que privilegia la racionalidad económica -el hilo conductor de la política gubernamental de los últimos tres gobiernos, y al parecer también de la administración federal que comenzó el 1º de diciembre de 2000- como medio para establecer nuevos arreglos sociales y una redistribución del poder en la que el capital financiero supedita a los demás capitales, productivo y comercial, a su propia lógica de reproducción, la mayoría de las acciones emprendidas por el Estado, que algún día fueron relevantes para el desarrollo económico, simplemente dejaron de serlo (Casas, 1994).

Como la concepción que se tenía de las empresas públicas como generadoras de bienes y servicios para el desarrollo social y económico se ha venido desechando, la participación estatal en la prestación del servicio público de EE es cuestionada y está siendo sometida a una redefinición global. En la que se pretende configurar una nueva estructura de mercado caracterizada por la introducción de la competencia y la segmentación de las actividades de generación, transmisión, distribución y venta de EE.

Es innegable que las inversiones privadas pueden contribuir a satisfacer los requerimientos financieros para la modernización y la expansión de la infraestructura eléctrica, pero restringir la participación del Estado al control de las actividades de transmisión (el despacho eléctrico), segmento que sin duda es

fundamental dentro del ciclo que va de la generación al suministro de EE, tendrá importantes consecuencias en un futuro cercano. Al grado tal en que la ampliación del poder de los grupos de capital privado, puede limitar la capacidad del Estado para establecer, desde el derecho público, esquemas institucionales de planeación y regulación en materia de EE, orientados al beneficio de toda la población. Entre mayor sea la influencia de la inversión privada en el crecimiento del subsector eléctrico, el suministro de EE dependerá de las condiciones del mercado, la oferta y la demanda, y las expectativas de ganancia de los inversionistas.

En ese sentido, la privatización total, vía venta de los activos públicos o "reorganización del mercado" traerá un cúmulo de problemas que bien pueden ubicarse en tres grupos: los vinculados con la operación del subsector eléctrico, aquellos que enfrentarían los consumidores una vez que se procediera a la privatización y los relacionados con la gestión pública.

1. Los problemas del funcionamiento de un mercado eléctrico privado

La introducción de la competencia en el subsector eléctrico pasaría por la eliminación de la política de subsidios, porque su aplicación es incompatible con las leyes del mercado. Además, con la segmentación de las fases de generación, transmisión, distribución y comercialización de EE, y la creación de monopolios regionales en los segmentos de distribución y la comercialización, se daría un incremento acelerado en las tarifas del servicio de EE.

Esos incrementos se trasladarían a los costos industriales y agrícolas, lo que favorecería el incremento en los precios de los bienes y servicio finales. En esta situación los consumidores finales verían seriamente afectada su economía porque no sólo pagarían mayores precios por los bienes y servicios de uso final, sino que tendrían que destinar una mayor parte de su ingreso disponible al pago de sus facturas eléctricas.

fundamental dentro del ciclo que va de la generación al suministro de EE, tendrá importantes consecuencias en un futuro cercano. Al grado tal en que la ampliación del poder de los grupos de capital privado, puede limitar la capacidad del Estado para establecer, desde el derecho público, esquemas institucionales de planeación y regulación en materia de EE, orientados al beneficio de toda la población. Entre mayor sea la influencia de la inversión privada en el crecimiento del subsector eléctrico, el suministro de EE dependerá de las condiciones del mercado, la oferta y la demanda, y las expectativas de ganancia de los inversionistas.

En ese sentido, la privatización total, vía venta de los activos públicos o "reorganización del mercado" traerá un cúmulo de problemas que bien pueden ubicarse en tres grupos: los vinculados con la operación del subsector eléctrico, aquellos que enfrentarían los consumidores una vez que se procediera a la privatización y los relacionados con la gestión pública.

1. Los problemas del funcionamiento de un mercado eléctrico privado

La introducción de la competencia en el subsector eléctrico pasaría por la eliminación de la política de subsidios, porque su aplicación es incompatible con las leyes del mercado. Además, con la segmentación de las fases de generación, transmisión, distribución y comercialización de EE, y la creación de monopolios regionales en los segmentos de distribución y la comercialización, se daría un incremento acelerado en las tarifas del servicio de EE.

Esos incrementos se trasladarían a los costos industriales y agrícolas, lo que favorecería el incremento en los precios de los bienes y servicio finales. En esta situación los consumidores finales verían seriamente afectada su economía porque no sólo pagarían mayores precios por los bienes y servicios de uso final, sino que tendrían que destinar una mayor parte de su ingreso disponible al pago de sus facturas eléctricas.

Los problemas de tipo técnico están relacionados con el uso del gas natural en la operación de las plantas generadoras de electricidad. Previamente, se comentó que la estrategia de reconversión en la industria eléctrica tiende a favorecer la construcción de obras del tipo ciclo-combinado¹⁸⁴ que son de menor escala y utilizan gas natural¹⁸⁵ para su operación. Este energético se obtiene como producto asociado a la extracción de petróleo y se vende a los precios de referencia internacionales. Y como los mismos están sujetos a fluctuaciones que se derivan de la escasez de energéticos fósiles, de los consumos estacionales y de las políticas de extracción y procesamiento de empresas privadas, los costos de la generación de EE pueden sufrir variaciones abruptas.

Por otra parte, si observamos la composición de los capitales que mayoritariamente están participando en las licitaciones (japoneses, suizos, estadounidenses, alemanes y minoritariamente mexicanos) y como el gobierno se ha empeñado en dar las mayores facilidades de participación a los inversionistas bajo el esquema financiero del tipo del PEE, la inversión extranjera en los proyectos de generación de EE se va a traducir al largo plazo, como ya sucede en varios de los espacios económicos que dejó el Estado en el transcurso de la privatización de las empresas públicas,¹⁸⁶ en un fenómeno de transnacionalización paulatina en el subsector eléctrico. Con las consecuencias que ello puede generar en términos de reinversión de utilidades, expansión de la industria eléctrica y conflictos internacionales. En los años por venir este último aspecto va a ser un tema de debate internacional, considerando que los países desarrollados¹⁸⁷ que más consumen energéticos están a la caza de las

¹⁸⁴ También podemos considerar en este caso a las termoeléctricas.

¹⁸⁵ Según el informe del presidente de la CRE "la demanda de gas natural crecerá 9 por ciento anual y se requerirán inversiones superiores a los 2mil millones de dólares por año, que deberán destinarse a los programas de exploración, extracción y procesamiento" (*La jornada*, 2 de noviembre de 2000, p. 23).

¹⁸⁶ En la industria metalmeccánica, de astilleros, del azufre, azucarera, carbonífera, pesquera, etcétera.

¹⁸⁷ Como los Estados Unidos de Norteamérica.

fuentes de energía no renovables en los países menos desarrollados como el nuestro, que no dudarán en utilizar cualquier medio, económico o extraeconómico, a su alcance para satisfacer sus necesidades energéticas.

En las condiciones descritas cabría preguntarse hasta qué punto las compañías privadas estarían interesadas en realizar obras para satisfacer las necesidades de EE en pequeñas comunidades de menos de mil habitantes, o en regiones de difícil acceso, de escaso potencial económico y alto grado de marginalidad en los estados de Oaxaca, Veracruz, de Chiapas o en Yucatán. También debería analizarse hasta qué punto, considerando los esquemas de costo-beneficio empresariales, la inversión privada estaría dispuesta a establecer tarifas preferenciales, más allá de las estimaciones estadísticas y económicas, en regiones azotadas por el calor extremo, como en Mexicali y Ciudad Juárez, donde se incrementa sensiblemente el consumo de EE. Lo que coloca a la población en la disyuntiva de sufrir temperaturas que hacen que la calidad de vida sea inhumana o pagar las tarifas del consumo de EE. Finalmente, cabría preguntarse hasta qué punto las empresas privadas estarían dispuestas a mantener sus inversiones en el subsector eléctrico si sus niveles de ganancia se redujeran. Este es el tipo de preguntas que habría que responder antes de proceder a la apertura total en el subsector eléctrico.

2. Los problemas de la privatización en el subsector eléctrico y la gestión pública

A los problemas antes mencionados hay que añadir los del tercer grupo: los relacionados con la gestión gubernamental. En efecto, la fragmentación de la propiedad estatal y la carencia de mecanismos institucionales que permitan compatibilizar los intereses de las empresas privadas con el interés colectivo en un proyecto de desarrollo del subsector eléctrico, puede llevar a que el Estado, a través de la CFE, sea incapaz de establecer, articular y dirigir una política energética integral. En una situación como esa, la industria eléctrica no sólo volverá a manos

Capítulo V

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SUBSECTOR ELÉCTRICO

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE EN LA PERSPECTIVA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SUBSECTOR ELÉCTRICO

Introducción

Considerar objetivamente los pros y contras de dejar en manos privadas la industria eléctrica nacional es un paso obligado previo a su privatización, ya sea que ésta signifique el traspaso de los activos públicos al sector privado o que se produzca por la "reorganización" y apertura total. Hacer ese esfuerzo de reflexión es particularmente importante porque fue la participación pública en el subsector de la EE, no la privada, la que permitió mejorar las condiciones operativas en esa industria, incrementar de manera acelerada la capacidad de generación y llevar electricidad a amplios sectores de la población.

Teniendo presente la anterior referencia, en este capítulo se hace una evaluación institucional de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)¹⁹¹ para ubicar los avances que esta empresa ha tenido en productividad, mejoramiento administrativo y financiero. Completar esta parte, nos puede permitir ubicar objetivamente la validez de las razones por las cuales se ha pretendido, y se pretende, someter a la industria eléctrica nacional a una privatización paulatina. Considerando que ésta no se da en el vacío sino en términos de una reforma del Estado cuya vertiente económica está centrada en la búsqueda del equilibrio fiscal, el control de las principales variables macroeconómicas y el ajuste en el sector externo. En la que el redimensionamiento del sector paraestatal se ha convertido en un objetivo básico de gobierno.

Con la privatización se transformaría la función articuladora que la CFE ha tenido en la conducción de la política de desarrollo de la industria eléctrica, pero también cambiarían la política guber-

¹⁹¹ Aunque el subsector eléctrico comprende también a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC), sólo me referiré al caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pues es la empresa con mayor peso específico en la política de desarrollo y planeación del subsector eléctrico y, por tanto, en el crecimiento y el suministro de EE.

namental y las estrategias públicas, que en materia eléctrica, sirvieron para apuntalar el desarrollo nacional. En este sentido, podemos afirmar que los cambios que se han dado en el subsector eléctrico a partir de 1992 y la reorganización de la CFE son congruentes con la versión económica de la reforma del Estado, en la medida en que buscan, por una parte, consolidar el cambio estructural en la industria paraestatal y en las formas de participación del Estado en la economía y, por otra, imponer una reglamentación global de tipo indicativo, donde las políticas de gobierno se orientan a favorecer una modernización económica apoyada en el mercado y el capital privado.

Para analizar y desarrollar los planteamientos anteriores el capítulo se dividió en tres secciones. En la primera se hace una reseña de la evolución de la industria eléctrica nacional, resaltando que el comportamiento de las empresas privadas rápidamente dejó de responder a las necesidades del país. Ello condujo al Estado a asumir como una función pública la prestación del servicio de EE, respecto a lo cual la CFE, como un medio del gobierno, quedó a la cabeza de la política gubernamental para la electrificación del país. En función de que un elemento básico del cambio estructural de las empresas públicas ha sido su modernización administrativa y financiera. En la segunda sección se revisa la reorganización de la CFE, asimismo, se analiza cómo las restricciones financieras impuestas por el ajuste económico han incidido en las acciones tomadas para la modernización de la paraestatal. Finalmente, en la tercera sección, se exponen las características de la dimensión de lo público en materia de EE, en su relación con la modernización institucional de la CFE, pero también en términos de los efectos que la reorganización de la industria eléctrica pueden tener para el mercado interno si se reduce, o se pierde, la capacidad de gestión pública en una industria clave y estratégica para el desarrollo del país y la seguridad nacional en el siglo que está comenzando.

I. El papel del capital privado en los primeros años del desarrollo de la industria eléctrica

Hasta la primera mitad de la década de los años treinta el suministro de EE era realizado básicamente por dos compañías extranjeras: la Mexican Light and Power Company Limited, de capital anglo-canadiense, y la American and Foreign Power Company de inversionistas estadounidenses. Estas compañías operaban en el mercado eléctrico bajo la figura de concesiones, y ejercían un duopolio que acentuaba la dependencia del país respecto a sus operaciones. Desde la posición de poder que tenían podían imponer condiciones para la prestación del servicio que perjudicaban a la población. Dado que sus planes de expansión eran determinados desde una perspectiva empresarial en función de las estimaciones de relación costo-beneficio que hacían.

En dichas estimaciones no se consideraba satisfacer la demanda de EE de forma integral y equilibrada en las distintas regiones del país, ni tampoco que el suministro de EE debía hacerse a precios accesibles para toda la población. La visión empresarial que tenían las empresas privadas se reflejaba claramente en que la demanda en comunidades pequeñas y alejadas no les resultaba rentable y, por tanto, no se incluía en sus planes de expansión. Preferían ocuparse del suministro en los centros de consumo urbanos e industriales que iban creciendo alrededor de las grandes plazas minero-metalúrgicas. Pero, en las regiones que sí se atendían, los consumidores tenían que pagar altos precios por la prestación del servicio, pues sólo de esa forma las compañías privadas podían obtener las tasas de retorno que consideraban adecuadas para amortizar sus inversiones.

La particular forma de operar de las empresas privadas empezó a volverse un grave problema, porque la demanda de EE se iba incrementando aceleradamente como resultado del avance en el grado de la industrialización y de la urbanización en los grandes centros de producción y distribución de materias primas en los

estados de Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Hidalgo y Veracruz. La escasez del suministro eléctrico se complicaba por el escaso desarrollo de los proyectos en el subsector, ya que las compañías privadas tenían poco interés en realizar las cuantiosas inversiones, que les hubieran permitido aprovechar los recursos hidroeléctricos y termoeléctricos,¹⁹² con el argumento de que las tarifas que podían cobrar en regiones de escaso potencial económico representarían una disminución de sus niveles de rentabilidad.

En esta perspectiva, para el Estado mexicano era claro que los intereses de las compañías privadas no coincidían con el interés público ni con los requerimientos de crecimiento del país, porque no les interesaba acelerar la ramificación del sistema de generación, distribución y suministro de EE. Entonces, ante la urgencia por desarrollar la infraestructura eléctrica del país, el funcionamiento de las empresas privadas en la industria eléctrica no podía ser bien visto ni por el Estado ni por una burguesía que requería de todos los apoyos económicos y extraeconómicos para fortalecer la acumulación de capital y lograr la expansión de las actividades productivas. La actitud del Estado con las concesionarias terminó por cambiar.

El gobierno mexicano comenzó a presionar a las compañías extranjeras para que elaboraran planes y programas, económica y técnicamente viables, orientados a lograr el incremento de la infraestructura eléctrica. No obstante, ante la presión oficial, lo que hicieron las empresas extranjeras fue reiterar su inconformidad con respecto a las "reducidas" oportunidades de ganancia que les reportaba su participación en la industria eléctrica. Esta actitud se dio en un momento en el que se estaba gestando un fenómeno de sentimiento nacionalista y de rechazo a que capitales extranjeros siguieran encargándose de las operaciones en industrias que ya se consideraban claves, y entre las cuales estaba la de generación de EE.

¹⁹² "Los ocho ríos que ofrecen el mayor potencial son: el Balsas, el Lerma, Tecolutla, Nautla, San Lorenzo, Bravo, Nazas y el Yaquí" (Secretaría de la Presidencia, 1976).

No era suficiente con exigir a las compañías privadas que presentaran sus planes de expansión, resultaba indispensable crear una empresa pública que además de encargarse de la generación, el abastecimiento y la distribución de EE, prestara el servicio de EE a costos menores a los de las compañías privadas.

1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución del interés público

Como la operación de las empresas privadas se había convertido en una restricción para el desarrollo del país y su integración regional, en 1934 el gobierno mexicano tomó la decisión de reformar el artículo 73 Constitucional. Con esa reforma sería la Federación la que en adelante se encargaría de legislar en materia de EE. Posteriormente, y ya con el proyecto para la creación de la CFE, en agosto de 1937 el presidente Lázaro Cárdenas "promulgó las bases jurídicas y económicas de la naciente empresa" (SEMIP-CIDE, 1994, p.71). La creación de la CFE dio al Estado la posibilidad de contar con una entidad pública que se encargara tanto de estructurar el sistema nacional de electrificación como de satisfacer la demanda de EE "en las actividades productivas y de proporcionar el servicio eléctrico al mayor número de mexicanos, preferentemente los de recursos económicos limitados" (CFE, 1995a).

Para forzar el mejoramiento de la prestación del servicio, el 21 de febrero de 1939 se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Industria Eléctrica. La normatividad establecida en esa ley detallaba las condiciones en que debía realizarse el suministro de EE y permitía que el Estado, desde el ejercicio del poder público, contara con el marco de referencia legal para establecer:

- a) Tarifas eléctricas por periodos no mayores de cinco años
- b) Límites a las concesiones eléctricas a plazos máximos, no renovables

No era suficiente con exigir a las compañías privadas que presentaran sus planes de expansión, resultaba indispensable crear una empresa pública que además de encargarse de la generación, el abastecimiento y la distribución de EE, prestara el servicio de EE a costos menores a los de las compañías privadas.

1. La creación de la CFE como un instrumento de gobierno en la consecución del interés público

Como la operación de las empresas privadas se había convertido en una restricción para el desarrollo del país y su integración regional, en 1934 el gobierno mexicano tomó la decisión de reformar el artículo 73 Constitucional. Con esa reforma sería la Federación la que en adelante se encargaría de legislar en materia de EE. Posteriormente, y ya con el proyecto para la creación de la CFE, en agosto de 1937 el presidente Lázaro Cárdenas "promulgó las bases jurídicas y económicas de la naciente empresa" (SEMIP-CIDE, 1994, p.71). La creación de la CFE dio al Estado la posibilidad de contar con una entidad pública que se encargara tanto de estructurar el sistema nacional de electrificación como de satisfacer la demanda de EE "en las actividades productivas y de proporcionar el servicio eléctrico al mayor número de mexicanos, preferentemente los de recursos económicos limitados" (CFE, 1995a).

Para forzar el mejoramiento de la prestación del servicio, el 21 de febrero de 1939 se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Industria Eléctrica. La normatividad establecida en esa ley detallaba las condiciones en que debía realizarse el suministro de EE y permitía que el Estado, desde el ejercicio del poder público, contara con el marco de referencia legal para establecer:

- a) Tarifas eléctricas por periodos no mayores de cinco años
- b) Límites a las concesiones eléctricas a plazos máximos, no renovables

- c) La obligatoriedad de aprobación previa por parte del gobierno de los proyectos eléctricos de las compañías privadas (CFE, 1995a, p. 6).

Con esa reglamentación se daba un giro radical para favorecer el desarrollo de la industria eléctrica nacional. El Estado sustituía el juego del mercado, a todas luces inapropiado, por un sistema de gestión pública de un recurso estratégico para el desarrollo. Asimismo, encargaba a una entidad gubernamental la realización de las todas las actividades relacionadas con la materia eléctrica y ponía en el centro del interés público la satisfacción de la demanda de energía de las empresas, los comercios y las familias.

Desde el punto de vista del ejercicio del poder público, la creación de la CFE y el establecimiento de la normatividad que regiría la operación en el subsector eléctrico representaba una decisión pública de carácter administrativo, económico y político.

- En términos administrativos se planteaba una estrategia de gobierno en la que una empresa pública se encargaría de conducir la planeación, gestión y prestación del servicio de EE, al tiempo que se eliminaría la carencia de un programa de desarrollo de la industria eléctrica por parte del capital privado.
- El factor económico estaba directamente vinculado con el interés de crear las condiciones que, con base en una estructura de costos mínimos, fomentarán el desarrollo de los procesos técnico-productivos y dieran acceso al mayor número posible de mexicanos a un servicio que visto desde cualquier ángulo mejoraba las condiciones de vida de la población.
- En la parte política, con las reformas al mercado eléctrico y la operación de la CFE, el Estado aparecía como el garante del interés colectivo frente a las prácticas mercantiles de las compañías extranjeras.

Los beneficios que la industria y la población recibirían con la operación de la CFE sirvieron para ir rompiendo la dependencia que se tenía de las empresas privadas, y al mismo tiempo lograr la identificación entre el Estado y las diferentes fuerzas políticas y económicas en torno a una actividad estratégica, pero sobre todo en torno al proyecto de desarrollo capitalista interno. En este caso, al igual que en otras importantes decisiones públicas que se tomaron en el mismo período,¹⁹³ lo que resalta no es la creación de una empresa pública más, lo relevante es la realización de una decisión soberana del poder público en beneficio de la colectividad, que elevó a rango constitucional la prestación del servicio público de EE.

Con un marco jurídico adecuado al cumplimiento de las condiciones de calidad pública en la prestación del servicio de EE, un suministro eficiente y tarifas estables, la CFE se constituyó en el instrumento activo de gobierno que dio al Estado mexicano la posibilidad de crear el eje público del sistema eléctrico nacional, que desde el ámbito de la planeación gubernamental permitiría la instrumentación de una política gubernamental dirigida a lograr la expansión de la infraestructura eléctrica del país.

2. La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país

Con el aval jurídico que le otorgaba la Ley de la Industria Eléctrica, la CFE inició sus operaciones bajo la figura de dependencia oficial del gobierno federal, cuyo objetivo sería la creación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de EE técnica y económicamente viable, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.¹⁹⁴

El primer cambio que experimentó esta institución después de su creación se dio en 1949. En ese año se transformó en enti-

¹⁹³ La nacionalización en 1938 de la industria petrolera.

¹⁹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1937.

Los beneficios que la industria y la población recibirían con la operación de la CFE sirvieron para ir rompiendo la dependencia que se tenía de las empresas privadas, y al mismo tiempo lograr la identificación entre el Estado y las diferentes fuerzas políticas y económicas en torno a una actividad estratégica, pero sobre todo en torno al proyecto de desarrollo capitalista interno. En este caso, al igual que en otras importantes decisiones públicas que se tomaron en el mismo período,¹⁹³ lo que resalta no es la creación de una empresa pública más, lo relevante es la realización de una decisión soberana del poder público en beneficio de la colectividad, que elevó a rango constitucional la prestación del servicio público de EE.

Con un marco jurídico adecuado al cumplimiento de las condiciones de calidad pública en la prestación del servicio de EE, un suministro eficiente y tarifas estables, la CFE se constituyó en el instrumento activo de gobierno que dio al Estado mexicano la posibilidad de crear el eje público del sistema eléctrico nacional, que desde el ámbito de la planeación gubernamental permitiría la instrumentación de una política gubernamental dirigida a lograr la expansión de la infraestructura eléctrica del país.

2. La CFE y la electrificación para el desarrollo económico y social del país

Con el aval jurídico que le otorgaba la Ley de la Industria Eléctrica, la CFE inició sus operaciones bajo la figura de dependencia oficial del gobierno federal, cuyo objetivo sería la creación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de EE técnica y económicamente viable, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.¹⁹⁴

El primer cambio que experimentó esta institución después de su creación se dio en 1949. En ese año se transformó en enti-

¹⁹³ La nacionalización en 1938 de la industria petrolera.

¹⁹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1937.

dad autónoma descentralizada, sin que ello implicara modificación alguna de sus funciones originales.¹⁹⁵ Por el contrario, se reforzaron sus atribuciones para organizar y dirigir el sistema nacional de generación y distribución de EE. Posteriormente, y buscando consolidar su posición en la industria eléctrica, el Estado le otorgó amplias facultades en cuanto a derechos de uso y explotación de recursos hidráulicos o de cualquier otro tipo que le permitieran la realización óptima de sus funciones.

Que el Estado hubiera creado su propia empresa generadora de EE no significó la desaparición total e inmediata de la inversión privada en la industria eléctrica, simplemente se produjo una reorganización del mercado eléctrico. En esa perspectiva, las atribuciones otorgadas a la CFE favorecieron la conducción estatal de la política de electrificación en el país, sin importar, en un primer momento, si las obras de infraestructura eléctrica hubieran sido emprendidas por empresas privadas o mixtas. Lo que realmente se ganó fue posicionar al Estado en la conducción de los programas de electrificación y, por lo tanto, en la expansión de la infraestructura eléctrica. Esto se hizo patente con las transformaciones que se observaron en la participación de las diferentes compañías en los programas de electrificación del el país. Si en 1945 la American and Foreign Power Co., y la Mexican Light and Power Co., contaban con el 60% de la capacidad de generación, la CFE con el 5% y el resto lo detentaban otras empresas, para 1960 ese panorama había cambiado notablemente. En ese año, la CFE se adjudicaba ya “el 40 por ciento de la capacidad de generación en el país, las empresas extranjeras el 33 y otras el 27 por ciento restante”(CFE, 1995a, p. 11).

Lo que se desprende de esa recomposición es que la participación de las empresa privadas en la industria eléctrica ya no era funcional al desarrollo, y para revertir las deficiencias de su operación y garantizar la suficiencia energética que estaba demandando el crecimiento de la economía, el Estado estaba incrementando su participación en esa industria. Lo hacía porque

¹⁹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 1949.

tenía los recursos suficientes y contaba una estructura de dominación estable, pero sobre todo porque, en la medida en que se estaba integrando el monopolio público vertical en la industria eléctrica, el poder público iba adquiriendo un conocimiento agregado cada vez mayor para asegurar la expansión de la industria eléctrica y darle un verdadero carácter de servicio público con sentido social.

3. La nacionalización de la industria eléctrica

Dado que la participación privada en la generación y distribución de EE no había sido garantía de eficiencia técnica o social, el Estado emprendió una política de compra de acciones y de empresas extranjeras. Este proceso tendría uno de sus momentos decisivos cuando el gobierno mexicano adquirió, en 52 millones de dólares, el 90% de las acciones de la Mexican Light and Power Co, y utilizó 78 millones de dólares para saldar sus pasivos. En una acción similar se destinaron 70 millones de dólares por la adquisición de la American and Power Co. Ambos acontecimientos los anunció el presidente Adolfo López Mateos el 1o. de septiembre de 1960, fecha de su segundo informe de gobierno. Él mismo envió al Senado de la República el proyecto de reforma del artículo 27 constitucional para que quedara considerado como derecho inalienable y exclusivo de la nación generar, distribuir y abastecer la EE. La iniciativa se aprobó y fue publicada 23 de diciembre de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El panorama del mercado eléctrico cambió totalmente. El capital privado redujo al mínimo su participación, concentrándose en actividades de autoabastecimiento a partir de la operación de plantas generadoras. En tanto que el Estado amplió su radio de acción hasta convertirse en el eje de la política de planeación energética y en el principal administrador y suministrador del servicio de EE. Cualitativamente, la recomposición patrimonial al interior de la industria eléctrica mostraba la intención gubernamental de hacer de la administración pública paraestatal una unidad de decisiones políticas y económicas orientada a repre-

tenía los recursos suficientes y contaba una estructura de dominación estable, pero sobre todo porque, en la medida en que se estaba integrando el monopolio público vertical en la industria eléctrica, el poder público iba adquiriendo un conocimiento agregado cada vez mayor para asegurar la expansión de la industria eléctrica y darle un verdadero carácter de servicio público con sentido social.

3. La nacionalización de la industria eléctrica

Dado que la participación privada en la generación y distribución de EE no había sido garantía de eficiencia técnica o social, el Estado emprendió una política de compra de acciones y de empresas extranjeras. Este proceso tendría uno de sus momentos decisivos cuando el gobierno mexicano adquirió, en 52 millones de dólares, el 90% de las acciones de la Mexican Light and Power Co, y utilizó 78 millones de dólares para saldar sus pasivos. En una acción similar se destinaron 70 millones de dólares por la adquisición de la American and Power Co. Ambos acontecimientos los anunció el presidente Adolfo López Mateos el 1o. de septiembre de 1960, fecha de su segundo informe de gobierno. Él mismo envió al Senado de la República el proyecto de reforma del artículo 27 constitucional para que quedara considerado como derecho inalienable y exclusivo de la nación generar, distribuir y abastecer la EE. La iniciativa se aprobó y fue publicada 23 de diciembre de 1960 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El panorama del mercado eléctrico cambió totalmente. El capital privado redujo al mínimo su participación, concentrándose en actividades de autoabastecimiento a partir de la operación de plantas generadoras. En tanto que el Estado amplió su radio de acción hasta convertirse en el eje de la política de planeación energética y en el principal administrador y suministrador del servicio de EE. Cualitativamente, la recomposición patrimonial al interior de la industria eléctrica mostraba la intención gubernamental de hacer de la administración pública paraestatal una unidad de decisiones políticas y económicas orientada a repre-

sar la capacidad de solvencia política y de gobierno del Estado mexicano.

4. Expansión reciente y desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE

A partir de 1960 el esfuerzo para expandir la capacidad instalada e incrementar la generación de EE, implicó cuantiosas inversiones por parte de la CFE. Desde el momento de la nacionalización de la industria eléctrica se aceleró la cobertura del servicio y los usuarios atendidos pasaron de 2 millones en 1960 a 20 millones a finales de 1994 (CFE, 1995b, p.13). De esos, la CFE atendía a 14,796,842, y para 1997 su cobertura se había expandido a 16,498,025 millones . Además, se diversificó la tecnología utilizada en la generación de EE. Con ello se pudo generar EE en termoeléctricas, hidroeléctricas, centrales termoeléctricas de tipo dual, carboeléctricas, en plantas geotérmicas y, finalmente, en una planta nucleoelectrica: Laguna Verde.

Para los años noventa esos esfuerzos habían dado importantes frutos. A finales de finales de 1994 se tendría un incremento en la capacidad de 2,614.5 MW, el cumplimiento de esa meta permitiría alcanzar una potencia real instalada de 31,818 MW, 9.2% superior a la de 1993. Además, se siguió apoyando la creación de proyectos de gran magnitud que por ser intensivos en capital requirieron grandes montos de inversión, pero cuya realización ha sido indispensable para aumentar la oferta total de energía a importantes regiones económicas del país. Algunos de los proyectos concluidos o en fases de terminación fueron, en materia de generación, las hidroeléctricas de Aguamilpa, en Nayarit; el proyecto de Zimapán, en Hidalgo; la construcción de la unidad dos de la Nucleoelectrica de Laguna Verde, en Veracruz; la central de Petacalco, en Guerrero y la central de Topolobampo, en Sinaloa. En transmisión se terminaron los proyectos Adolfo López Mateos, en México; Celaya III, en Guanajuato; Escobedo—San Nicolás, en Nuevo León; Pitirera—Carapan II, en Michoacán. En cuanto a subestaciones, los proyectos que se concluyeron fueron Wisteria en Mexicali; Mochis II en Sinaloa;

sar la capacidad de solvencia política y de gobierno del Estado mexicano.

4. Expansión reciente y desarrollo de la infraestructura eléctrica a cargo de la CFE

A partir de 1960 el esfuerzo para expandir la capacidad instalada e incrementar la generación de EE, implicó cuantiosas inversiones por parte de la CFE. Desde el momento de la nacionalización de la industria eléctrica se aceleró la cobertura del servicio y los usuarios atendidos pasaron de 2 millones en 1960 a 20 millones a finales de 1994 (CFE, 1995b, p.13). De esos, la CFE atendía a 14,796,842, y para 1997 su cobertura se había expandido a 16,498,025 millones . Además, se diversificó la tecnología utilizada en la generación de EE. Con ello se pudo generar EE en termoeléctricas, hidroeléctricas, centrales termoeléctricas de tipo dual, carboeléctricas, en plantas geotérmicas y, finalmente, en una planta nucleoelectrica: Laguna Verde.

Para los años noventa esos esfuerzos habían dado importantes frutos. A finales de finales de 1994 se tendría un incremento en la capacidad de 2,614.5 MW, el cumplimiento de esa meta permitiría alcanzar una potencia real instalada de 31,818 MW, 9.2% superior a la de 1993. Además, se siguió apoyando la creación de proyectos de gran magnitud que por ser intensivos en capital requirieron grandes montos de inversión, pero cuya realización ha sido indispensable para aumentar la oferta total de energía a importantes regiones económicas del país. Algunos de los proyectos concluidos o en fases de terminación fueron, en materia de generación, las hidroeléctricas de Aguamilpa, en Nayarit; el proyecto de Zimapán, en Hidalgo; la construcción de la unidad dos de la Nucleoelectrica de Laguna Verde, en Veracruz; la central de Petacalco, en Guerrero y la central de Topolobampo, en Sinaloa. En transmisión se terminaron los proyectos Adolfo López Mateos, en México; Celaya III, en Guanajuato; Escobedo—San Nicolás, en Nuevo León; Pitirera—Carapan II, en Michoacán. En cuanto a subestaciones, los proyectos que se concluyeron fueron Wisteria en Mexicali; Mochis II en Sinaloa;

Donato Guerra en el Estado de México, etcétera. Con este conjunto de obras, la CFE aumentaría la oferta de EE destinada a la región occidental y centro del país, parte de los estados de Veracruz y Puebla, Michoacán, Guerrero y a la zona del Bajío. En tanto que con las inversiones en las líneas de transmisión, subtransmisión y distribución, si para 1988 se tenía un total de 307,743 km, en 1993 se contaba con 753,437 km, de todos los voltajes.

Hacia la primera mitad de los años noventa el resultado de las inversiones públicas en la industria eléctrica llevó a que se alcanzara una potencia real instalada de 31,818.8 MW, 9.2% superior a 1993.¹⁹⁶ Posteriormente, las obras adicionales de interconexión que se realizaron y la entrada en operación de diversas unidades generadoras propiciaron que a diciembre de 1996, esa misma capacidad llegara hasta los 34,791 MW para todo el Sistema Eléctrico Nacional (SEN). Ese logro se produjo con la aportación, en términos de MW, de 43 centrales de generación que estaban operando en 1996. De la cuales sobresalen los aportes en MW de las Unidades 5 y 6 de la termoeléctrica Adolfo López Mateos, la Unidad 4 de la Central Carbón II, las hidroeléctricas M. Moreno Torres (Chicoasen) y Belisario Domínguez (Angostura), las termoeléctricas Francisco Pérez Ríos (Tula) y Manzanillo I y II, y finalmente por la generación producida en la nucleoelectrica Laguna Verde.

¹⁹⁶ Desde 1994 ya se había avanzado en el saneamiento financiero y la modernización administrativa y técnica en la CFE. Estudios realizados en ese año señalaban que "los costos operativos de la CFE son comparables a los de Estados Unidos: N\$ 0.106 (3.35 centavos de dólar) por Kilowatt-hora aquí, contra N\$ 0.117 (3.69 centavos de dólar en aquel país). Los costos totales, incluyendo los anteriores, más depreciación, los costos financieros y el aprovechamiento de capital, fueron en la CFE de N\$ 0.213 por kilowatt-hora" (SEMP-CIDE, 1994, p.21). Estos datos muestran que desde hace algunos años ya tenía costos competitivos a nivel internacional, y sí a eso le añadimos que genera recursos propios suficientes, quiere decir que es rentable. Asimismo, empezó a mejorar en aspectos técnicos y de productividad, pero lo más relevante es que la CFE fue transformando su estructura de gestión interna, a partir de un proceso de descentralización administrativa, con el objetivo de introducir un esquema de toma de decisiones más eficiente que le permitiera responder de forma rápida y eficaz a los cambios de su entorno y a las demandas sociales.

Las inversiones realizadas en la última década del siglo pasado permitió que se tuvieran operando 153 generadoras eléctricas, las cuales en conjunto producían 35,869 MW (incluidos Productores Externos de Energía); que en redes de transmisión se alcanzaran 35,271 km. y 108,000 MVA de capacidad de transformación. Con esas inversiones la CFE pudo atender a 18.68 millones de clientes, casi 80 millones de mexicanos (CFE, *Informe Anual 1999*) No obstante esos logros, las proyecciones de demanda futura muestran que la capacidad de generación debe seguir aumentando para alcanzar en el año 2006, 46,896.2 MW y satisfacer la demanda de los clientes de la CFE:

- 10% de uso comercial
- 0.49% de uso agrícola
- 0.64% de servicios
- 0.57% industrial
- 88.06% de consumo doméstico.

5. El financiamiento de la inversión pública y la crisis económica de la CFE

Las cifras del anterior punto muestran un aumento importante de la infraestructura eléctrica, sin embargo, un hecho revelador es que el gasto de inversión en términos reales disminuyó en 41.8% entre 1981 y 1988.¹⁹⁷ Además de que la participación del sector energético en el gasto neto del sector público venía creciendo en términos porcentuales de manera muy reducida, ya que sólo creció tres puntos porcentuales entre 1988 y 1993 (Cuadro 5.1)

¹⁹⁷ PNME 1990-1994, p. 8.

Las inversiones realizadas en la última década del siglo pasado permitió que se tuvieran operando 153 generadoras eléctricas, las cuales en conjunto producían 35,869 MW (incluidos Productores Externos de Energía); que en redes de transmisión se alcanzaran 35,271 km. y 108,000 MVA de capacidad de transformación. Con esas inversiones la CFE pudo atender a 18.68 millones de clientes, casi 80 millones de mexicanos (CFE, *Informe Anual 1999*) No obstante esos logros, las proyecciones de demanda futura muestran que la capacidad de generación debe seguir aumentando para alcanzar en el año 2006, 46,896.2 MW y satisfacer la demanda de los clientes de la CFE:

- 10% de uso comercial
- 0.49% de uso agrícola
- 0.64% de servicios
- 0.57% industrial
- 88.06% de consumo doméstico.

5. El financiamiento de la inversión pública y la crisis económica de la CFE

Las cifras del anterior punto muestran un aumento importante de la infraestructura eléctrica, sin embargo, un hecho revelador es que el gasto de inversión en términos reales disminuyó en 41.8% entre 1981 y 1988.¹⁹⁷ Además de que la participación del sector energético en el gasto neto del sector público venía creciendo en términos porcentuales de manera muy reducida, ya que sólo creció tres puntos porcentuales entre 1988 y 1993 (Cuadro 5.1)

¹⁹⁷ PNME 1990-1994, p. 8.

CUADRO 5.1
GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL
1983-1993
(PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

Concepto	1988	1993
Pago de Intereses	45.3	12
Desarrollo social	15	38.3
Desarrollo rural y pesca	2.6	3
Comunicaciones y Transporte.	3.3	3
Energético	12.8	15.8
Otros*	21	27.9

*Incluye participaciones y estímulos fiscales, Adefas y el gasto programable ejercido en otros sectores.

Fuente: SHCP

Esa tendencia a reducir los gastos de inversión en el sector de energía se ha mantenido de manera invariable. Así, en el *Informe Anual del Banco de México* de 2000 se señalaba que la inversión presupuestaria en flujo de efectivo, en el sector energía, había ascendido a 29 mil 559 millones de pesos, lo que representaba una reducción real de 2.5 por ciento respecto a la inversión acumulada en el período de enero a septiembre de 1999. De esa cantidad, el 45.9%, igual a 10 mil 615 millones de pesos, correspondía a la reducción de la inversión presupuestaria en el sector eléctrico.

Esas condiciones de astringencia financiera, que están excelentes para exhibir un manejo "prudente y responsable de las finanzas públicas" han ido reduciendo el margen de maniobra de las empresas públicas del sector eléctrico para mantener el ritmo de inversiones requeridas para mejorar la calidad en el servicio e incrementar la capacidad efectiva de generación de EE. En consecuencia satisfacer los requerimientos de generación con menores recursos se ha convertido en un problema serio para la CFE, considerando que para todo el sector eléctrico se estimó

una tasa media anual de crecimiento de las ventas del 6% entre 1997 y 2000. Lo que conllevaría ventas por 153.2 TWh en el año 2000. En tanto que se proyectó que entre ese último año y el 2006 el crecimiento de las ventas ascendería a 208.2 TWh, como resultado de una tasa media de 5.2% entre el año 2001 y el 2006 (SE, 1997, p.19).

Si bien es cierto no toda la demanda tiene que ser satisfecha por la CFE, la eliminación de las transferencias gubernamentales desde 1992, el control que ejerce la SHCP sobre los recursos que genera la paraestatal y los recortes presupuestales a que ha estado sujeta esta empresa, no le permiten realizar en condiciones óptimas las obras para el mantenimiento de las instalaciones existentes –plantas, redes de distribución y transmisión– y restringen sus posibilidades para desarrollar nuevos proyectos para satisfacer la demanda futura. Es decir, en un esquema de restricciones económicas severas la paraestatal se ha ido quedando con pocos grados de libertad financiera para conducir la expansión de la industria eléctrica. Esta situación no puede atribuirse a la ineficiencia operativa o financiera de la empresa, porque la misma es rentable, genera recursos propios y en los últimos años ha avanzado sensiblemente en un proceso de reestructuración administrativa y organizacional.

II. La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico

Entender la modernización de la CFE en el contexto actual pasa por el análisis de las estrategias operativas aplicadas para la transformación organizativa y el saneamiento financiero del sector paraestatal, en términos de un modelo de desarrollo económico caracterizado por la "tendencia al racionamiento financiero y a la estabilidad macroeconómica" (Jardón, 1995, p. 21). Pero también por ubicar esa modernización en el contexto de las transformaciones que se vienen dando en el uso de los energéticos dentro del marco de una propuesta global de ahorro de energía que está articulada a los cambios tecnológicos requeridos en la industria para su potencial inserción a la lógica co-

una tasa media anual de crecimiento de las ventas del 6% entre 1997 y 2000. Lo que conllevaría ventas por 153.2 TWh en el año 2000. En tanto que se proyectó que entre ese último año y el 2006 el crecimiento de las ventas ascendería a 208.2 TWh, como resultado de una tasa media de 5.2% entre el año 2001 y el 2006 (SE, 1997, p.19).

Si bien es cierto no toda la demanda tiene que ser satisfecha por la CFE, la eliminación de las transferencias gubernamentales desde 1992, el control que ejerce la SHCP sobre los recursos que genera la paraestatal y los recortes presupuestales a que ha estado sujeta esta empresa, no le permiten realizar en condiciones óptimas las obras para el mantenimiento de las instalaciones existentes –plantas, redes de distribución y transmisión– y restringen sus posibilidades para desarrollar nuevos proyectos para satisfacer la demanda futura. Es decir, en un esquema de restricciones económicas severas la paraestatal se ha ido quedando con pocos grados de libertad financiera para conducir la expansión de la industria eléctrica. Esta situación no puede atribuirse a la ineficiencia operativa o financiera de la empresa, porque la misma es rentable, genera recursos propios y en los últimos años ha avanzado sensiblemente en un proceso de reestructuración administrativa y organizacional.

II. La modernización institucional de la CFE y la reestructuración del subsector eléctrico

Entender la modernización de la CFE en el contexto actual pasa por el análisis de las estrategias operativas aplicadas para la transformación organizativa y el saneamiento financiero del sector paraestatal, en términos de un modelo de desarrollo económico caracterizado por la "tendencia al racionamiento financiero y a la estabilidad macroeconómica" (Jardón, 1995, p. 21). Pero también por ubicar esa modernización en el contexto de las transformaciones que se vienen dando en el uso de los energéticos dentro del marco de una propuesta global de ahorro de energía que está articulada a los cambios tecnológicos requeridos en la industria para su potencial inserción a la lógica co-

mercial y productiva del mercado mundial.¹⁹⁸ Aunque un desarrollo completo de este último punto rebasa con mucho los límites de este trabajo, sí se debe señalar que la exigencia para que los suministradores eléctricos se modernicen e incrementen su productividad también está influida por la manipulación de los procesos naturales en las nuevas tecnologías y por las necesidades de diversificación energética para la transformación productiva internacional.¹⁹⁹

En consecuencia, podemos afirmar que si bien es cierto las pautas mundiales que se están imponiendo en el uso de energéticos tienen un peso específico importante en la reestructuración del mercado eléctrico, y en particular en la forma que operaran las empresas públicas del sector energético, es indiscutible que la estrategia de reestructuración de la industria eléctrica nacional además de buscar que se tenga un abasto eficiente del fluido eléctrico, bajo un esquema de consumo racional de la energía,²⁰⁰ es resultado de una visión económica que atribuye grandes desventajas operativas a las empresas privadas y de las limitaciones financieras que han impuesto a la CFE en aras de cumplir las metas de control presupuestal establecidas en los programas de ajuste macroeconómico.

¹⁹⁸ Sería importante considerar los resultados de las privatizaciones de los sectores energéticos en Chile, Argentina y Estados Unidos. En los cuales la sustitución del capital público por el capital privado no ha contribuido ni a un desarrollo más eficiente de la industria eléctrica ni a garantizar el suministro ni a ofrecer mejores opciones de precio para los demandantes de EE. Además, también deberíamos hacer un alto para analizar la influencia que las necesidades de los países altamente consumidores de energía van a tener en la reestructuración de los mercados mundiales de energía, y las formas económicas y extraeconómicas que los mismos podrán utilizar para satisfacer la demanda energética en sus economías.

¹⁹⁹ Con ese objetivo desarrollaron de manera conjunta la Organización Latinoamericana de Energía (Olaide), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (Gtz) el proyecto "Energía y Desarrollo en América Latina". En este se establecieron los lineamientos para atender, en concordancia con la situación de cada país de la región de América Latina y el Caribe, la coherencia macroeconómica, social y ambiental de la política energética. El problema es que las nuevas estrategias de desarrollo deben incorporar patrones de crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental.

²⁰⁰ Lo que ha llevado a la paraestatal a estimular menores consumos a través del encarecimiento de la EE. Por ello se ha instrumentado un esquema de incrementos mensuales acumulativos en los precios y tarifas para todos los tipos de consumo: doméstico, alumbrado público, bombeo de aguas negras y potables, industria, temporal y de riego agrícola.

De tal forma que la vía que se ha contemplado como la más efectiva para asegurar la expansión futura del mercado eléctrico²⁰¹ es la inyección de recursos privados. Esto se confirma por dos hechos concretos: primero, porque frente a una demanda en aumento, "la inversión en el subsector eléctrico se mantuvo en niveles inferiores a los alcanzados en 1981" (CFE, *Informe de labores 1989-1990*, p. 9); segundo, porque la desregulación del mercado implica pulverizar lo que hasta el momento ha sido un monopolio vertical integrado, y sustituir gradualmente al capital público por el capital privado en la cadena que va de la generación a la comercialización del servicio de EE. Por ello, se pretende conformar una industria eléctrica segmentada con diferentes formas de competencia, dependiendo de qué propuesta finalmente sea fortalecida: la apertura parcial o la reorganización y apertura total.

En el primer caso es posible que se mantuviera una estructura de mercado oligopólica muy concentrada con un claro liderazgo del capital público en la política de planeación y expansión de la industria eléctrica. En el segundo, el papel del Estado en términos de gestión se reduciría al mínimo y se fortalecería también una forma de mercado oligopólica, pero con liderazgo privado y altos índices de concentración técnica y económica. Lo cual haría imposible una competencia real que reportara algún beneficio para los usuarios del servicio de EE.

Es claro que en ambas propuestas se presenta un nuevo perfil de la acción estatal –donde hay un redimensionamiento “eficientista” de la actividad económica pública– en el que no se reconocen las diferencias existentes entre las actividades propias de la esfera privada y la utilidad global social de las actividades públicas. Por tanto, no resulta sorprendente que ante la reduc-

²⁰¹ En las exposiciones sobre el estado de la industria eléctrica nacional, incluidas en los Informes Anuales de la CFE de los años más recientes, se plantea que el financiamiento de la expansión del sector eléctrico requiere la utilización tanto de recursos propios como de recursos privados, y se consideran también como opciones viables obtener financiamientos externos en los mercados internacionales de deuda y capitales y mediante la contratación de nuevas operaciones con la banca multilateral de desarrollo.

ción de recursos públicos para sostener las inversiones en la industria eléctrica, el capital privado se pueda convertir a mediano y a largo plazos en el elemento dinamizador del desarrollo del sistema eléctrico.²⁰²

1. La modernización financiera de la CFE

En la estrategia global de redimensionamiento del sector parastatal un primer paso para la modernización de las empresas públicas era convertirlas en modelos de eficiencia económica y administrativa. Por lo cual en la CFE se empezaron a aplicar programas de saneamiento financiero, articulados a una política de ingresos y gastos acordes a una estructura de racionalidad económica que permitiera corregir el rezago en sus ingresos.

Para alcanzar esa meta, desde los años ochenta el gobierno federal acordó con la CFE los Convenios de Déficit-Superávit y de Rehabilitación Financiera. Con ambos instrumentos se podría avanzar, por una parte, en los procesos de evaluación que siguen a la presupuestación y a la ejecución de las metas propuestas en los criterios de austeridad en el ejercicio del gasto público y, por otra, en la realización de las acciones necesarias para alcanzar el equilibrio financiero y una mayor rentabilidad de los organismos públicos. Así, entre 1985 y 1986 se inició la instrumentación de diversos convenios para la rehabilitación financiera mediante los cuales el Ejecutivo Federal asumió pasivos a cargo de la entidad por un monto de 9,366 millones de dólares.

En contrapartida, y para asegurar el mejoramiento de sus relaciones precio-costo empezó a modificarse la política de precios y tarifas. De esa manera, la venta de energía reportaría los ingresos suficientes para el financiamiento de las inversiones de la empresa. En contraste, con los esfuerzos que se estaban haciendo para aumentar los ingresos y los ahorros, su estructura de

²⁰² Para más detalles sobre la creación de oportunidades de inversión privada en la industria eléctrica, consúltese el documento de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1996).

ción de recursos públicos para sostener las inversiones en la industria eléctrica, el capital privado se pueda convertir a mediano y a largo plazos en el elemento dinamizador del desarrollo del sistema eléctrico.²⁰²

1. La modernización financiera de la CFE

En la estrategia global de redimensionamiento del sector parastatal un primer paso para la modernización de las empresas públicas era convertirlas en modelos de eficiencia económica y administrativa. Por lo cual en la CFE se empezaron a aplicar programas de saneamiento financiero, articulados a una política de ingresos y gastos acordes a una estructura de racionalidad económica que permitiera corregir el rezago en sus ingresos.

Para alcanzar esa meta, desde los años ochenta el gobierno federal acordó con la CFE los Convenios de Déficit-Superávit y de Rehabilitación Financiera. Con ambos instrumentos se podría avanzar, por una parte, en los procesos de evaluación que siguen a la presupuestación y a la ejecución de las metas propuestas en los criterios de austeridad en el ejercicio del gasto público y, por otra, en la realización de las acciones necesarias para alcanzar el equilibrio financiero y una mayor rentabilidad de los organismos públicos. Así, entre 1985 y 1986 se inició la instrumentación de diversos convenios para la rehabilitación financiera mediante los cuales el Ejecutivo Federal asumió pasivos a cargo de la entidad por un monto de 9,366 millones de dólares.

En contrapartida, y para asegurar el mejoramiento de sus relaciones precio-costo empezó a modificarse la política de precios y tarifas. De esa manera, la venta de energía reportaría los ingresos suficientes para el financiamiento de las inversiones de la empresa. En contraste, con los esfuerzos que se estaban haciendo para aumentar los ingresos y los ahorros, su estructura de

²⁰² Para más detalles sobre la creación de oportunidades de inversión privada en la industria eléctrica, consúltese el documento de Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006 (SE, 1996).

apalancamiento, principalmente la de corto plazo, y la inflación de esos años castigaron los ingresos reales de la CFE por lo que no pudo autofinanciar ni siquiera el 40% de sus inversiones.

La disparidad entre sus ingresos y sus gastos se amplió a finales de 1990 con la caída en el rubro de ingresos propios, cuya participación fue de 67.5%, 2.9% menos que en 1988 (CFE, *Informe de Labores 1989-1990*, p. 20). Las metas de equilibrio presupuestal no se alcanzaron, y para 1989 las transferencias fiscales tuvieron que incrementarse 18% en relación con las de 1988. Como las condiciones financieras de la empresa no mejoraron, en 1990 el gobierno federal asumió pasivos por 1.4 billones de pesos, que la paraestatal adeudaba al Fondo de Financiamiento del Sector Público. Así, y mientras la CFE ejerció un gasto programable de 5.1 billones de pesos, superior en 7% a lo establecido en las metas de gasto programable de los convenios de déficit-superávit, el financiamiento de sus inversiones se realizó con 69% de recursos propios, 20.6% de transferencias fiscales y 10.4% de créditos (CFE, *Informe de Labores 1989-1990*, p. 20).

Un aspecto que comprometió la salud financiera de la paraestatal es el relacionado con las tarifas, pues aunque a principios de los años noventa se había propuesto avanzar en la reordenación de las finanzas de la paraestatal, las tarifas correspondientes a servicios industriales y agrícolas, que representan más del 50% del total de las ventas de la empresa, seguían estando rezagadas. La práctica de subsidiar a la actividad privada no es nueva. Comúnmente se han utilizado a las empresas del Estado como instrumentos de política económica destinados a favorecer la reducción de los costos internos de las empresas privadas e incrementar la competitividad global de la planta productiva nacional.²⁰³ Por ello, aunque en general todas las tarifas del servicio de EE han estado subsidiadas, el subsidio

²⁰³ Es ilustrativo de esta situación que en pleno proceso de reestructuración del subsector eléctrico y de saneamiento financiero de la CFE, entre 1992 y 1997 el precio medio en términos reales haya tenido una disminución de 20.2%. Y quiénes son los más beneficiados con esa reducción, los industriales.

ha sido mayor en el caso de las tarifas correspondientes a los grandes consumidores de EE (Cuadro 5.2). Las que se han mantenido por debajo de las tarifas que se cargan a los consumidores de tipo residencial,²⁰⁴ que en términos globales representan un número mayor de usuarios.

CUADRO 5.2

COMPORTAMIENTO DE LAS TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (PRECIO MEDIO DE VENTA DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA PAGADO POR EL USUARIO)

Tarifa	1992	1993	1994
I	13.43	14.21	15.06
1 ^a	14.93	15.48	16.28
1B	16.20	16.85	17.04
1C	16.22	16.76	17.15
1D	18.96	19.84	20.90
2	40.20	43.40	46.05
3	38.31	39.75	41.72
5	41.92	47.93	49.56
5 ^a	34.08	36.87	38.23
6	22.62	24.60	25.63
7	75.90	84.33	90.14
9	98.39	12.49	12.68
OM	21.68	22.37	21.92
HM	18.41	18.92	18.54
HS	15.31	16.25	14.56
HS-L	13.38	13.25	11.60

²⁰⁴ En el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Eléctrico 1995-2000 se menciona que "si bien el número de usuarios industriales representa el 0.4% del total, a ellos corresponde más de la mitad de las ventas, mientras que el número de usuarios residenciales equivale a 88.2% del total y se les destina una cuarta parte de la energía vendida".

HT	12.52	15.43	13.65
HT-L	11.93	11.58	10.06
Subtotal	Nd	20.22	20.01
Exportación	Nd	3.20	14.01
TOTAL	Nd	20.08	19.90

Incluye exportaciones.

En cuanto al consumo industrial se consideran las tarifas correspondientes a OM, HM, HS, HSL, HT y HLT que son correspondientemente: Ordinaria general, media tensión, con demanda menor de 1,000 KW; Horaria general, media tensión, con demanda de 1,000 KW o más; Horaria general, alta tensión, nivel subtransmisión; Horaria general, alta tensión, nivel subtransmisión, larga utilización; Horaria general, alta tensión, nivel transmisión y Horaria general, alta tensión, nivel transmisión, larga utilización.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Labores de la CFE 1993-1994.

Ello repercutía negativamente en la relación precio/costo de la empresa. Históricamente la CFE cumplió con su tarea, pero a costa de afectar la rentabilidad de la CFE y reducir su capacidad económica para crecer en condiciones financieramente sanas. Ahora bien, para corregir esa situación y que se alcanzaran las metas de equilibrio financiero se procedió a reducir las transferencias fiscales y se determinó poner en práctica una política de incrementos tarifarios. De esta manera, aunque a partir de 1992 se suprimieron completamente los recursos correspondientes al primer rubro, el mayor volumen de ventas entre 1993 y 1994 permitió que los ingresos de la paraestatal se incrementaran 8.3%, al pasar de 7,792,373 a 8,442,372 millones de nuevos pesos (CFE, *Informe de Labores*, 1993-1994, p. 25). (Cuadro 5.3).

CUADRO 5.3

RECURSOS Y TRANSFERENCIAS 1988-1994
(MILES DE NUEVOS PESOS)

Comisión Federal de Electricidad							
Información Financiera							
Análisis de Transferencia e Ingresos Totales 1988-1994							
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Para Inversión	488 936.60	544 600	570 773.60				
Para intereses	692 200	694 400	255,800				
Para amortización		522 300	668,400				
Para asunción de pasivos		1 373 145					
Para gasto corriente				24 255.50	0		
Total de Transferencias Fiscales	1,181 136.6	3,134 445	1,494 973.6	24,255.5			
Ingresos Totales 1/	7,198 517.7	8,846 960	11,897 207.1	16,433 441.3	20,488 963.9	22,042 730.5	21,752 020
%transferencias/ingresos	16.4	19.9	12.6	0.1			
Transferencias con asunción de ingresos	16.4	35.4	12.6	0.1			

Fuente: Elaboración propia con datos de los *Informes de Labores de la CFE* correspondientes a los años 1993-1994.

El mejoramiento de la situación financiera de la paraestatal se complementó con un estricto manejo del rango del gasto programable, que propició un superávit primario de 42,000 millones de nuevos pesos (CFE, *Informe de Labores 1993-1994*, p. 24). En contraste, en términos de los gastos autorizados en los con-

venios déficit-superávit, para 1994 la deuda documentada presentó un saldo mayor, al ubicarse en 7,408,053 millones de nuevos pesos, con un endeudamiento neto de 517,436, superior en 7.5% al de 1993. En tanto que la relación patrimonio/activo²⁰⁵ pasó de 0.93 en 1990 a 0.89 en 1994, para ubicarse en 0.75 en 1999. Como vemos el comportamiento de este indicador muestra un mayor apalancamiento de la paraestatal. Por su parte, la liquidez tuvo un ligero cambio al pasar de 1.1a 1.2 y finalmente ubicarse en 1.5 en esos mismos años.

Hasta aquí, la evolución de las razones y los indicadores financieros de la empresa muestran que el endeudamiento siguió siendo como una constante en la estrategia del financiamiento de la inversión de CFE. En 1994 el 21% de la estructura de financiamiento en relación con el flujo de efectivo correspondía a endeudamiento,²⁰⁶ en 1996 el pasivo total fue equivalente al 25.6% del patrimonio (26% al cierre de 1995) y en 1997 el pasivo a corto plazo alcanzó el 21.8% respecto a diciembre de 1996. Para finales de 1999 el pasivo total de la entidad equivalía al 33.0% de su patrimonio.

El comportamiento mixto de los indicadores económicos y financieros de la paraestatal también está relacionado con la pérdida de participación del sector de energía en la inversión total del sector público y con el incremento de inversiones bajo la modalidad de obra pública financiada, que supone obligaciones financieras adicionales para el gobierno federal. Ambos fenómenos ilustran las condiciones de funcionamiento y las posibilidades de expansión de la CFE. Porque para 1980 la participación del sector de energía en la inversión pública total era del 47 por ciento, y en 1999 sólo alcanzaba el 31.9 por ciento. Por otra par-

²⁰⁵ Este indicador muestra la participación propia en los bienes de la entidad.

²⁰⁶ Durante el sexenio de Carlos Salinas se contrató la siguiente deuda: con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un préstamo por 460 millones de dólares para financiar obras en las centrales hidroeléctricas de Aguamilpa y Zimapán; un cofinanciamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 330 millones de dólares aplicable a programas de transmisión, distribución, mantenimiento y rehabilitación de centrales, y con el Banco Mundial (BM) una línea de crédito por 450 millones de dólares para los mismos fines del préstamo del BID.

te, en tanto que en el primer trimestre del año 2000 la inversión presupuestal en el subsector eléctrico alcanzó los 10 mil 615 millones de pesos, la inversión financiada fue de 11 mil 544 millones de pesos. Con la correspondiente deuda pública que ello genera.

2. Las restricciones financieras en la CFE y la estrategia de privatización

Las restricciones financieras a que ha estado sujeta la CFE han hecho que sea complicado sostener los programas de inversiones requeridas para incrementar el potencial de generación y la electrificación del país. A lo que hay que añadir que a pesar de la que la CFE ha venido generando suficientes recursos propios, el régimen fiscal a que la tiene sujeta la SHCP le impide manejar de manera autónoma esos mismos recursos.²⁰⁷ Esta situación se complica en la medida en que en el transcurso del tiempo la demanda ido creciendo de forma acelerada.²⁰⁸ Baste considerar que entre 1989 y 1994 el incremento en la demanda máxima neta, medida en MW, pasó de 16,473 a 21,112; la demanda de energía necesaria neta cambió de 110,715 GWh a 129,499 GWh en el mismo período; y las importaciones que en 1989 contabilizaron los 612 GWh, para 1994 alcanzaron los 1,046.91GWh. En tanto que las últimas estimaciones indican un crecimiento de la demanda de EE ligeramente superior al 6% anual.

Las diferencias entre los ingresos que obtiene la CFE y el presupuesto han sido determinantes en la realización de sus funciones. Como muestra de lo anterior tenemos que en 1998, la CFE tuvo ingresos por 71,572 millones de pesos y su gasto programable fue de 62,454 millones de pesos. En 1999 sucedió algo similar, sus ingresos ascendieron a 77,949 millones de pesos y su gasto programable contabilizó 63,216 millones de pe-

²⁰⁷ A CFE se le cobre el 9 por ciento de sus activos por concepto de aprovechamientos, lo que significa que en el año 2000 le reportó a la SHCP, la cantidad de 46,062 millones de pesos. (*La jornada*, 21 de mayo de 2000)

²⁰⁸ Este crecimiento no podrá detenerse en la medida en que el 62% de las localidades entre 1 y 400 habitantes carecen todavía de EE, algo así como casi veinte millones de mexicanos.

te, en tanto que en el primer trimestre del año 2000 la inversión presupuestal en el subsector eléctrico alcanzó los 10 mil 615 millones de pesos, la inversión financiada fue de 11 mil 544 millones de pesos. Con la correspondiente deuda pública que ello genera.

2. Las restricciones financieras en la CFE y la estrategia de privatización

Las restricciones financieras a que ha estado sujeta la CFE han hecho que sea complicado sostener los programas de inversiones requeridas para incrementar el potencial de generación y la electrificación del país. A lo que hay que añadir que a pesar de la que la CFE ha venido generando suficientes recursos propios, el régimen fiscal a que la tiene sujeta la SHCP le impide manejar de manera autónoma esos mismos recursos.²⁰⁷ Esta situación se complica en la medida en que en el transcurso del tiempo la demanda ido creciendo de forma acelerada.²⁰⁸ Baste considerar que entre 1989 y 1994 el incremento en la demanda máxima neta, medida en MW, pasó de 16,473 a 21,112; la demanda de energía necesaria neta cambió de 110,715 GWh a 129,499 GWh en el mismo período; y las importaciones que en 1989 contabilizaron los 612 GWh, para 1994 alcanzaron los 1,046.91GWh. En tanto que las últimas estimaciones indican un crecimiento de la demanda de EE ligeramente superior al 6% anual.

Las diferencias entre los ingresos que obtiene la CFE y el presupuesto han sido determinantes en la realización de sus funciones. Como muestra de lo anterior tenemos que en 1998, la CFE tuvo ingresos por 71,572 millones de pesos y su gasto programable fue de 62,454 millones de pesos. En 1999 sucedió algo similar, sus ingresos ascendieron a 77,949 millones de pesos y su gasto programable contabilizó 63,216 millones de pe-

²⁰⁷ A CFE se le cobre el 9 por ciento de sus activos por concepto de aprovechamientos, lo que significa que en el año 2000 le reportó a la SHCP, la cantidad de 46,062 millones de pesos. (*La jornada*, 21 de mayo de 2000)

²⁰⁸ Este crecimiento no podrá detenerse en la medida en que el 62% de las localidades entre 1 y 400 habitantes carecen todavía de EE, algo así como casi veinte millones de mexicanos.

sos. Lo relevante aquí es que los recursos para la inversión física disminuyeron al pasar de 15,375 millones de pesos a 15,313 millones de pesos. Aparentemente la reducción es menor, sólo del 0.4%, sin embargo, frente al crecimiento de la demanda de más del 6.1%, cualquier merma al presupuesto de la CFE, y más aún a los recursos para inversión física, limita severamente sus posibilidades para proveer del servicio a los nuevos demandantes de EE (CFE, *Informe Anual 1999*).

Por ello, desde 1990 se ha tenido que recurrir a la compra de energía a empresas privadas,²⁰⁹ tanto en el mercado nacional como por importaciones. Esta tendencia al incremento del contenido importado en la oferta total de EE no sólo se ha mantenido, sino que se ha incrementado de manera sustancial, lo que junto al menor ritmo de inversiones públicas en la industria eléctrica ha creado las condiciones propicias para que los productores externos estén en condiciones de vender mayores cantidades de energía a la CFE (Cuadro 5.4).

CUADRO 5.4

COMERCIO EXTERIOR Y COMPRAS NACIONALES

GWh								
Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones	2,041	2,015	1,970	1,994	1,288	51	77	131
Importaciones	989	909	1,140	1,164	1,387	1,512	1,510	655
Compras Nacionales ¹	295	567	373	347	312	249	126	60
¹ De autoprodutores								

Fuente: CFE, *Informe Anual 1997*, p. 13

²⁰⁹Por ejemplo en 1990, en cogeneración nacional Hylsa aportó 74 GWh y por importaciones se obtuvieron 575 GWh para dar un total de 649 GWh. En tanto que para 1995, 1996 y 1997 las importaciones fueron de 1,164 GWh, 1,387 GWh y de 1,512 GWh respectivamente.

Como previamente se mencionó, las modificaciones a la LSPEE abrieron la puerta a una participación más activa del capital privado en la estructura de financiamiento de las inversiones de en la industria eléctrica, por lo que cada vez es mayor el uso de recursos privados, tanto de inversionistas nacionales como del extranjero, en la expansión de la infraestructura eléctrica. Este resultado es consistente con la lógica de una estrategia de modernización económica de tipo eficientista que tiende a restringir la participación del Estado en la economía.

En cuanto al comportamiento de las tarifas eléctricas, sobre todo la que pagan los grandes consumidores, lo más contradictorio es que todavía en 1995, en plena euforia modernizadora, se mantuvieron por debajo del costo de generación de EE, lo que llevó a que en ese año "el subsidio pasara de 5.5 millones en diciembre de 1994 a 11.1 mil millones en diciembre de 1995" (CFE, *Informe Anual 1995*, p.4). Esto expresa no sólo la intención del Estado de estabilizar los costos globales de las empresas y promover el bienestar social, si los más beneficiados con las tarifas subsidiadas son los grandes empresarios es debido a que el Estado - tal vez deberíamos decir con mayor razón el Estado promotor- está recargado de las demandas de los grupos económicos más poderosos, y en ese caso la racionalidad económica pasa a segundo plano.

El otorgamiento de subsidios directos e indirectos al capital privado estaba más que justificado en las primeras etapas de desarrollo de la industria y el mercado interno. Por lo que el funcionamiento de la CFE, a diferencia de lo que hubiera ocurrido en una empresa privada común y corriente, estuvo orientado a cumplir el compromiso gubernamental de mejorar las condiciones globales de operación de la industria nacional. Es entonces, en ese sentido en el que se explica el mantenimiento de una política de precios y tarifas estables. En un contexto donde lo público necesariamente era visto como lo social-colectivo. Sin embargo, con la idea de revertir la política de subsidios, desde 1997 la relación precio/costo comenzó a modificarse, en 1998 tuvo un valor de 0.75 y en 1999 en 0.73. Pero el incremento de

tarifas, dadas las contradicciones sociales y económicas que existen en el país, debe darse redefiniendo la estrategia:

1. Diferenciando cuantitativamente a los consumidores para que los grandes usuarios de EE paguen los costos reales de su consumo de EE.
2. Estableciendo políticas de subsidio diferenciadas en el consumo residencial a fin de que a los estratos de ingresos más altos se les cobren tarifas mayores a las de las clases sociales de menores ingresos.

El beneficio de una política tarifaria diferenciada y progresiva es que permitirá incrementar el precio medio pagado por los usuarios, el mismo que entre 1994 y 1999 presentó una disminución en términos reales de 21.9% (CFE, *Informe de Labores 1999*, p. 24). Sin dañar a aquellos consumidores de EE de escasos recursos.

Por otra parte, hay que señalar que sería un contrasentido para un gobierno que bien podría definirse como proempresarial, vender a la CFE y los activos que tiene porque es una empresa altamente rentable que en el segundo semestre del año 2000 reportó ingresos por 72 mil 68 millones de pesos, 15.1 por ciento superiores a los obtenidos en 1999.

Desde una perspectiva estrictamente financiera, puede decirse que la situación de la CFE en los años noventa es muy diferente a la que prevalecía en la década de los años ochenta cuando sus finanzas no eran sanas y parte de sus operaciones se financiaban con transferencias del gobierno federal. De hecho se ha dado un mejoramiento sustancial de su situación financiera. Esta mejoría viene produciéndose desde mediados de los años noventa. Por ejemplo en "diciembre de 1997, el activo total ascendió a \$ 324.2 mil millones, que comparado con pasivos y reservas de \$58.8 mil millones arroja un patrimonio de \$ 265.5 mil millones" (CFE, *Informe Anual 1997*, p. 4).

En términos globales, los resultados que en los años recientes ha mostrado el comportamiento financiero de la CFE bien podrían calificarse de positivos, ya que indican una seria corrección en la situación económica, pero el ajuste financiero a que se le ha sometido y las restricciones que tiene para manejar sus ingresos con independencia son un impedimento para la recuperación de los niveles de inversión existentes en décadas anteriores.

De lo que se deriva que para garantizar la suficiencia energética se tenga que incrementar la participación particular en la industria eléctrica. Cuya principal implicación es que se va a introducir la competencia en un sector estratégico que, por su influencia en el desarrollo, no debería concebirse como sujeto de la regulación mecánica de la oferta y la demanda.

3. La modernización organizacional y administrativa en la CFE

Ahora bien, el mejoramiento en las finanzas de la paraestatal se complementó con diversas acciones para avanzar en la diversificación energética²¹⁰ y mejorar la estructura organizacional y la eficiencia administrativa de la entidad. Esto abarcó desde la modernización técnico-productiva²¹¹ y la desconcentración de funciones administrativas, hasta la modificación de las relaciones laborales en las empresas.

²¹⁰ El reemplazo de hidrocarburos en la generación de EE se ubica como una meta prioritaria en la transición energética que se requiere para hacer un uso más racional de los recursos naturales no renovables. Pero también para garantizar la conciliación entre los objetivos de rentabilidad económica y la conservación del medio ambiente.

²¹¹ Esto incluyó además de las investigaciones para la adaptación, adecuación, asimilación o desarrollo de tecnología, la realización de diversos proyectos como: el montaje de un laboratorio fotovoltaico; los estudios de factibilidad de los estanques solares en Tuzantepetl, Veracruz, con apoyo de Pemex; el arranque y la promoción del laboratorio termodinámico de Baja Entalpia; el desarrollo de sistemas convertidores de energía eólica para generación eléctrica y la metodología para la producción de lodos anaeróbicos, etcétera. Además del establecimiento de programas para el mantenimiento y la rehabilitación de unidades generadoras.

En términos globales, los resultados que en los años recientes ha mostrado el comportamiento financiero de la CFE bien podrían calificarse de positivos, ya que indican una seria corrección en la situación económica, pero el ajuste financiero a que se le ha sometido y las restricciones que tiene para manejar sus ingresos con independencia son un impedimento para la recuperación de los niveles de inversión existentes en décadas anteriores.

De lo que se deriva que para garantizar la suficiencia energética se tenga que incrementar la participación particular en la industria eléctrica. Cuya principal implicación es que se va a introducir la competencia en un sector estratégico que, por su influencia en el desarrollo, no debería concebirse como sujeto de la regulación mecánica de la oferta y la demanda.

3. La modernización organizacional y administrativa en la CFE

Ahora bien, el mejoramiento en las finanzas de la paraestatal se complementó con diversas acciones para avanzar en la diversificación energética²¹⁰ y mejorar la estructura organizacional y la eficiencia administrativa de la entidad. Esto abarcó desde la modernización técnico-productiva²¹¹ y la desconcentración de funciones administrativas, hasta la modificación de las relaciones laborales en las empresas.

²¹⁰ El reemplazo de hidrocarburos en la generación de EE se ubica como una meta prioritaria en la transición energética que se requiere para hacer un uso más racional de los recursos naturales no renovables. Pero también para garantizar la conciliación entre los objetivos de rentabilidad económica y la conservación del medio ambiente.

²¹¹ Esto incluyó además de las investigaciones para la adaptación, adecuación, asimilación o desarrollo de tecnología, la realización de diversos proyectos como: el montaje de un laboratorio fotovoltaico; los estudios de factibilidad de los estanques solares en Tuzantepetl, Veracruz, con apoyo de Pemex; el arranque y la promoción del laboratorio termodinámico de Baja Entalpia; el desarrollo de sistemas convertidores de energía eólica para generación eléctrica y la metodología para la producción de lodos anaeróbicos, etcétera. Además del establecimiento de programas para el mantenimiento y la rehabilitación de unidades generadoras.

Se procedió a realizar una diferenciación entre las funciones operativas y las corporativas²¹² para sustituir los procesos de gestión centralizados que dificultaban la toma de decisiones, y en su lugar implantar una estructura administrativa flexible, orientada a "conformar una organización eficaz y productiva, administrada con modernos criterios empresariales, que permita crear y proyectar una imagen corporativa de eficiencia y calidad en el suministro del servicio" (CFE, *Informe Anual 1996*, 2). Para alcanzar esta meta se modernizaron los sistemas y procedimientos administrativos, lo cual contribuyó a mejorar la productividad y a incrementar la eficiencia en las tareas institucionales.

La modernización en la CFE se dio a partir de las directrices del cambio estructural, vinculadas en el plano sectorial con los objetivos y lineamientos para la reorganización de las empresas públicas del sector del Programa Nacional de Modernización Energética (PNME) y al interior de la CFE a partir de la creación de los Centros de Resultados que quedarían articulados a las diferentes subdirecciones. De esa forma la reorganización estructural de la empresa se daría en dos planos: en su relación con las dependencias globalizadoras, para que éstas pudieran ejercer una mayor vigilancia y supervisión financiera y, en el plano institucional, con las estrategias propuestas por los Centros de Resultados dirigidas a elevar la eficiencia administrativa y la coordinación en las diferentes áreas funcionales de la empresa.

En una propuesta integral, la modernización administrativa de la CFE se ha apoyado en acciones específicas como la creación de un Sistema Integral de Recursos Humanos orientado a apoyar las actividades de los módulos de relaciones laborales, capacitación y desarrollo, seguridad e higiene y seguridad social. El complemento a este sistema se dio en la forma de un programa de transformación "trascendente" con el que se pretendió mejo-

²¹² En lo operativo, se separaron las funciones de generación, transmisión, y distribución, con mayor descentralización hacia las instancias territoriales...y...se dio mayor nivel jerárquico a las funciones corporativas técnicas, de programación y de finanzas" (SEMIP-CIDE, 1994, p.19).

rar las relaciones laborales entre funcionarios, y entre la empresa y el sindicato, y que además incluyó estrategias de sensibilización para motivar y mejorar las aptitudes en los niveles directivos y de mandos medios de la paraestatal, pero que igualmente incorporó al resto del personal.

De las acciones realizadas con el objetivo de introducir dinámicas de gestión más eficientes, sobresale la desconcentración administrativa. Ésta se realizó delegando facultades en las gerencias de las divisiones de distribución y de las regiones de producción. Además, de que se han ido desarrollado estrategias gerenciales destinadas a simplificar las prácticas operativas y a dar mayor flexibilidad a los procesos de gestión interna. Entre esas estrategias se pueden mencionar el establecimiento del Programa Institucional para la Calidad Total y la implantación de la Planeación Estratégica, que incluyen "sistemas de control y gestión, protección ambiental, modernización informática y de telecomunicaciones, desarrollo social en las áreas en que se ubican instalaciones de la empresa, mejoras en la productividad mediante innovaciones técnicas, una nueva estructura escalafonaria y el establecimiento de estímulos y compromisos laborales expresos entre empresa y sindicato" (SEMIP-CIDE, 1994, p.19).

Dado que al interior de la paraestatal ya se considera un hecho que se establecerá un mercado de energía, a finales de los años noventa, y con la intención de continuar su transformación institucional, la CFE empezó a desarrollar un proceso de transformación corporativa creando divisiones de negocio con autonomía de gestión y centros de resultados técnico-económicos sobre la base de las condiciones que habrá en la industria eléctrica una vez que se introduzca la competencia en el mismo.²¹³ Ello se hizo con la idea de que la competencia será un "aliciente" para evaluar su desempeño y valorar correctamente sus activos de generación (CFE, *Informe de Labores 1999*, p.4)

²¹³ Por algo señalábamos que también entre los funcionarios públicos de alto nivel todavía hay quienes creen que la solución a las fallas de las empresas públicas vendrá de manera automática con la competencia del mercado.

4. El mejoramiento de la productividad y de las relaciones laborales en la CFE

En materia laboral, la modernización de la CFE se ha traducido en la realización de diversos convenios²¹⁴ con el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SU-TERM) para revisar algunos puntos de su contrato colectivo y, al mismo tiempo, desconcentrar las funciones de la Unidad de Relaciones Laborales, así como de fomentar el desarrollo del Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH). Además, se concluyó el estudio sobre índices de desempeño y prácticas de las Subdirecciones de Producción, Distribución, Programación, Construcción y Técnica, con el que se fueron definiendo de manera precisa las estrategias, acciones y metas requeridas para elevar la productividad²¹⁵ y "ajustar la estructura orgánica de la CFE, reduciendo el crecimiento de la plantilla de personal en operación" (Casas, 1994, 170).

El resultado de estos esfuerzos ha sido no sólo el contar con formas más eficientes para evaluar económica y financieramente a la empresa, sino fundamentalmente el mejoramiento en los indicadores de gestión de las distintas áreas y actividades administrativas y operacionales de la CFE. En productividad laboral, eficiencia operativa y la calidad en el servicio, sin excluir el saneamiento financiero de la empresa (Cuadros 5.5 a 5.8).

²¹⁴ Relacionadas con la emisión de dictámenes, calificación de actas administrativas y la aplicación de medidas disciplinarias.

²¹⁵ Es importante mencionar que para aumentar la calidad del servicio y reducir el número de interrupciones a los usuarios, se terminaron los trabajos correspondientes a los estudios para evaluar los índices de confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional considerando la transmisión, la transformación y generación en sus condiciones actuales y en su desarrollo futuro.

CUADRO 5.5

PRODUCTIVIDAD LABORAL

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Usuarios/trabajador de operación	Usuarios/ Trabajador	233. 79	251. 92	262. 09	273. 52	280. 25	285. 49	293. 92	302. 64
Ventas/trabajador de operación	MWh/trabajador	1.35 5	1447	1585	1654	1771	1853	1.93 3	2.03 5
Capacidad instalada/trabajador en generación	MW/trabajador	1.65	1.70	1.82	1.90	1.95	1.98	1.97	1.99
Líneas de transmisión/trabajador de líneas de transmisión	Km/trabajador	44.6 3	45.8 0	47.6 2	49.6 5	48.8 9	44.7 6	46.8 2	47.5 4
Usuarios/trabajador de distribución	Usuarios/trabajador	381. 52	417. 94	440. 92	463. 01	475. 28	479. 77	490. 59	509. 14

Fuente: CFE, Informe Anual 1999, p.28

CUADRO 5.6

EFICIENCIA OPERATIVA(%)

Indicador	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Disponibilidad promedio central termoeléctrica base	83.77	85.50	85.98	84.62	85.04	84.70	83.79	84.56
Disponibilidad promedio central hidroeléctrica	89.61	85.19	85.56	85.68	78.72	80.90	86.09	83.96
Eficiencia térmica central termoeléctrica base	34.11	34.42	34.29	35.15	35.09	35.28	35.30	35.32
Pérdidas de energía*	11.08	11.21	11.12	11.69	11.08	10.63	10.67	10.97

*Los porcentajes están referidos a la energía neta recibida de generación y considera los ciclos de facturación

Fuente: CFE. Informe Anual 1999, p.178

CUADRO 5.7**CALIDAD DEL SERVICIO**

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tiempo de interrupción por usuario	Minutos /Usuarios	375.32	446.99	251.17	241.58	203.27	235.59	224.8	230.13
Inconformidades por 1,000 usuarios-periodo	Inc/1,000 usuarios	26.9	22.54	17.96	14.36	12.34	11.82	10.68	10.47
Plazo de conexión a nuevos usuarios	Días	6.64	4.95	3.39	2.29	1.81	1.60	1.40	1.029

Fuente: CFE, *Informe Anual 1999*, p.24

CUADRO 5.8**INDICADORES ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS**

Indicador	Unidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gastos de servicios administrativos/productos de explotación	%	6.64	6.76	7.17	6.21	5.69	5.30	5.36	6.88
Cobertura de inventarios en almacenes de operación	Meses	28.41	28.10	34.46	34.83	27.29	25.89	28.13	30.31
Crecimiento de personal de oficinas nacionales	%	-2.57	-3.10	-7.34	-0.11	1.09	1.10	0.88	1.40

Fuente: CFE. *Informe Anual 1999*, p.41

Si conjuntamos resultados de las medidas que se han aplicado en lo operativo y corporativo para mejorar el funcionamiento de la CFE podemos ver que su modernización administrativa bien podría servir para fortalecer la gestión gubernamental en el sub-sector eléctrico. Si por el contrario se piensa en su modernización tan sólo como una fase de saneamiento para su posterior venta, lo estaríamos renunciando a mantener la propiedad de una empresa que además de rentable será clave para fortalecer a la economía en un mundo globalizado en que la lucha por el control de los energéticos será cada vez mas fuerte, ya que en

tanto no se desarrollen fuentes de energía alternativas técnica y económicamente viables, la electricidad seguirá siendo el motor del país.

III. La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE

La evaluación institucional en la CFE y la estrategia de reorganización del mercado eléctrico evidencian la nueva relación que tiende a hacerse perdurable entre el mercado y el Estado. En esta relación el interés privado se sobrepone a la gestión pública, y con el argumento de la ineficiencia del sector público se limita la actuación del Estado a las funciones de rectoría y fomento de las actividades privadas. En consecuencia, se sustituye la intervención gubernamental directa en la producción de bienes y servicios, la misma que permitía al Estado controlar aquellas actividades de fuerte impacto en el desarrollo, por formas de cooperación subsidiarias que dejan al Estado como simple vigilante de que las leyes del mercado se cumplan de manera correcta.

Esto tiene una importancia mayor pues bajo el supuesto de una nueva configuración de lo público, la producción y prestación de bienes y servicios públicos queda reducida a “una producción donde participan ciudadanos y gobierno” (Uvalle, 1998, p. 187) Donde el mercado aparece como el espacio idóneo para la asignación de recursos de la sociedad, y en la medida en que se supone que no existe ninguna justificación que avale que la participación del Estado en actividades económicas que bien pueden ser dejadas al capital privado, el interés público deviene en interés privado.

En ese orden de ideas, la modernización de la CFE es parte de la reforma institucional de la administración pública, la cual mantiene la misma lógica que ha privado en la reestructuración de todo el sector paraestatal: el camino de una simple modernización eficientista. Esto no quiere decir que para resolver los problemas administrativos y económicos de las entidades públi-

tanto no se desarrollen fuentes de energía alternativas técnica y económicamente viables, la electricidad seguirá siendo el motor del país.

III. La dimensión de lo público en materia de EE y la modernización de la CFE

La evaluación institucional en la CFE y la estrategia de reorganización del mercado eléctrico evidencian la nueva relación que tiende a hacerse perdurable entre el mercado y el Estado. En esta relación el interés privado se sobrepone a la gestión pública, y con el argumento de la ineficiencia del sector público se limita la actuación del Estado a las funciones de rectoría y fomento de las actividades privadas. En consecuencia, se sustituye la intervención gubernamental directa en la producción de bienes y servicios, la misma que permitía al Estado controlar aquellas actividades de fuerte impacto en el desarrollo, por formas de cooperación subsidiarias que dejan al Estado como simple vigilante de que las leyes del mercado se cumplan de manera correcta.

Esto tiene una importancia mayor pues bajo el supuesto de una nueva configuración de lo público, la producción y prestación de bienes y servicios públicos queda reducida a “una producción donde participan ciudadanos y gobierno” (Uvalle, 1998, p. 187) Donde el mercado aparece como el espacio idóneo para la asignación de recursos de la sociedad, y en la medida en que se supone que no existe ninguna justificación que avale que la participación del Estado en actividades económicas que bien pueden ser dejadas al capital privado, el interés público deviene en interés privado.

En ese orden de ideas, la modernización de la CFE es parte de la reforma institucional de la administración pública, la cual mantiene la misma lógica que ha privado en la reestructuración de todo el sector paraestatal: el camino de una simple modernización eficientista. Esto no quiere decir que para resolver los problemas administrativos y económicos de las entidades públi-

cas no deban implantarse programas de modernización organizacional y de control financiero, sino que ello no debería hacerse buscando la transmutación del interés público en interés privado. Puesto que el interés privado no tiene un referente en el bienestar social.

Como se desprende de la estrategia de transformación corporativa de la CFE lo que se pretende es limitar la participación pública en la planeación y el crecimiento de la infraestructura eléctrica. En ese sentido, podemos afirmar que su contenido básico la acerca a las estrategias de modernización administrativo-financiera de tipo empresarial, que en términos públicos son bastante elementales. Porque "la percepción del cambio administrativo, como un proceso acotado a aspectos concretos de naturaleza formalista, crea la falsa ilusión de que es posible obtener resultados fáciles con simples ajustes de esa índole" (Sánchez, 1997, 170).

El problema real radica en que la transformación institucional de las entidades públicas debe ligarse a acciones que renueven, en un proceso dinámico y de adaptación al entorno cambiante,²¹⁶ las capacidades de gobierno del Estado, y al mismo tiempo amplíen sus posibilidades para contar con una estructura de gestión eficiente para resolver las demandas de la sociedad. En caso contrario, si los cambios institucionales se reducen a la aplicación de programas de modernización financiera y administrativa para incrementar la eficiencia de las entidades públicas, con el objetivo de que éstas sean vendidas al sector privado, lo único que se genera es la disolución del interés público en detrimento de la consecución de determinadas metas sociales.

La experiencia que hemos tenido con el redimensionamiento del sector paraestatal es ilustrativa de una situación como la descrita, donde el común denominador ha sido la implantación de

²¹⁶ Y por entorno cambiante, queremos decir, las nuevas relaciones que se están dando entre países en materia económica, financiera y tecnológica, y que están vinculadas a las estrategias de integración económica en los grandes bloques monetario-comerciales que han surgido con la globalización y regionalización mundiales.

una administración eficientista para, después, dejar en manos privadas a las empresas productivas y rentables que un día fueron del Estado.

Asimismo, la revisión que se hizo en este capítulo acerca de la modernización en la CFE nos permite señalar que la misma ha estado ligada a la intención de reproducir de manera lineal las estrategias y los modelos administrativos aplicados en la gestión de las empresas privadas. Lo cual se puede justificar desde el punto de vista de la racionalidad económico-financiera, pero en las condiciones y bajo las características que se ha dado no sirve para ampliar las capacidades de gestión gubernamental en la industria eléctrica.

Si lo que se quiere es garantizar la satisfacción de la demanda de EE en condiciones de precio y calidad adecuados, tal vez se tendrían mejores resultados al revalorar "la condición misma del Estado y las estrategias adoptadas para procurar el desarrollo de la sociedad" (Uvalle, 1988, p.161). Seguir este camino permitiría mejorar la gestión pública en las entidades paraestatales con base en una definición cualitativamente nueva del quehacer público como el espacio de incidencia de los intereses colectivos-privados, pero también de los colectivos-públicos. De esta manera, el poder público podría atender el reclamo de la sociedad para que se fortalezca y mejore el desarrollo de las acciones y las funciones de gobierno, y al mismo tiempo se evitaría que en el imperio de las relaciones mercantiles los ciudadanos se reduzcan a la condición de simples clientes.

Por tanto, en adelante la modernización en las empresas del Estado, si las pocas que quedan no son privatizadas, incluida la CFE, no deberá determinarse únicamente con base en parámetros de ajuste presupuestal, sino en función de un proyecto de mayor alcance donde se pueda revalorar lo público, y en el caso que nos ocupa, la gestión pública de los recursos estratégicos. Esto tendría que traducirse en que la dimensión de lo público en materia energética debería concretarse en el fortalecimiento de las operaciones y atribuciones de la CFE y en el establecimiento

de una política integral encaminada a sostener la expansión y desarrollo del sector eléctrico de acuerdo con los requerimientos del país en materia de bienestar social y de desarrollo tecnológico e industrial. Es decir, lo público en materia de EE, independientemente de las inversiones privadas presentes y futuras, implica que el Estado mantenga la gestión directa del recurso energético y su provisión a fin de garantizar la cobertura, la calidad y precio en las condiciones que requerirá el desarrollo del país en el próximo siglo.

Una modernización institucional en la que la participación estatal en la industria eléctrica se presenta como un obstáculo para su desarrollo, es regresiva y no solamente desvalorizaría la contribución histórica que la CFE²¹⁷ ha hecho al crecimiento del país, también niega los esfuerzos que el sector público hizo durante décadas para apoyar las actividades privadas. En el caso extremo con la privatización, aunque ésta sea en la forma de privatización del servicio de EE, se daría una declaración de insolvencia “política” en la forma de pérdida de consensos y legitimidad frente a amplios sectores de la población, y lo más grave es que se presentaría ante la sociedad como una declaración de incapacidad de gobernar, de ineptitud para ello (Guerrero, 1990).

Si las funciones públicas en la industria eléctrica se reducen a la vigilancia de las relaciones mercantiles entre las empresas privadas y sus clientes. Frente al predominio de los intereses privados, el Estado tendrá una capacidad de gobierno sumamente reducida.

1. El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE

Para prevenir que la reorganización del mercado eléctrico se traduzca en una limitación de las atribuciones del gobierno en materia de EE, debe recuperarse la vigencia del interés público por el bienestar de las mayorías. Es decir, el reto es que la polí-

²¹⁷ Y también la de la CLFC.

de una política integral encaminada a sostener la expansión y desarrollo del sector eléctrico de acuerdo con los requerimientos del país en materia de bienestar social y de desarrollo tecnológico e industrial. Es decir, lo público en materia de EE, independientemente de las inversiones privadas presentes y futuras, implica que el Estado mantenga la gestión directa del recurso energético y su provisión a fin de garantizar la cobertura, la calidad y precio en las condiciones que requerirá el desarrollo del país en el próximo siglo.

Una modernización institucional en la que la participación estatal en la industria eléctrica se presenta como un obstáculo para su desarrollo, es regresiva y no solamente desvalorizaría la contribución histórica que la CFE²¹⁷ ha hecho al crecimiento del país, también niega los esfuerzos que el sector público hizo durante décadas para apoyar las actividades privadas. En el caso extremo con la privatización, aunque ésta sea en la forma de privatización del servicio de EE, se daría una declaración de insolvencia “política” en la forma de pérdida de consensos y legitimidad frente a amplios sectores de la población, y lo más grave es que se presentaría ante la sociedad como una declaración de incapacidad de gobernar, de ineptitud para ello (Guerrero, 1990).

Si las funciones públicas en la industria eléctrica se reducen a la vigilancia de las relaciones mercantiles entre las empresas privadas y sus clientes. Frente al predominio de los intereses privados, el Estado tendrá una capacidad de gobierno sumamente reducida.

1. El bienestar social como parte de la dimensión de lo público en materia de EE

Para prevenir que la reorganización del mercado eléctrico se traduzca en una limitación de las atribuciones del gobierno en materia de EE, debe recuperarse la vigencia del interés público por el bienestar de las mayorías. Es decir, el reto es que la polí-

²¹⁷ Y también la de la CLFC.

tica de gobierno en el subsector eléctrico se oriente a mejorar, de acuerdo con las nuevas condiciones del mercado y con las tendencias mundiales en el uso de los recursos energéticos no renovables, las capacidades de la administración pública para garantizar una gestión eficiente y una provisión eficaz de la EE. De esa manera, en la continuación del proceso de modernización en la CFE y en el desarrollo futuro de la industria eléctrica, el bienestar social, o lo público en su relación con el interés de la colectividad, debe seguir siendo un deber ético del gobierno.

Esto no quiere decir que deban cerrarse las puertas a la participación privada en la industria eléctrica, sino más bien que en última instancia el Estado, como representante de los intereses legítimos de la sociedad, está obligado a crear los arreglos institucionales, que desde el ámbito del gobierno, y sobre la base de una participación y gestión públicas directas en el mercado eléctrico, le den la posibilidad de mantener condiciones que aseguren la permanencia de los criterios que favorecieron el desarrollo de la economía nacional: cobertura, calidad y precio. Esto es que el suministro de EE se otorgue, sin interrupciones, al mayor número de mexicanos posible, y sobre la base de una política de tarifas estables y accesibles a todos los usuarios.

Finalmente, habría que pensar que frente a las restricciones que está imponiendo la globalización para articular una gestión pública acorde a las necesidades del país, es imperioso ir quitando la excesiva carga que los intereses privados han puesto sobre el Estado, y ello solamente puede hacerse reintroduciendo en la *Reforma del Estado* los valores éticos y la misión original de la administración pública: desarrollar las tareas de gobierno que median entre el Estado y la sociedad para la reproducción, en condiciones de estabilidad social, del sistema económico.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación, en la que se analizó la reforma del Estado y la modernización económica, se encontró que la racionalización de la administración pública y del sector paraestatal tuvieron como telón de fondo un cuestionamiento a la participación directa del Estado en la economía, que en la mayoría de los casos se apoyó en una visión técnico-racionalista que desconoce el carácter público-colectivo de las funciones gubernamentales en las que se basa la gestión de la economía y la sociedad. En esos términos se identificaron proposiciones que pueden ser útiles en el desarrollo de nuevas investigaciones en el campo de la gestión pública. A continuación, y como conclusiones, se presentan las más relevantes:

1. Actualmente, parecería que el análisis del proceso de reestructuración del sector paraestatal es un tema resuelto en el que las causas y los efectos están ya sobreidentificados, sin embargo, después de casi dos décadas de haberse iniciado una de las reformas al Estado más importantes, los saldos negativos que se tienen hacen indispensable reconocer la importancia de la participación directa del Estado en la economía. No en términos de si es necesario un Estado más grande o si lo que se precisa es un Estado mínimo. Lo realmente importante es cómo renovar las funciones gubernamentales para que a través de una administración pública cualitativamente eficiente se responda a los retos que impone un mundo globalizado y una sociedad con demandas crecientes y más interesada en la gestión gubernamental.
2. Es más necesario volver a poner en la mesa de la discusión la reforma del Estado y la modernización económica, en sus vertientes de racionalización de la estructura administrativa pública y de cancelación de funciones públicas, que sumadas a las políticas gubernamentales de desregulación y liberalización de la eco-

nomía, han originado una recomposición de los mercados oligopólicos y monopólicos en detrimento de las capacidades de gobierno. Ya que en la medida en que se ha producido una amplia centralización de capitales, que tienden a ubicarse en las actividades más rentables, y en casos extremos en actividades especulativas que no están reglamentadas, el control gubernamental sobre la estrategia de desarrollo pierde efectividad.

3. Con el ajuste económico que sirvió de marco a la reforma del Estado y la modernización económica —el control de la demanda agregada a través de la disciplina fiscal y los topes a los sueldos y salarios, la política monetaria restrictiva para favorecer la valorización de los capitales financieros, la cancelación de programas de beneficio social y el desmantelamiento del sector parastatal, etcétera— la concentración del ingreso ha ido aumento y la pobreza se expandió de manera alarmante. Ante ello la gestión gubernamental, aparentemente modernizada, ha sido incapaz de responder de forma satisfactoria a las demandas de la sociedad. Lo que tiende a agravarse en la medida en que la pérdida de liderazgo del Estado en la conducción económica y la cancelación de funciones públicas vinculadas al interés general, se da ante una globalización que parece avasallar a los Estados nacionales.
4. Una de las principales consecuencias de una reforma del Estado, cuya versión económica es de tipo eficientista, es que se ha perdido de vista que, ante las nuevas formas de valorización y articulación de los capitales en el ámbito mundial, al acotar las funciones del Estado a las de simple promotor del capital privado se reduce la efectividad de las políticas de gobierno y, por lo tanto, se ha colocado a la economía en una situación de gran vulnerabilidad, donde no hay espacio para una estrategia de desarrollo menos dependiente que responda de forma articulada, con políticas públicas innovadoras,

pero sobre todo efectivas, a las necesidades de la mayoría de los mexicanos.

5. Es urgente establecer un nuevo pacto social en el que el poder público haga un alto al fundamentalismo modernizador y se replantee la gestión gubernamental en sus contenidos macro y microeconómicos. Esto implica al mismo tiempo revisar y proponer bases diferentes a las que hasta ahora han imperado en la racionalización de la administración pública y la reestructuración de la administración paraestatal. El reto no es menor, porque aún ahora hay quienes todavía creen que la gestión pública puede realizarse al mejor estilo del empresario privado, sin considerar los elementos de tipo político y social inherentes a la gestión pública, y aseguran que las empresas públicas no difieren en ningún aspecto de las empresas privadas. En esa perspectiva, en la que prevalece una incesante persecución de la racionalidad técnico-financiera, se diluyen las diferencias entre lo estrictamente público y lo privado, entre las responsabilidades gubernamentales y los intereses empresariales privados. Aceptar esa visión implica en última instancia el desencuentro entre el ente estatal y la sociedad, la destrucción de su legitimidad y la desaparición del interés gubernamental por el beneficio social como fin de las funciones públicas.

6. En los años recientes se ha venido generando una corriente de opinión nacional e internacional que está cuestionando la efectividad del Estado promotor y que propone dejar en claro que la eficiencia social y la rentabilidad social ya no deberían seguir supeditadas a las formas de eficiencia particulares del mercado o a los capitales privados. Los mismos que exigen una super-simplificación administrativa y la desregulación total de la economía. Esto no quiere decir que el Estado y la administración pública, central y paraestatal, no deban renovarse cualitativamente, quiere decir que la actuación

pública no debe subordinarse a la lógica mercantil, pues el peligro que ello conlleva es que pueden romperse los equilibrios y los principios de cooperación social que garantizaron el mantenimiento de la gobernabilidad.

7. La evolución de la administración pública caminó en paralelo con el crecimiento económico del país; más aún, éste se apoyó en la gestión gubernamental del ciclo económico y en la estructura administrativa pública, a partir de las actividades desarrolladas por el sector central y las estrategias de fomento instrumentadas a través del sector paraestatal. En ese sentido, la administración pública, permitió operacionalizar las funciones administrativas del gobierno e instrumentar las políticas de fomento sectorial. Asimismo, se convirtió en el fundamento de una gestión gubernamental que frente a las fallas del mercado y a la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo, fue satisfaciendo los requerimientos de un proceso de acumulación que apuntaló cuatro décadas de expansión continua de la economía, desde los años cuarenta hasta finales de los setenta.
8. En el caso particular del apoyo al sector industrial, la gestión económica del Estado se dirigió a cubrir varios frentes: la política comercial se estructuró para que la industria nacional se expandiera al cobijo de un mercado interno protegido de la competencia externa; la política de precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por el Estado se utilizaron para que la industria nacional tuviera acceso a los insumos básicos necesarios en los diferentes eslabonamientos productivos y pudiera mejorar su competitividad; la política monetaria y de tipo de cambio se dirigió a mantener estable el valor de la moneda y a apoyar las importaciones que requería la industria nacional; finalmente, se estructuró un sistema de financiamiento para el desarrollo que sirvió de soporte a las inversiones privadas.

9. En su conjunto, tanto la estructura administrativa pública como las políticas de gobierno y las acciones públicas sectoriales específicas se utilizaron de manera anticíclica para atenuar las etapas depresivas del propio capitalismo y los efectos que las mismas ejercían en el desarrollo económico. En esos términos, la participación pública en la economía y la gestión estatal de los procesos económicos no sólo dio al ejercicio del poder público una connotación ética, apuntaló el crecimiento económico del país. Al mismo tiempo que se diseñó una estrategia de gobierno para medianamente ajustar los requerimientos del crecimiento económico y mejorar en alguna medida las condiciones de vida de la población.
10. La gestión pública sufrió muchos cambios y se volvió muy compleja en funciones y responsabilidades. No obstante, fue hasta que la crisis económica se instaló en el país a principios de 1982, cuando el ejercicio del poder público y la administración pública empezarían a cambiar de manera radical. Con menores recursos para mantener una estructura administrativa pública como la que hasta entonces existía, y en un contexto ideológico adverso a la participación del Estado en la economía, la reforma del Estado se dirigirá principalmente a alcanzar una modernización económica que en términos públicos significaría la racionalización de la administración pública y el redimensionamiento del sector paraestatal.
11. En términos económicos la reforma del Estado supone la transición de un Estado intervencionista, que se percibe como anacrónico e ineficiente, a un Estado promotor que es liberal en lo económico, y alienta todas las formas de desregulación y liberalización económica que favorezcan la inversión privada; que es conservador en lo político, por lo cual antepone a la democracia económica la democracia política y hace de los valores del individualismo la nueva guía de la gestión gubernamental. Para este Estado promotor la modernización de

la economía significa aceptar las nuevas formas de valorización del capital, cuyo eje ya no se encuentra en el sector productivo sino en los circuitos financieros. De ahí, que la reforma del Estado se acompañe de la instrumentación de políticas de gobierno de corte monetarista, acotadas al control de los agregados monetarios y las metas del equilibrio fiscal.

12. En el caso de la estructura administrativa pública las baterías de la modernización se van a dirigir a lograr su cambio estructural. Ello va a traducirse en la introducción de esquemas de tipo técnico-administrativos para mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, pero también en la racionalización de los organismos públicos y de las empresas estatales.
13. Un aspecto sobresaliente del esfuerzo modernizador es que en la lógica de un Estado promotor de la actividad privada se ha ido configurando una acentuada desvalorización de las actividades públicas y de las potencialidades de la participación estatal en las actividades económicas y en los procesos distributivos. Esa desvalorización se dio, con una carga ideológica importante, sobre la base de los argumentos referidos a la ineficiencia de la administración pública para satisfacer un cúmulo creciente de demandas de la sociedad, pero también en términos de la creencia de que el mercado y el interés privado pueden producir equilibrios mercantiles que benefician a la colectividad. Así, el debate relacionado con la reforma del Estado y la modernización de la administración pública quedó circunscrito en la simple propuesta para reducir a su mínima expresión las actividades gubernamentales, sobre todo aquellas que por su carácter económico intervienen, desde el punto de vista de los críticos del Estado benefactor, en el libre funcionamiento del mercado.

14. En un contexto en el que pareciera ser que ya no existen problemas que el mercado no pueda solucionar, las funciones del Estado son positivamente valoradas en la medida que se dedique a garantizar los derechos de propiedad y vigile que las relaciones mercantiles entre individuos libres e iguales se den sin ningún contratiempo. Consecuentemente, el problema de la administración pública se resuelve fácilmente. Que las funciones públicas se rijan por criterios de austeridad económica. Más aún, para consolidar las funciones reguladoras de Estado, éste tiene que traspasar los activos públicos al sector privado y asumir como una política básica de gobierno la introducción de la competencia en sectores anteriormente considerados estratégicos y prioritarios. Esta nueva concepción acerca de la participación estatal en la economía conlleva un cambio radical en las formas de gestión económica pública y una declaración de incompetencia estatal para gestionar aquellas áreas económicas que están vinculadas directamente al desarrollo económico y social.

15. Mientras al Estado benefactor y al Estado intervencionista se les cuestionó la sobrecarga de demandas sociales a que tenía que responder su administración pública, la gestión gubernamental del Estado promotor está sobrecargada de las demandas de los grandes grupos de poder económico. Por tanto, es indispensable recuperar la discusión sobre la reforma del Estado y la pertinencia de la participación económica pública, pero en un contexto en el que se dejen de lado las descalificaciones fáciles que niegan cualquier valor o contribución positiva a esa participación. Se requiere repensar y revalorar la gestión gubernamental, en su forma de actividades económicas y como políticas de gobierno en beneficio del interés colectivo, pues la importancia de la gestión pública está más allá de las falsas dicotomías Estado-mercado y Estado-sociedad, se centra en el

reconocimiento de la coincidencia entre el interés público y el interés colectivo–privado en la construcción de un proyecto de desarrollo nacional.

16. Sólo redefiniendo cualitativamente a la administración pública y revalorando en términos económicos, políticos e ideológicos la gestión gubernamental podemos llegar a un consenso acerca de las formas, modalidades y sectores en los cuales la participación del Estado es indispensable. Sobre todo porque para alcanzar un desarrollo equilibrado y de largo plazo se requiere tanto del reconocimiento de los límites del mercado como de una renovación de lo público en sus atribuciones de fomento, sociales y productivas. De no seguir este camino, la reforma del Estado y la modernización económica permanecerán ancladas a las propuestas de gobierno tecnocráticas y, por tanto, a prácticas modernizadoras de tipo eficientista que sirven extraordinariamente desde el punto de vista de la racionalidad económico–financiera, pero que únicamente restringen la capacidad de gestión gubernamental en esferas económicas que son estratégicas y prioritarias por su impacto en el desarrollo y en el beneficio colectivo.
17. Si la industria eléctrica es sometida a un proceso de privatización o apertura total, el Estado, a través de la CFE, ya no podrá conducir el desarrollo energético del país y ampliar la electrificación a las áreas y grupos poblacionales que a la puerta de un nuevo siglo todavía carecen de los beneficios del servicio de EE. Lo relevante de esto es que en esa carencia se expresa un problema público de carácter colectivo–social que no podrá ser resuelto por el capital privado, porque las formas de competencia imperfecta que prevalecerán en la industria eléctrica sólo beneficiarán a las compañías privadas, en perjuicio del resto de la población. En esas condiciones más que una reorganización mercantil de la

industria eléctrica nacional que va a dejar al Estado con un escaso margen de maniobra en términos de la conducción de la política energética, lo indispensable es renovar la participación del Estado en la industria eléctrica a través de:

- a) Mantener los esquemas vigentes de participación privada en la industria eléctrica.
 - b) Reestructurar los esquemas de obras públicas financiadas estableciendo alianzas estratégicas con las empresas privadas.
 - c) Modificar el régimen fiscal al que está sujeta la CFE para que esta tenga autonomía financiera y de gestión.
 - d) Mantener el control exclusivo de la red de transmisión y de los segmentos de distribución y comercialización.
 - e) Racionalizar los esquemas de tarifas para que los grandes consumidores paguen el costo real de su consumo de energía, y mantener tarifas preferenciales para regiones de alto consumo y en el caso de usuarios residenciales de escasos recursos.
 - f) Mantener los esquemas de racionalidad económica y de eficiencia administrativa en las empresas públicas del subsector eléctrico.
 - g) Profesionalizar la gerencia pública para evitar que la gestión en las empresas públicas se realice de manera improvisada.
18. En términos de las acciones anteriores se podría promover un uso más racional de los recursos no reno-

vables, se reducirían las obligaciones financieras que el Estado asume en los proyectos de obra pública financiada, se establecerían esquemas de riesgos compartidos que dieran seguridad al capital privado y se fortalecerían las capacidades de gestión del Estado. De esa forma se podría conducir en el horizonte de planeación de largo plazo, instrumentado por Estado, el crecimiento de un área estratégica que históricamente ha sido fundamental en el desarrollo del país.

19. El Estado tiene la obligación de tomar las precauciones necesarias para que no suceda lo que ya ha pasado con otras privatizaciones, en la medida en que no hay ninguna garantía de que la inversión privada realice una mejor gestión de la política energética y expanda la infraestructura eléctrica a los niveles que la demanda futura va a exigir.
20. Es fundamental, como una cuestión de seguridad nacional, que antes de privatizar la industria eléctrica por el camino de su "reorganización" empresarial, analizar y tomar en cuenta que no en todos los países las privatizaciones de los sectores de la energía han sido exitosas, y como ejemplo están los casos chileno, argentino y, más recientemente, el de California en los Estados Unidos. En los cuales, la operación privada de las plantas eléctricas ha llevado a la crisis de sus respectivos mercados eléctricos. Ésta se ha manifestado en incrementos desproporcionados de las tarifas eléctricas, cortes prolongados en el suministro de EE y caída de las inversiones en infraestructura eléctrica.

Eso debe llevarnos a reflexionar cómo debemos entender lo público, las funciones de la administración pública y la política gubernamental en función, no de los intereses de los grandes grupos económicos que están guiados por el lucro, sino a partir de considerar que las funciones de gobierno tienen un referente distinto. Utilizar los recursos y las capacidades estatales para

reducir la pobreza creando condiciones económicas que garanticen un desarrollo digno de los individuos y prestar bienes y servicios públicos suficientes y en la calidad que se requiere para mejorar las condiciones de vida de la población. Ese es el verdadero reto del Estado y la administración pública, lo tuvieron en el pasado, y frente a la globalización que amenaza con arrasar nuestra identidad, nuestra cultura y nuestros recursos energéticos y naturales, lo tienen en el presente, y seguramente lo tendrán en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.

Acle, A. (1986) *La Empresa Pública en entre dicho*, Empresa Pública, 2 (2) México, INAP

Andersen, A. (1997) *La privatización como alternativa*. México, Limusa.

Andrieu, P.(1989) *La Modernización del Sector Público en América Latina y el Caribe. El Rol de la Cooperación Técnica Internacional*, en Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP.

Arancibia, A. (1983) *Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina*, en Economía de América Latina. No. 11. México, CIDE.

Anguiano, A. (1975) *El Estado y la Política Obrera del Cardenismo*. México, Era.

Aspe, P. (1994) *El Camino de la Transformación Económica*. México, FCE.

Ayala, J. (1979) *La Empresa Pública y su Incidencia en la Acumulación de Capital en México*, en Investigación Económica 150, México, FE-UNAM

_____. (1981) *Los Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal: 1970-1976*, en Lecturas del Trimestre Económico 39, México, FCE

_____. (1996) *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, FE - Porrúa.

_____. (1997) *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*. México, FE - UNAM

Barkin, D. (1991) *Un Desarrollo Distorsionado: La integración de México a la Economía Mundial*. México, Siglo XXI

Barenstein, J. (1982) *El Análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana. Los Administradores en el Sector Público Mexicano*. México, CIDE.

Basave, J. (1996) *Los Grupos de Capital Financiero en México (1974-1995)*. México, IIE- El Caballito.

Bobbio, N. (1986) *El Futuro de la Democracia*. México, FCE.

Buchanan, J. et. al. (1979) *El Sector Público en las Economías de Mercado. Ensayos sobre el Intervencionismo*. Madrid. España- Calpe.

_____. (1981) *Los límites de la Libertad*. México, La Red de Jonás, Premià Editora.

Cabral, R. (1981) *Industrialización y Política Económica*, en Lecturas del Trimestre Económico No. 39, México, FCE.

Cardoso F. y E. Falleto.(1969) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI.

Casas, J. (1994) *La Modernización de la Empresa Pública en México: logros y resultados*. México, FCE.

Casar, A. (1985) *La Reestructuración de la Participación del Estado en la Industria Mexicana*, en El Cotidiano 23, México, UAM

_____. y Wilson Peres (1988) *El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?*, México, Siglo XXI

Casar, J. (1989) *Transformación en el Patrón de Especialización y Comercio Exterior del Sector Manufacturero Mexicano. 1978 - 1987*. México, Nafinsa - ILET.

_____ et. al. (1990) *La Organización Industrial en México*. México, Siglo XXI-ILET

Chávez, M. (1995) *México, políticas de estabilización y costos sociales*, en Problemas Macroeconómicos de México. Diagnóstico y Alternativas. Tomo II, México, UAM-INESER-JP

Clarke, S. (1988) *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State*. England, The University Press, Cambridge.

Comisión Federal de Electricidad. 1930-1987. 50 Aniversario. (1995) *Conexión*. 1(4) , México, CFE.

Cordera, R. (1979) *Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica*, en Economía de América Latina No. 3 México, CIDE.

_____. y A. Orive. (1981) México: industrialización subordinada, en lecturas del Trimestre Económico No. 39, México, FCE.

_____. y C. Tello. (1981) *México, la Disputa por la Nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo XXI.

Coase, R. (1988) *The Firm, the market and the law*. Chicago, University of Chicago Press

Crozier, M. (1992) *Como Reformar al Estado*. México, FCE.

_____. (1989) *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*. México, FCE.

Cué, A.(1994) *Ludwing Von- Mises y su Crítica al Intervencionismo Estatal*, en El Pensamiento Austriaco en el Exilio, México, UAM-A.

_____. (1996) *El liberalismo radical de Ludwing Von Mises*, en Lecturas sobre métodos y enfoques de la economía. México, UAM-A.

De la Madrid, M. (1988) *VI Informe de Gobierno*. México, SPP

Decreto de Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1992.

Desincorporación de entidades paraestatales. Información Básica de los Procesos. (1994), 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, FCE.

Dresser, D. (1990) *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*. California, University of California - San Diego.

El Comercio Exterior de México. (1988) Tomo I, México, Siglo XXI -IMCE-ADACI.

El Economista Mexicano. Colegio Nacional de Economistas, A.C. ,Varios Números, México

El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. (1991), Presencia, 2(4) Nafinsa, México.

El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales (1991), Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP, México, SHCP

Encuesta de la Industria Mediana y Pequeña. (1995), Nafinsa, México

Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Notas sobre la economía y del desarrollo. CEPAL, Naciones Unidas. Marzo de 1995.

Estadísticas del Sector Eléctrico Nacional. Años Varios, CFE

Ferguson, C. y P, Gould.(1979) *Teoría Microeconómica*. México, FCE

Folker, F. et. al. (1980) *La Nueva División Internacional del Trabajo. Paro Estructural en los Países Industrializados e Industrialización de los Países en Desarrollo*. México, Siglo XXI

Friedman, M. and R. Friedman.(1980) *Free to Chose*. USA, Harcourt Brace Javanovich. New York and London.

_____. (1962) *Capitalism and Freedom*. USA, University of Chicago Press.

Garavito, R. y A. Bolívar. Comps. (1990) *México en la Década de los Ochenta. La Modernización en Cifras*. México, UAM.

García, P.(1993) *Testimonios de Política Económica. 1982-1988*. México, UAM-A.

Gómez, A. (1987) *Orígenes y Desarrollo de la Industria Eléctrica y Evolución Histórica de sus Sindicatos*. México, CFE.

Guerrero, O. (1992) *El Estado en la Era de Modernización*. México, Plaza y Valdés.

_____. (1990) *El Estado "Majestuoso" Frente a la Privatización*. en La Revista del Colegio , Año II, Núm.3, México.

Gunder Frank, A.(1983) *Crisis de Ideología e Ideología de la Crisis*. México, Siglo XXI. 1983

Gutiérrez, E. Coord. (1988) *Testimonios de la Crisis*. en Austeridad y Reconversión 3, México, Siglo XXI-UNAM

Hayek, F. (1948) *Individualism and Economic Order*. United States of America. The University of Chicago Press. Midway Reprint.

Hernández, E. (1985) *La Productividad y el Desarrollo Industrial en México*. México, Siglo XXI

Información Básica de los Procesos de Desincorporación de Entidades Paraestatales del 1º. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. (1994) México, SHCP, SECOGEF, FCE.

Himes, J. (1981) Citado por Ciro Velasco en *El desarrollo industrial de México en la década de 1930 - 1940. Las bases del proceso de Industrialización*, en *Lecturas del Trimestre Económico*, No. 39, México, FCE.

Holloway, J, (S/f) *La Reforma del Estado, Capital Global y Estado Nacional*. Mimeo.

Informe Anual del Banco de México. Varios Números.

Información Básica. Potencia, Generación y Ventas. Años Varios. CFE

Informe de Labores. Años Varios, CFE

Informe de Labores. Años Varios, Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

Informe de Operación 1993. CFE

Jardón, J. (1995), *Economía y Energía*, en *Planeación energética y Empresa Pública: Reestructuraciones Internacionales*, México, UNAM - Plaza y Valdés.

Jeannot, F. (1983) *Empresas Paraestatales y Sistemas Económicos: Hacia un Concepto Integrador del Estado Empresario*. en *Análisis Económico 2 (1)* México, UAM

_____. (1992) *El Neoliberalismo Institucional. Naturaleza del enfoque y corolarios sobre la economía ambiental y el régimen entrópico del crecimiento*, en *Revista Análisis Económico* No. 21, México, UAM- A.

Jones, P. (1991) *Performance Evaluation for Public Enterprises*. en World Bank Discussion Papers, Washinton, D.C., The World Bank, 22

Jarque, C. y L. Téllez. (1993) *El Combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*, México, Grijalbo.

La modernización del sector eléctrico. (1994), México, SEMIP - CIDE.

La SEMIP en el Ier. Seminario de Reconversión Industrial. (1987) en Cuaderno de Divulgación 62, México, Semip

Lechner, N. et. Al. (1985) *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI.

López, D.(1984) *Problemas Económicos de México*. México, UNAM.

López, J. (1979)*El Pensamiento Político de José López Portillo. La campaña presidencial*. México, PRI - IEPES.

Machado. J. et al. (1985) *La Estructura de la Industria Estatal. 1970-1985*, en Economía Mexicana 7, México, CIDE

_____ y Wilson Peres. (1984) *Evaluación Económica de la Racionalización de la Participación de la Empresa Pública en la Industria Mexicana*. en Empresa Pública, Problemas y Desarrollo I (1), México, CIDE

Martín, V. (1993) *El Pensamiento Clásico, en Ensayos Sobre Pensamiento económico*, España, McGraw Hill

Manzo, J. (2000) *Energía eléctrica. Modernización Necesaria*, Revista Coyuntura, No. 99, México, PRD.

Marum, E. (1981) *La Importancia de la Empresa Pública en México: Proposición Metodológica*, Revista A II (2), México, UAM

Montes, P. (1996) *El Desorden Neoliberal*. Madrid, Trotta.

Moreno, P. (1992) *Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de la políticas públicas*, ponencia presentada en el Seminario: Introducción a las Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. México, INAP

Nacionalización de la Industria Eléctrica. XXXV Aniversario. 1960-1995. México, CFE.

Nozick, R. (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*. México, FCE.

Occasional Paper No. 99 (1992) *Mexico: the Strategy to Achieve Sustained Economic Growth*. Washington, IMF.

Peres, W. (1982) *La Estructura de la Industria Estatal. 1965-1975*, en *Economía Mexicana*, 4, México, CIDE

Periódicos Excélsior, El Financiero y La Jornada.

Pichardo, Ignacio.(1984) *Introducción a la Administración Pública de México*. 2 Tomos. México, INAP.

Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. (1979), México, Sepafin

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. (1980), México, SPP

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.(1983), México, SPP

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. (1989), México, SPP

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995); México, SHCP

Poulantzas, N. (1969) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, Siglo XXI

Presupuestos de Egresos de la Federación 1987-1994.

Proceso de Desincorporación, Venta y Liquidación de Entidades Paraestatales. (1990), Presencia, 2, México, Nafinsa

Programa de Desarrollo y Reestructuración de la Energía 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 19 de Febrero de 1996.

Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994. Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1990

Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior. 1990-1994. (1990), SECOFI

Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. (1990), México, SECOGEF

Prospectiva del Sector Eléctrico 1997-2006., (1996) México, Secretaría de Energía.

Quijano, J. (1981) *México, Estado y Banca Privada*, en Colección Economía 3, México, CIDE

Rawls, J.(1971) *A Theory of Justice.* USA, Harvard University Press.

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1993.

Reorientación de la Acción Estatal y el Efecto de la Modernización del Estado. (1991), Mercado de Valores, 16, México, Nafinsa

Robles, G. (1992) *La evaluación de alternativas en el análisis de la políticas públicas*, ponencia presentada en el Seminario: Introducción a las Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, México, INAP.

Rodríguez, O. (1980) *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL.* México, Siglo XXI

Rodríguez-Padilla, V. (1995) *Las Empresas Energéticas en los Países Subdesarrollados: ¿La privatización tiene un límite?*, en Planeación Energética y Empresa Pública: Reestructuraciones Internacionales, Estrategias y Políticas Nacionales, México, Plaza y Valdés.

Ruiz, C. y C. Zubirán. (1992) *Cambios en la Estructura Industrial y el Papel de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México*. México, Nafinsa.

_____. 1985) *Noventa días de política monetaria y financiera independiente*, México.

Ruiz, J. (1981) *La Empresa Pública y los Procesos de Estabilización Económica: Un Enfoque Comparado del Caso Mexicano*. Praxis, México, INAP

_____. (1988) *Empresa Pública. Elementos para el examen comparado*. México, FCE-SEMIP. 1988.

Salinas, C. *I, II y III Informes de Gobierno*.

Samuelson, P. y D. Nordhaus. (1992) *Economía*. México, Mc Graw Hill

Sánchez, J. (1997) *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP.

Seis años de actividad nacional. (1946), México, Secretaría de Gobernación

SEMIP-CIDE (1994) *La Modernización del Sector Eléctrico*. México, Semip - Cide.

Schatan, C. (1985) *La Liberalización de las Importaciones de 1984-1985*. en *Economía Mexicana* 7, México, CIDE

Schimdt, S. (1988) *La Autonomía Relativa del Estado*. México, Quinto Sol.

Spencer, S. et al. (1976), *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores Extranjeros)*, Col. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B, Bibliográfica Núm. 4, México, Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos

Steinbruner J. and William W. Kaufman (1996), *International Security Reconsidered*. In *Setting National Priorities: Budget Choices for the Next Century*, Washington, Robert Reischauer. Brookings Institution

Sunkel, O. y P. Paz. (1970) *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México, Siglo XXI

Tello, C.(1984) *La Nacionalización de la Banca en México*. México, Siglo XXI

Thurow, L. (1981) *La sociedad de suma cero*. Orbis, Barcelona.

Tullock, Gordon.(1979) *Los Motivos del Voto. (Ensayo de Economía Política)*. Madrid, Espasa -Calpe.

Uvalle, R. (1990) *La Nueva Racionalidad del Estado Mexicano*. México, la Revista de Colegio .

_____. (1998) *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, IAPEM-UAEM.

Valenzuela, José. (1991) *Crítica al Modelo Neoliberal*. México, FCE.

_____. (1990) *¿Qué es un patrón de acumulación?*, Facultad de Economía. México, UNAM.

Velázquez, J. (1994) *La idea del Socialismo en Ludwing Von Mises*, en *El Pensamiento Austriaco en el Exilio*. México, UAM-A.

_____. (1994) *F.A. Von Hayek y el Factor Político*, en *El Pensamiento Austriaco en el Exilio*. México, UAM-A.

Vernon, R. (1992) *La Promesa de la Privatización. Un Desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos*. México, FCE.

Villarreal, R. y R. R. de Villarreal. (1977) *Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México*. en *Opciones de Política Económica, Después de la Devaluación*, México, Tecnos.

_____. (1984) *La empresa Pública en el Desarrollo México: Mitos y Realidades*. Empresa Pública: Problemas y Desarrollo I (I) México, CIDE

_____. (1985) *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*. México, Océano.

_____. (1988) *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un enfoque Neoestructuralista 1929-1988*. México, Siglo XXI

_____. (1993) *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en La Era del Capitalismo Posmoderno*. México, FCE-Nafin.

Warman, A. (1979) *El Problema del Campo*. en *México Hoy*, México, Siglo XXI

Williamson, J. (1990), *Latin America Adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington

Zedillo, E.(1999). *Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica en México*. México, Secretaría de la Presidencia.

*Reforma del Estado y Modernización
Económica.
La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico.
El Caso de la Comisión Federal de Electricidad*

Se terminó de imprimir en enero del 2002. Por Géminis Editores
e Impresores, S.A. de C.V., Emma No. 75 Col. Nativitas, México,
D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado
de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACION PUBLICA