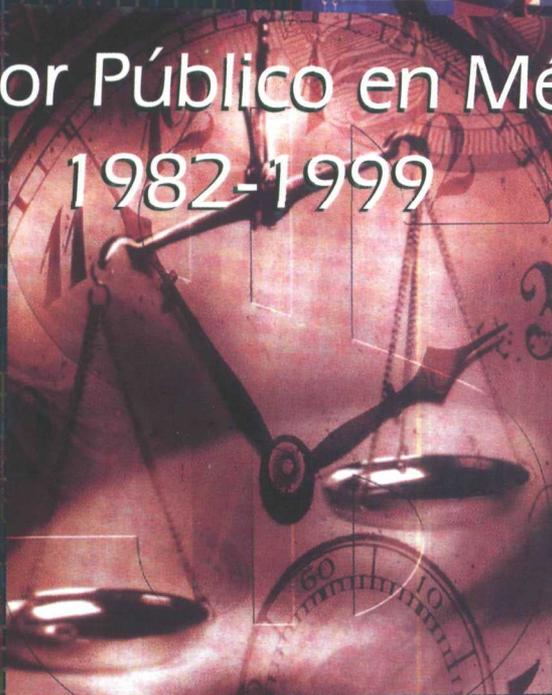


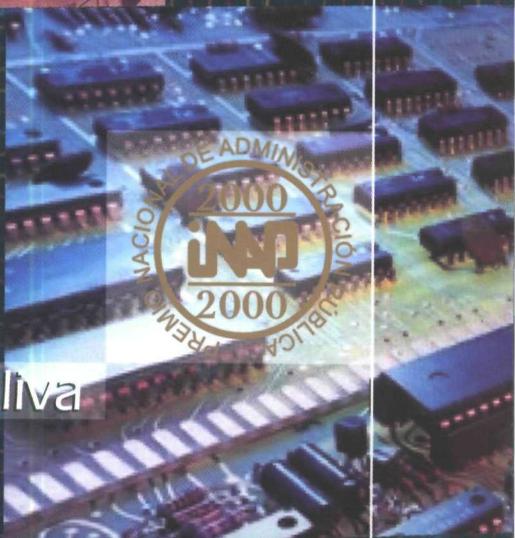


Globalización y Privatización:

El Sector Público en México,
1982-1999



Rocío Citlalli Hernández Oliva





**ROCÍO CITLALLI
HERNÁNDEZ OLIVA**
(México, D.F.)

Realizó los estudios de licenciatura en Economía y de Maestría en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México, graduándose en ambos casos con Mención Honorífica. Participó como Becaria de Investigación en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México y en la Maestría en Medicina Social de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. En la academia ha sido profesora en las facultades de Economía y Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en la Universidad Autónoma del Estado de México. Se desempeñó como columnista de la Sección Económica del Periódico "El Día". En el servicio público ha ocupado los cargos de Jefa de Evaluación en el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios y Supervisora de Programas y Proyectos en Puertos Mexicanos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como Jefa de Departamento de la Comisión de Población y Desarrollo del Consejo Estatal de Población del Estado de México. Fue distinguida con el Premio Nacional de Administración Pública-INAP 2000 por la presente investigación.

GLOBALIZACIÓN y
PRIVATIZACIÓN: EL
SECTOR PÚBLICO EN
MÉXICO, 1982-1999

PREMIO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
INAP 2000

Rocío Citlalli Hernández Oliva

**GLOBALIZACIÓN y
PRIVATIZACIÓN: EL
SECTOR PÚBLICO EN
MÉXICO, 1982-1999**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C
México, 2001

Globalización y privatización: El sector público en México, 1982-1999

Diseño de Portada: INAP / Edgar A. Rodríguez Cuevas
Corrección: Adriana J. Paz Mojica

ISBN 968-6403-32-5

Derechos Reservados conforme a la Ley
Primera edición julio de 2001

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto
05110 Cuajimalpa, D.F.
Tels.: 52-59-33-40 y 55-70-69-45

Impreso en México
México, 2001

El contenido de esta obra es responsabilidad de la autora y no expresa necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	IX
PRÓLOGO	XI
INTRODUCCIÓN	XVII
PRIMERA PARTE EI PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO: TEORÍA Y PRÁCTICA	1
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL PARA EI ANÁLISIS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO	5
1.1. El Estado policía del liberalismo clásico.	8
1.2. La teoría marxista del Estado capitalista.	13
1.3. La conceptualización keynesiana: el Estado de bienestar.	18
1.4. La escuela de la CEPAL y el Estado promotor del desarrollo.	21
1.5. La doctrina neoliberal del Estado mínimo y su embate contra el sector público.	24
CAPÍTULO 2. EI PAPEL DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EI CAPITALISMO	35
2.1. El Estado de bienestar en los países avanzados.	38
2.2. El Estado desarrollista en los países subdesarrollados.	42
2.3. El Estado intervencionista en los países asiáticos.	45
CAPÍTULO 3. EI PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982	47
3.1. El Estado desarrollista y la ampliación del sector público, 1940-1970.	49
3.2. Auge y declive del sector público, 1970-1982.	56

SEGUNDA PARTE
GLOBALIZACIÓN y PRIVATIZACIÓN: LAS TENDENCIAS
MUNDIALES HACIA EL DESMANTELAMIENTO DEL
SECTOR PÚBLICO 65

CAPÍTULO 4. LA GLOBALIZACIÓN y SU IMPACTO
SOBRE LOS ESTADOS NACIONALES 69

4.1. Los riesgos de la globalización y la integración económica. 71

4.2. El ataque neoliberal contra el Estado y el sector público. 79

4.2.1. Desmantelamiento del Estado desarrollista. 80

4.2.2. Desmantelamiento del Estado de bienestar. 85

CAPÍTULO 5. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO 89

5.1. Las funciones del Estado neoliberal. 91

5.2. El papel del sector público de cara a la globalización. 97

CAPÍTULO 6. EL PROCESO PRIVATIZADOR MUNDIAL 103

6.1. La privatización como estrategia globalizadora. 105

6.2. La privatización en el proceso de desmantelamiento
del sector público. 108

TERCERA PARTE
LA PRIVATIZACIÓN Y EL DESMANTELAMIENTO
DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO EN EL
MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN: 1982-1999 113

CAPÍTULO 7. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN y
SECTOR PÚBLICO 119

7.1. El Estado y el sector público frente al torbellino
globalizador: el TLCAN. 119

7.2. México en los procesos de globalización e
integración económica. 126

7.3. México como país maquilador. 132

CAPÍTULO 8. PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: PROYECTO SUPRANACIONAL	139
8.1. Del intervencionismo estatal al intervencionismo supraestatal: la injerencia del FMI y del BM.	141
8.2. La privatización y el desmantelamiento del sector público en el consenso de Washington.	148
8.3. La reforma del Estado y la privatización.	159
CAPÍTULO 9. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO	167
9.1. La privatización y la tecnoburocracia.	169
9.2. La privatización como estrategia desmanteladora del sector público.	176
9.3. "Las áreas estratégicas del sector público y su entrega al gran capital.	182
9.4. El desmantelamiento de las áreas sociales del sector público.	194
9.5. La nueva función del Estado: de rector a "rescatista".	198
EPÍLOGO.	205
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.	219

PRIMERA PARTE

EL PAPEL DEL ESTADO Y
DEL SECTOR PÚBLICO:
TEORÍA y PRÁCTICA

EL PROBLEMA DE SI AL PENSAMIENTO HUMANO SE LE PUEDE ATRIBUIR UNA VERDAD OBJETIVA, NO ES UN PROBLEMA TEÓRICO, SINO UN PROBLEMA PRÁCTICO.

ES EN LA PRÁCTICA DONDE EL HOMBRE TIENE QUE DEMOSTRAR LA VERDAD, ES DECIR, LA REALIDAD Y EL PODERío, LA TERRENALIDAD DE SU PENSAMIENTO.

CARLOS MARX. TESIS 2 SOBRE FEUERBACH.

ES POR DEMÁS ERRÓNEO CONSIDERAR EL CRECIMIENTO DEL ESTADO COMO UNA "CARGA IMPRODUCTIVA QUE PESA SOBRE EL SECTOR CAPITALISTA: CADA VEZ MÁS, CONSTITUYE UNA PRECONDICIÓN NECESARIA PARA LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL PRIVADO.

IANGOUGH

Los procesos de privatización y desmantelamiento del sector público que acompañan a la globalización, implican la redefinición del papel del Estado y de la administración pública hacia su repliegue y debilitamiento y el apuntalamiento del mercado como agente primordial de los procesos económicos y sociales. La crítica en torno al fracaso del Estado populista interventor y la inoperancia de un sector público ensanchado y que dio paso a la adopción del neoliberalismo como nuevo paradigma impulsor de estos cambios, nos obliga a hacer una revisión histórica del papel desempeñado por el Estado y el sector público en los años de fuerte intervencionismo estatal y de expansión acelerada del sector público, así como de las teorías que han polemizado sobre el quehacer del Estado y las virtudes o vicios del sector público. Este examen nos permitirá evaluar hasta dónde y cómo el Estado en México cumplió con su rol de conductor principal y rector del desarrollo económico y social y por qué funciones y áreas relevantes del sector público se vieron desmanteladas y sustituidas por los mecanismos del mercado.

En esta primera parte del trabajo nos proponemos hacer una revisión tanto teórica como histórica, del papel que ha jugado el Estado en el capitalismo en general y, fundamentalmente, en la evolución económica y social de México a partir de la expansión del sector público, lo que nos permitirá comprender el carácter de los cambios profundos que se están

verificando en la estructura y funcionamiento del Estado y la administración pública mexicanos y que determinaron su orientación hacia el mercado.

En el capítulo uno hacemos una revisión y análisis de las teorías que desarrollaron propuestas adversas o favorables al activismo estatal y que incidieron en la formulación de políticas públicas, como la teoría del liberalismo clásico, la marxista, la keynesiana, la escuela de la cepal y el paradigma neoliberal, el cual está conduciendo las actuales transformaciones de los Estados, gobiernos y administraciones públicas, mediante mecanismos como la privatización, desregulación y liberalización económica. El capítulo siguiente se aboca al examen histórico general de la evolución del intervencionismo estatal en el capitalismo, tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados, así como del comportamiento y desarrollo de los sectores públicos en los Estados benefactor y desarrollista. Por último, en el tercer capítulo nos referimos al caso concreto de México, analizando el papel desempeñado por el intervencionismo estatal en el desarrollo histórico de México, en el periodo que abarca la fase de desarrollo, expansión y, finalmente, declive de su sector público: 1940 a 1982.

Capítulo I

**MARCO CONCEPTUAL PARA
EL ANÁLISIS DEL ESTADO Y
DEL SECTOR PÚBLICO**

I.MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO

El papel que juega el Estado en la regulación, conducción y, en general, administración de las sociedades, determina el nacimiento del sector público, en tanto conjunto de instituciones, organismos, departamentos, agencias del gobierno, empresas públicas, activos gubernamentales, instrumentos y mecanismos que se hallan bajo el control y manejo directo del Estado y que cumplen funciones públicas a través de actividades políticas, administrativas y productivas, como las actividades de gobierno y la administración y provisión de bienes y servicios. El origen del sector público está directamente asociado a la participación del Estado en la economía y a la concreción y organización de su relación con la sociedad a través de la administración pública. De aquí que este sector se haya desarrollado significativamente a lo largo del siglo XX en función del incremento del intervencionismo estatal y de las tareas públicas que derivan en nuevos sectores administrativos, diferentes del militar y del financiero, como el productivo, educativo, de infraestructura, bienestar y cultura, para hacer frente a las necesidades crecientes de una economía, sociedad y gobierno, más complejos y diversificados.

Para los objetivos de este trabajo, hemos convenido en definir el término sector público como el ente encargado de realizar todas las actividades y funciones políticas y administrativas para los fines y tareas del Estado, actividades que en términos globales realiza la administración pública en virtud de que es el instrumento organizador del Estado, por lo que el concepto se usa indistintamente al de administración pública.¹ "El ámbito del sector público -nos dice Luis Inostroza Fernández- abarca una serie de acciones que se realizan en el plano del gobierno y administración de un país determinado, así como en la actividad productiva de las empresas públicas, en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. ...El ámbito institucional del SP [sector público] está determinado por la administración

¹ Aquí no queremos decir que sector público sea lo mismo que administración pública, ya que ésta existe desde que existe el pacto social y cubre funciones y ámbitos de actuación tan extensos como las propias necesidades del desarrollo humano, comprendiendo todas aquellas actividades administrativas que regulan y coadyuvan a mantener y preservar el orden social establecido, como la propiedad privada. Carlos Juan Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración, define a la administración pública como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas." Así concibe a la administración pública como dirección del estado, no como una institución o mecanismo estatal sino como tecnología del estado que actúa sobre la sociedad, como el órgano a través del cual actúa el cuerpo político. Ver Omar Guerrero. *IntrOducción a la Administración Pública*. México, Ed. HARLA. 1985, p. 92.

pública, que la integran el gobierno central, el sector paraestatal (empresas públicas) y los bancos o entidades financieras del estado".

El intervencionismo estatal ha sido objeto de análisis y críticas desde muy diversos ángulos y enfoques teóricos que intentan explicar, en cada etapa de la evolución del Estado, sus causas, así como las diversas funciones e implicaciones que conlleva este intervencionismo. La ampliación cuantitativa de las funciones del Estado, así como las modificaciones cualitativas en el modo de funcionamiento de la administración pública, se aceleran conforme el capitalismo transita de su fase mercantil a la liberal y de ésta a la monopolística, a fin de asegurar y consolidar las condiciones de permanencia de las diversas formaciones económico-sociales. En cada una de estas etapas han evolucionado distintas concepciones teóricas que intentan responder al problema del Estado y explicar su intervención en la vida económica y social, dándole diferentes interpretaciones que en su momento han derivado en propuestas de acción concretas y definitorias en torno al Estado y al sector público.

Las escuelas que analizaremos atraviesan por enfoques que van desde una profunda desconfianza hacia el Estado interventor, el liberalismo clásico, pasando por su justificación que introduce la teoría keynesiana y asume la escuela cepalina, para, finalmente, retomar las corrientes hostiles al Estado y al sector público que actualmente prevalecen en el mundo y que se expresan en la doctrina del neoliberalismo. Retomamos también el análisis marxista del Estado capitalista, teoría que nos sirve de marco conceptual y metodológico de análisis.

1.1. El Estado policía del liberalismo clásico.

La doctrina liberal se expresa como teoría económica y como teoría política, siendo en ambos casos partidaria de una intervención mínima del Estado. Esta postura no intervencionista se entiende mejor si analizamos su surgimiento en el contexto de los hechos históricos. El liberalismo clásico nace en oposición a la política mercantilista del gobierno del antiguo régimen y en defensa de un capitalismo emergente que requería liberarse de toda traba feudal para su desenvolvimiento y expansión. Esta corriente

² Luis Inostroza Fernández. "El sector público en América Latina", en Edgar Orlíz, comp. IEd. *Administración Pública. Economía y Finanzas, Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe*. 1988-1989, t.I. Méx., Depto. de Administración Pública, CIDE, febrero de 1990.

de pensamiento tiene lugar con los cambios políticos, económicos y sociales que dieron origen en Europa a la etapa industrial, poniendo fin a la era de la servidumbre. De aquí que constituya un sistema teórico que se apoya sobre algunos de los aspectos peculiares del sistema político y económico de la Europa de fines del siglo XVIII y principios del XIX, como el ascenso del capitalismo industrial en Inglaterra, la concepción de un orden natural y un derecho individual-en oposición al derecho divino-, la libertad económica y la emergencia del Estado moderno.

No obstante estos cambios, el desarrollo del Estado moderno se veía entorpecido por los residuos del feudalismo y la tiranía administrativa del Estado absolutista. Lo cual justifica el proyecto liberal burgués de recortar los poderes al Estado para consolidar el tránsito al Estado moderno ya la clase capitalista. En efecto, la visión clásica se opone en lo fundamental a la concepción de los mercantilistas del antiguo régimen, quienes postulaban que las actividades mercantiles sólo podían florecer bajo la tutela del Estado y que, por lo tanto, el Estado debía desempeñar un papel activo en la regulación de la economía.

La doctrina mercantilista, que florece en la época de auge del capitalismo comercial (siglos XVII y XVIII), sitúa al Estado como pieza clave en el desarrollo del mercado. Y esto no es en vano, ya que la expansión comercial de ultramar, base de la acumulación de capitales que dio origen a la Revolución Industrial y propició la conquista y explotación de las colonias, enriqueciendo a los países centrales, fue impulsada y propiciada por los Estados nacionales con monarquías absolutas que con sus políticas proteccionistas y bajo formas de organización política cameral y de policía, desarrollaron y fortalecieron una economía de mercado al mismo tiempo que acrecentaban el poderío estatal y la formación de una poderosa burocracia.

Sin embargo, la permanencia de un orden de códigos, sanciones y alcabalas, esto es, de privilegios y derechos feudales que mantenía la administración absolutista, frenaban la evolución y ascenso del capitalismo industrial. Es por esto que el núcleo de la doctrina liberal, en contraste con el mercantilismo, es el Estado mínimo, es decir, el Estado que debe

, Alexis de Tocqueville nos relata que a finales del siglo XVIII, la nobleza francesa había dejado de ejercer la administración pública y decrecía su opulencia y poder. pero seguía conservando derechos exclusivos: "Las sustituciones. el derecho de primogenitura. 105 tributos, el maestrazgo. todos 105 restos de la vieja sociedad feudal subsistían aún". y que. según Tocqueville. la hacían "odiosa". *El Antiguo Régimen y 18 Revolución*, 1. España. Alianza Editorial. 1982. p.28.

apartarse y dejar hacer a los particulares, asumiendo la creencia de que la economía marcharía sola y con tendencia al equilibrio si se dejaba a la ley natural. Así pues, los clásicos se ocuparon de proponer una actuación mínima del Estado y el desmantelamiento de la administración absolutista, la cual mantenía poderes abusivos y resabios feudales que obstaculizaban la inversión industrial y la emergencia de una clase capitalista. Abogaban por un nuevo orden social en el que se eliminara la actuación estatal de carácter feudal que solo beneficiaba a una aristocracia terrateniente en detrimento del progreso económico del capital y la economía de mercado, por lo que propusieron como nueva filosofía la libertad económica, baluarte del individualismo capitalista.

El ascenso de las manufacturas y de la burguesía industrial origina esta nueva visión teórica, ocupándose de la defensa de la libertad de producción y libertad de mercado y cuyas premisas destituyen al Estado como ente central de los procesos productivos, aunque aceptaba que protegiera a las nacientes industrias hasta su maduración. Mientras que el mercantilismo fue una teoría de la intervención estatal en el funcionamiento de la economía a partir de una política expansionista y belicista en términos de rentabilidad comercial y poderío para el Estado absolutista; es decir, mientras se sustentaba en la unidad de los órdenes político y económico (para los mercantilistas el propósito de la economía era fortalecer al Estado), la teoría del liberalismo clásico propugnaba por una rigurosa separación formal de los sistemas político y económico, por una distinción entre economía y política con base en la supremacía del mercado y su capacidad para conseguir el equilibrio.

Los clásicos del pensamiento liberal, como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, David Ricardo, Humboldt, Constant, John Stuart Mill y Tocqueville, combaten al Estado absolutista de los príncipes para lograr emancipar el poder económico del poder político, limitando la esfera de acción del poder político absoluto e instaurando la supremacía del mercado y de los propietarios capitalistas. La escuela liberal clásica impulsó al Estado limitado o guardián, el cual deviene de la idea de que la única tarea del Estado es la de impedir que los individuos se hagan daño mutuamente, según nos dice Norberto Bobbio, idea que deriva de "cuando los que tenían derecho a votar eran solamente los propietarios [por lo que] era natural que pidieran al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad".

⁴ Ver Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia. Méx.*, F.C.E., 2000, pp.42-43.

El liberalismo económico, por su parte, persiguió la idea del individualismo en la consecución del máximo bienestar social, sin otra guía que la "mano invisible" que orienta su conducta. Según esto, el sistema económico opera como un mecanismo natural y separado de lo político, que conduce por sí mismo al equilibrio y funcionamiento óptimos a través de la actuación espontánea de los individuos, los cuales, al perseguir su propio interés individual sin ningún tipo de interferencias, como las estatales, y bajo el criterio de obtener una ventaja máxima para sí, logran una mejor asignación de los recursos y la maximización de los beneficios de la comunidad: "Cada individuo en particular -decía Adam Smith- se afana continuamente en buscar el empleo más ventajoso para el capital de que puede disponer. Lo que desde luego se propone es su propio interés, no el de la sociedad; pero estos mismos esfuerzos hacia su propia ventaja le inclinan a preferir, de una manera natural, o más bien necesaria, el empleo más útil a la sociedad como tal." Se identifica con la idea ricardista de que el libre mercado es el mejor medio de asignación de recursos y el único con capacidad de autorregular las actividades económicas privadas.

La doctrina del liberalismo económico o librecambista, cuya formulación más clara es la sentencia del "dejar hacer, dejar pasar" (*laissez faire, laissez passer*), se identifica y aboga por los intereses de la burguesía industrial en ascenso. De aquí que sus premisas se encaminaran a la abolición de las restricciones a los industriales a través de la promoción de políticas económicas cuyos puntos básicos son el libre mercado, presupuesto balanceado (a través de una política de gastos públicos mínimos), la liberalización del mercado de trabajo y una política fiscal que no interfiera en las ganancias de los empresarios.

También, y como aspecto central de la doctrina, se propuso la eliminación de las restricciones al comercio y su intensificación mediante el aprovechamiento de las "ventajas comparativas" de la dotación de recursos de los diversos países del mundo. En términos de David Ricardo, significaba que cada país produjera aquellos artículos que, debido a su clima, su situación y demás ventajas naturales o artificiales, le son propios... ",⁶ intercambiándolos por los producidos en otros países. El libre comercio, obviamente, garantizó el abastecimiento de materias primas y recursos naturales a los centros industriales de las metrópolis que los requerían

⁵ Adam Smith. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México. Ed. FCE. 1997. p.400.

⁶ David Ricardo. *Principios de economía política y tributación*. México. F.C.E.. 1973. p.101.

cada vez en mayores proporciones, al mismo tiempo que abrió nuevos mercados a sus productos manufacturados. Esto sometió a los países periféricos a un detrimento de sus términos de intercambio.

Para el pensamiento clásico, el liberalismo no significaba la eliminación del intervencionismo estatal, sino su reformulación hacia un activismo más limitado a guardar el orden natural de la economía y sociedad ya proteger la propiedad y libertad individuales, creando y resguardando las condiciones de la propia economía de mercado y de su crecimiento en intervenciones exclusivamente para sostener las bases legales de las relaciones sociales capitalistas (manteniendo una moneda estable, manejando la hacienda, la defensa y las relaciones exteriores). Lo que se traduce en la máxima reducción de las funciones del Estado y su confinamiento a las de policía y guardián del sistema capitalista industrial.

El desarrollo del capitalismo con la configuración de un sistema monopólico que suplía la estructura de libre competencia de la época de los clásicos, así como las tendencias al desequilibrio y crisis de la economía, mostraron la incapacidad de la teoría del liberalismo para explicar y resolver las contradicciones económicas y sociales de la nueva era, dándose las condiciones para la llamada escuela neoclásica de fines del siglo XIX y principios del XX. Esta nueva corriente despoja a la teoría librecambista de todo contenido social (la noción de clases sociales fue sustituida por el estudio de individuos homogeneizados y con las mismas posibilidades de acceder al mercado), y construye una visión aséptica, parcial e idealizada de la realidad, pues sus supuestos son los de una economía estática, cerrada y sin gobierno.

Aunque mantienen continuidad con los sustentos básicos de los liberales clásicos, como la concepción de Estado policía o Estado gendarme de la era anterior, en realidad los neoclásicos se ocupan de la intervención estatal s610 para condenarla. Para clásicos y neoclásicos, el Estado, a través de su administración pública en tanto ente en acción, deberá intervenir s610 como garante y preservador de un sistema autorregulado y regido por los particulares. Es decir, para ambas teorías las funciones del Estado se limitan a las militares, policiales, educativas y jurídicas, dejando todo lo restante a las "libres fuerzas del mercado".

1.2.La teoría marxista del Estado capitalista.

Si la visión liberal considera al Estado y a la sociedad civil como órganos independientes, es porque refleja el pensamiento político que acompaña el nacimiento y la formación del Estado moderno, el cual se presenta como la expresión de lo universal y garantía del interés general de toda la sociedad. Así vemos que el Estado fue entendido como la forma racional de la existencia social del hombre (Hobbes); como árbitro imparcial que impide la degeneración de la sociedad natural (Locke); o como "expresión de la voluntad general" (Bonnin). Ante estas corrientes, Carlos Marx (1818-1883) contrapone su teoría del Estado en tanto la forma de organización de la sociedad y órgano que, lejos de ser independiente de la sociedad civil, la representa pues deviene de su división en clases antagónicas para amortiguar y conciliar sus antagonismos. Esto significa que el Estado es el representante oficial de toda la sociedad y su síntesis en un cuerpo social visible, pero lo es sólo como Estado de la clase dominante.'

El marxismo surge en el periodo del fortalecimiento de los Estados nacionales de Europa y cuando el capitalismo era ya dominante como sistema mundial (Marx, Engels), y se enriquece con las aportaciones de los teóricos del imperialismo en la etapa moderna del capitalismo, cuando el reino de la libre competencia deja su lugar al de los monopolios (Lenin, Gramsci, Hilferding, Luxemburgo, Magdoff, O'Connor, Palloix, Poulantzas, Castells). No se dedicó exclusivamente a hacer una crítica de la economía política clásica y del capitalismo de su tiempo, sino que constituye todo un aparato teórico para analizar los procesos sociales, económicos y políticos en su devenir histórico y su concatenación entre ellos bajo una nueva perspectiva totalizante y dialéctica: la del materialismo histórico.

Esta visión histórica y dialéctica analiza y critica al Estado capitalista entendiéndolo como la síntesis y expresión de la sociedad, como la forma de organización y el órgano de dominación de la clase capitalista, que brota de la sociedad pero que se sitúa por encima de ella y se divorcia cada vez más de ella, afianzando y legalizando esta opresión y amortiguando los choques entre las clases mediante aparatos de poder del Estado, como la burocracia, el ejército permanente y la policía que, al igual que el Estado, están situados por encima de la sociedad y separados

· Cf. Carlos Marx. "La guerra civil en Francia", Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", en *Obras Escogidas en dos Tomos*. Moscú, Ed. Progreso, 1955; Vladimir Ilich Lenin. *El Estado y la Revolución*. España. Ed. Planeta-Agostini, 1993.

de ella, pero que permiten su organización. En este sentido, "el Estado es la organización de la sociedad" en tanto que la administración pública es "la actividad organizadora del Estado", la que le permite esta y no otra forma de organización."

La teoría marxista del Estado explica que la separación del Estado moderno burgués de la sociedad civil es una mera apariencia y la forma mediatizada que reviste la autonomización y privatización de los individuos en una sociedad basada en la reproducción ampliada del capital y la competencia y en los intercambios universalizados de mercancías, y que a nivel político se expresa en los valores "universales" de libertad y de igualdad formales y abstractos. Un jurista estudioso de la teoría marxista del Estado, Nicos Poulantzas, establece que "... en la medida en que aparecen las estructuras políticas universalizantes del Estado, éste se disocia de la sociedad civil que sigue siendo el lugar de las contradicciones entre intereses privados. Su carácter de universalidad basado en una conciliación de los diversos intereses privados, en una síntesis de sus contradicciones es ... sólo una ilusión y una pura formalidad 'falsa' ... El Estado moderno, por lo tanto, aunque corresponde a los intereses privados de la clase burguesa, mediante una proyección 'ideológica' claramente mistificadora, se 'proclama' la esfera del interés universal".

Así, en el Estado representativo moderno, los intereses privados y sociales, lo económico y lo político, están estrechamente vinculados en la medida en que el Estado "traduce" los intereses particulares de las clases dominantes como intereses generales de toda la sociedad. Sin embargo, para Engels, el "... Estado moderno, cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal".¹⁰ Al identificar al Estado como Estado de clase, es decir, al considerarlo como la forma en que está organizada la sociedad capitalista en tanto Estado de los capitalistas y no como árbitro imparcial y manifestación de la voluntad general, el marxismo busca los males de esta sociedad en la esencia misma del capitalismo, en la forma de organización social capitalista, y no en una forma concreta de Estado y

⁸ "El Estado y la organización de la sociedad, no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad." Carlos Marx. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano'" (1944), p. 366, en INAP, *Revista de Administración Pública*, no. 4-54, 1956-1983, feb., 1983, p. 365.

⁹ Nicos Poulantzas. *Sobre el Estado capitalista*. España, Ed. Laia, 1974, pp.83-84.

¹⁰ Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", en *op.cit.*, p.147.

de su administración. La fuente de los males sociales, por tanto, no debe buscarse en deficiencias accidentales o intencionales de la administración pública -la que sólo representa la *actividad organizadora* del Estado burgués-, o en leyes naturales ante las que nada puede hacer el hombre, sino en el propio modo de producción capitalista sustentado en la explotación del trabajo asalariado y la apropiación privada de la riqueza y del que el Estado capitalista es síntesis y expresión activa."

Siendo así el Estado moderno "... una organización creada por la sociedad burguesa para defender las condiciones exteriores generales del modo capitalista de producción contra los atentados, tanto de los obreros como de los capitalistas individuales",¹² la teoría marxista le atribuye al Estado de los capitalistas una función específica pero fundamental: la de crear y garantizar las condiciones generales de existencia de la clase en el poder. Aquí la concepción del Estado-policía de la visión clásica se amplía a otras muchas funciones que le permiten crear y recrear estas condiciones de la sociedad capitalista y no tan sólo resguardarlas, pues junto a la función económica que de manera directa e indirecta le permite al Estado crear las condiciones materiales de la reproducción capitalista, se hacen necesarias la función jurídico-política de dominación y la función ideológica de subordinación, funciones que realiza el Estado en la moderna sociedad capitalista a través de la actividad organizadora que desempeña la administración pública mediante el manejo de la demanda, socializando los costos y manteniendo la paz social y la estabilidad política.

Además, la injerencia estatal en la vida económica y social se ha ido incrementando conforme el desarrollo del capitalismo acentuaba los componentes de inestabilidad inherentes al proceso de acumulación y que ni el mercado ni la clase en el poder por sí solos pudieron librar sin el auxilio del Estado y la administración pública. El reconocimiento de la impotencia de la clase capitalista para dirigir el funcionamiento normal del capitalismo y el papel suplementario del Estado en este funcionamiento, le permite a Engels hacer la siguiente aseveración: "A la par que las crisis revelan la incapacidad de la burguesía para seguir rigiendo las fuerzas productivas modernas, la transformación de las grandes empresas de producción y transporte en sociedades anónimas, trusts y en propiedad

"Cuanto más poderoso es el Estado ... tanto menos dispuesto se halla a buscar la razón de las dolencias sociales en el *principio del Estado* - o sea, en la actual organización de la sociedad, de la que el Estado es expresión activa, consciente y oficial -, tanto menos dispuesto se halla a comprender que el Estado es el principio *universal* de esas dolencias." Carlos Marx. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano.'" (1944). p. 366. en INAP. loc. *cit.*

11 Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico". en *op.cit.* • pp.146-7.

del Estado demuestra que la burguesía no es ya indispensable para el desempeño de estas funciones... ". Lo que no significa que las empresas asimiladas por el Estado o nacionalizadas pierdan su condición y su carácter capitalista, tan sólo que el Estado pasa a hacerse cargo del mando de la producción "en provecho y beneficio de los captaústas".?

La crítica marxista al Estado capitalista se sustenta en la argumentación general-independientemente si se trata de la perspectiva instrumentalista, estructuralista o hegeliano-marxista- de que este Estado sirve ampliamente a los intereses de la clase capitalista en su conjunto. Según la teoría marxista, el Estado moderno capitalista obedece a una racionalidad capitalista no a capitalistas individuales, por lo que interviene para regular los intereses de la multitud de capitalistas individuales que se contraponen unos a otros, pero con el único y esencial objetivo de dar al interés medio de la burguesía una forma general y, de esta manera, garantizar sus beneficios comunes. En el *Manifiesto Comunista*, Marx y Engels señalan: "El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa". " Lo cual le permite participar al lado de los capitalistas pero sin entrar a competir con ellos, no sólo llenando las lagunas funcionales de los particulares sino también paliando las distorsiones del mercado.

Es importante señalar también que para la teoría marxista, las funciones del Estado están determinadas históricamente por las distintas etapas de acumulación capitalista y la correlación de fuerzas imperante entre las fracciones del capital. Esto significa que el Estado no gobierna para toda la burguesía, sino que favorece a las fracciones hegemónicas de ésta, que son las que imponen, en última instancia, las directrices y la racionalidad del sistema. Aquí damos cuenta de que no hay funcionamiento puramente global de la actuación estatal ni enteramente fraccionada, sino que la intervención estatal articula ambos aspectos variando según las respectivas posiciones de las clases y según el alcance político de las medidas que se han tomado.

Así, en la etapa reciente del capitalismo en la que domina e impera el capital financiero monopólico, las funciones que cumple el Estado a través de la administración pública y que le permiten contrarrestar la caída de la

¹³ *Ib.*, pp. 145-146.

¹ Marx-Engels. *El Manifiesto del Partido Comunista*. Moscú, Ed. Progreso-Eds. de Cultura Popular, 1979. p.32.

tasa de ganancia en favor de esta fracción son, en sus términos más amplios, la desvalorización del capital (socializando las pérdidas y mediante las transferencias financieras y subvenciones al capital, manteniendo y creando un mercado a los bienes que produce el sector capitalista privado y mediante políticas económicas favorables al capital); y la gestión de la fuerza de trabajo para disminuir los costos de su reproducción y aumentar su productividad (mediante la política laboral, los gastos sociales en educación, salud, vivienda, investigación y tecnología, etcétera)."

Esta última función, a la que algunos autores denominan *administración tutelar*,¹⁶ en realidad abarca más que la tarea de contrarrestar los males sociales y como paliativo de la miseria, pues la gestión de la fuerza de trabajo tiene como finalidad primordial reproducir la relación social capitalista (capital-trabajo), independientemente de que esta relación profundice la pauperización. Además, la expansión y perennización del sistema capitalista a través de la internacionalización del capital es otra función llevada a cabo por los Estados nacionales de los países imperialistas.

Se entiende, por todo lo aquí dicho, que el Estado es funcional a la reproducción del capital y que el crecimiento del sector público no es antagónico a la acumulación de capital privado sino un prerrequisito a su propia existencia. Sin embargo, también existen aspectos disfuncionales o negativos a esa misma reproducción y que el curso del desarrollo capitalista fue demostrando. La acumulación capitalista va involucrando al Estado en una gama cada vez más amplia de responsabilidades que fueron complicando el manejo de la administración pública, pero al mismo tiempo alejó al aparato estatal de la posibilidad de resolverlas, ya que los gastos crecientes del mismo no son compensados con sus ingresos.

La ampliación de la injerencia del Estado para regular la economía y administrar una sociedad cada vez más compleja, su intervención para socializar los costos de la expansión capitalista mediante los enormes volúmenes de gasto público y las políticas públicas que limitan los ingresos

¹⁵ Cf. Manuel Castells. *La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo*. Méx., Ed 5XXI, 1978; Ian Gough. "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", en H.R. 50nntag y H. Valeillos. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Méx., Ed. 5.XXI, 1977.

¹⁶ Omar Guerrero nos dice que "el pauperismo, además de reproducirse, produce deficiencias en la salud, en la reproducción de la fuerza del trabajo y en las facultades creativas e intelectuales de los pobres. Por tanto, la administración tutelar del Estado abarca, además de las instituciones de beneficencia, otras más de seguridad social, salud y protección al salario. Inclusive los ministerios y organismos descentralizados del Estado encargados de la administración tutelar, llegan a absorber buena parte del presupuesto anual de la administración pública en los países capitalistas." *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México, Ed. Fontamara, 1995, p.193.

estatales para beneficiar la rentabilidad del capital, dieron como resultado una sobrecarga de compromisos y obligaciones que le impidieron al sector público seguir funcionando como "motor" del capitalismo. La intervención creciente del Estado, a pesar de ser un fenómeno estructural intrínseco a la reproducción del capital y el eje de la estabilidad social, se fue transformando en una de las más profundas causas de inestabilidad y en obstáculo a esta misma reproducción.

Así tenemos que los crecientes requerimientos en el cumplimiento y desarrollo de las funciones del sector público y la incapacidad del mismo para hacerse de mayores recursos financieros, ha traído como consecuencia la crisis fiscal del Estado. No es entonces, como algunas corrientes teóricas antiestatistas alegan, que el Estado se convierte por sí mismo en impedimento y obstáculo al desenvolvimiento de los países capitalistas, sino que son la multitud de funciones que le ha impuesto el desarrollo del capitalismo y que la teoría marxista ha demostrado, lo que ha hecho que el Estado y el sector público crezcan desmesuradamente, impidiéndoles, en un momento dado, ejercer su papel de propulsor importante e imprescindible del sistema capitalista.

1.3. La conceptualización keynesiana: el Estado de bienestar.

La grave crisis y el desplome de los años treinta que naciera en Estados Unidos y se extendiera a todos los países capitalistas invalidaron las teorías que descansaban en el predominio del Estado liberal y que sostenían la autorregulación del mercado. La visión de la doctrina liberal clásica según la cual la regulación estatal de la actividad de los particulares era un mal que debía evitarse por principio, así como sus propuestas añejas de continuar con un presupuesto equilibrado, fue duramente criticada por Keynes al incorporar a su análisis la observación de la realidad concreta de la que se habían alejado las teorías precedentes y que no podía seguirse soslayando, como la presencia del Estado como un factor objetivo fundamental para restablecer el equilibrio a través del gasto público y la inoperancia de la "mano invisible" para resolver las tendencias al desequilibrio del capitalismo, realizar una óptima asignación de los recursos, maximizar los beneficios sociales y proveer de ocupación plena a la población trabajadora.

La creciente participación del Estado en las principales economías del mundo y la posición favorable de Keynes ante este hecho -que como

economista y político inglés se preocupó por los problemas que aquejaban a su país-, permitió que su teoría se inclinara a favor de dotar al aparato estatal de la capacidad de regular y corregir los desajustes funcionales y salvaguardar al capitalismo de nuevas crisis, constituyéndose sus postulados en la nueva visión teórica para enfrentar y recomponer las bases del funcionamiento del sistema capitalista y favorecer una nueva etapa de expansión del mismo.

John Maynard Keynes (1883-1946) es un apologista del sistema capitalista¹⁷ y como tal predica y sanciona la intervención del Estado como el único mecanismo que puede suplir las deficiencias del mercado y restablecer la estabilidad de la economía en el corto plazo. Dota al sector público de una función de regulación global y reprueba la teoría del *laissez-faire* pues demuestra que el sistema capitalista por sí mismo es incapaz de superar los desequilibrios coyunturales por lo que aprueba la intervención del Estado como una excepción necesaria al buen funcionamiento de la economía."

La llamada escuela keynesiana, al igual que la teoría liberal, refleja los intereses de la burguesía industrial pero frente a momentos históricos diferentes, pues mientras en el periodo de los clásicos ésta estaba en plena etapa de ascenso, a fines de los años veinte del siglo XX y ya como clase consolidada se enfrenta a una profunda crisis y depresión económica que no lograron explicar los paradigmas existentes (clásicos y neoclásicos). La labor de Keynes fue demostrar no sólo la falsedad y lo insostenible de los postulados acerca de que un mercado libre tiende automáticamente al equilibrio en una época en que predominan los monopolios y se amplía el sector público, sino también la insuficiencia e incapacidad de las teorías prevalecientes para esclarecer los nuevos procesos que agitaban a los países industrializados, como la crisis y el estancamiento económico. (Incluso entre los neoclásicos existía la versión, poco antes de la gran depresión, de que Estados Unidos se encaminaba a un crecimiento permanente y sostenido y al más prolongado periodo de prosperidad).

¹⁷ En tanto consejero de Estado y miembro destacado de la burguesía inglesa, Keynes se muestra favorable a la defensa de lo que él llama sus intereses de clase y que le permiten visualizar las medidas de política necesarias para solucionar los problemas de funcionamiento del sistema capitalista, del cual es un claro apologista. "Si yo tengo que defender intereses parciales - nos dice el economista inglés - defenderé los míos. Cuando llegue la lucha de clases como tal, mi patriotismo local y mi patriotismo personal... estarán con mis afines. Yo puedo estar influido por lo que estimo que es justicia y buen sentido; pero la lucha de clases me encontrará del lado de la burguesía educada ...".J.M. Keynes, en Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Méx., Ed. SJ(XI), 1993, p.224.

¹⁸ Héctor Guillén Romo. *Orígenes de la crisis en México*. Méx., Ed. ERA, 1984, pp.16-19.

Keynes observó serios obstáculos a la vigencia del sistema económico capitalista ante su incapacidad para procurar la ocupación plena y una mejor distribución de la riqueza y los ingresos. Si su defensa de la injerencia estatal lo llevó a propuestas redistributivas del ingreso y al planteamiento del Estado de bienestar, no lo hace con intereses populistas y socializantes; antes bien ve en esta participación la única condición para mantener al sistema y evitar su colapso. En este contexto, como portavoz de la burguesía industrial y con la clara perspectiva de resolver los problemas económicos que las teorías anteriores no pudieron explicar y que derivaron en experiencias económicas y sociales lamentables como la sobreproducción y el desempleo, desencadenando la crisis más aguda que haya vivido el capitalismo hasta entonces, Keynes se manifiesta a favor de una influencia mayor del gobierno:

"Creo -nos dice- que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir". De cualquier manera, el nuevo tipo de Estado que emerge de esta concepción keynesiana sintetiza una nueva articulación entre sociedad civil y Estado, al incorporar viejas demandas sociales y representar a las clases subalternas, rebasando así la mera función de gestor de la crisis para ser también el Estado de bienestar.

Para Keynes el Estado debía dejar su anterior papel de guardián y actuar de manera más dinámica con el establecimiento de "ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada" y con políticas públicas de impulso a la demanda. Su propuesta fue la de un Estado más interventor, aunque éste debía actuar de manera indirecta, con políticas que eviten el desempleo y aumenten el nivel de consumo a fin de contrarrestar las crisis de sobreproducción.

Así, la defensa que hace Keynes del Estado benefactor no se contrapone a su apología del individualismo y la libertad capitalistas:mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a

un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual". De ahí que la intervención estatal para Keynes debía ser circunstancial y compensatoria de la actuación privada así como restringida a aquellas funciones que permitan restablecer el equilibrio y salvaguardar al capitalismo.

1.4. La escuela de la CEPAL y el Estado promotor del desarrollo.

Hasta la década de los cuarenta, los países latinoamericanos carecieron de una herramienta teórica propia que permitiera a los gobiernos enfrentar sus problemas a partir de un conocimiento profundo de la realidad de la región, disponiendo exclusivamente de los enfoques neoclásico y keynesiano para fundamentar su política económica. La adopción de estos esquemas los limitó de manera importante en la estructuración de una visión teórica autóctona que los ayudara a esclarecer la problemática latinoamericana de desarrollo y dependencia."

Frente a estos esquemas importados, a fines de los años cuarenta se desarrolla una corriente teórica alternativa y propia de la región latinoamericana: la doctrina cepalina. El pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo perteneciente a las Naciones Unidas, surge para contraponerse a las explicaciones keynesiana y del liberalismo clásico que, por ser teorías importadas, no ponen el acento en la especificidad latinoamericana y en su necesidad de resolver los problemas del subdesarrollo y del cambio social. De hecho, uno de los pioneros de las tesis cepalinas, Raúl Prebisch, se abocó a las críticas de los esquemas librecambistas de las ventajas comparativas que asignan a los países de la periferia latinoamericana el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, esquema pretérito de la división internacional del trabajo que los privaba de la posibilidad de industrializarse y de elevar el nivel de vida de la población."

ac *ibidem.*, pp.332 y 334-335.

¹¹ Héctor Guillén Romo, *op.cit.*, pp.16-26.

²² Ver Raúl Prebisch. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Boletín Económico de América Latina*. New York, CEPAL, febrero, 1962 y marzo. 1961.

El esfuerzo de industrialización, apoyado en la sustitución de importaciones de manufacturas, fue la respuesta latinoamericana ante el estrangulamiento del sector externo, el que ya no podía impulsar el desarrollo de América Latina. Este esfuerzo fue alentado y promovido por la CEPAL, institución que **albergaba** en sus idearios un intervencionismo estatal sistemático y directo para conducir los procesos de industrialización. De modo general, el ideario cepalino asigna al Estado la tarea de planificar y promover un desarrollo industrial equilibrado, manteniendo el control nacional de las decisiones fundamentales sobre las políticas productivas de las empresas a través de planes globales de desarrollo, la planificación tecnológica, el establecimiento de normas para la transferencia y adaptación de tecnologías y la regulación de la participación y actuación de las inversiones y empresas extranjeras." Los que comparten la postura crítica y nacionalista de los primeros años de la CEPAL observaron al proceso industrializador, no como un fin en sí mismo sino como un medio para alcanzar un desarrollo independiente y sustentable de la periferia.

Las tesis de la CEPAL fueron compartidas por muchos gobiernos de América Latina -incluido el de México-, las cuales se centraron en la necesidad de impulsar la industrialización de la región no sólo mediante la aplicación de las políticas de sustitución de importaciones, sino también a través de políticas tendientes a desarrollar las exportaciones de manufacturas, a ampliar los mercados internos y a lograr la integración subregional." Por supuesto que todas estas modalidades necesarias para impulsar un "desarrollo hacia adentro" y promover la recuperación y expansión económica entrañaban una intervención estatal más dinámica y diversificada, es decir una injerencia directa en los procesos productivos y distributivos. De aquí que en los años cuarenta **surja** una fórmula intervencionista estatal acorde con las necesidades de impulsar, planificar y promover un modelo desarrollista orientado al mercado interno y al fomento de una clase empresarial nacional. Esto es, el Estado desarrollista.

Las corrientes cepalinas respaldaron ampliamente el nuevo rol del Estado como promotor y planificador del desarrollo industrial y social así como la participación decisiva y directa del sector público en el proyecto sustitutivo de importaciones, pero sin soslayar la importancia del mercado como mecanismo regulador de la economía. Por ello vemos que en un documento de la CEPAL se establece que la intervención estatal no sólo se ha

²³ Ver CEPAL. *La industrialización latinoamericana en los años setenta*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile. 1975.

²⁴ *Ibidem*, p.37.

apoyado en mecanismos indirectos como las políticas comercial, fiscal, monetaria, etcétera, también se ha dado una forma más activa y deliberada de promoción industrial, "...ya sea para constituir empresas estatales y mantenerlas como tal, para transferirlas al sector privado una vez consolidadas o para orientarlas desde su inicio como empresas privadas, proponiendo y contribuyendo a llevar a cabo las iniciativas o apoyando las ya surgidas de particulares". Esta política de promoción estatal directa a través de la ampliación del sector público promovida por la CEPAL, ha ejercido una enorme influencia en el dinamismo y orientación de las actividades industriales y en el impulso de un sector privado que de esta manera pudo participar y beneficiarse del intervencionismo estatal.

El reconocimiento por parte de la CEPAL del carácter supletorio y complementario del sector público y no competitivo con el privado, lo establece en el mismo documento cuando nos dice que, lejos de que las entidades públicas signifiquen una competencia al capital privado, se orientaron "... más bien a atender a las exigencias de crecimiento de sectores industriales que la iniciativa privada no estaba en condiciones de atender, ya fuese por la cuantía global de recursos o por el riesgo que involucraba su participación". Como se comprende, el sector público sólo acude a aquellas actividades a donde no lo hace el capital privado de forma espontánea, creando empresas estatales y facilitando las condiciones para que, una vez consolidadas por las entidades públicas pertinentes, fueran transferidas a los particulares. De aquí que la contribución del sector público al desarrollo latinoamericano haya sido más de carácter cualitativo que cuantitativo al abrir campos nuevos al desarrollo del sector privado.

Es decir, la reafirmación del papel del Estado, bajo los criterios de la CEPAL, tiene que ver con un papel no sólo regulador y orientador de la actividad económica general, sino también "... como partícipe directo del proceso de industrialización en el carácter de empresario, sobre todo en el campo de las industrias básicas", a donde el mismo sector público realizó la sustitución de importaciones en calidad de pionero. Sin embargo, debe reconocerse que la transferencia de empresas ya consolidadas al sector privado no es propiamente la actitud de un empresario, como lo explica en diferente documento dicho organismo; así entonces "... las instituciones públicas han tenido un papel más bien 'promotor' que

²⁵ CEPAL. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nueva York, Naciones Unidas, 1965, p.173.

²⁶ *Ibidem*, pp.176-177.

"CEPAL; 1975; p.38.

'empresarial' propiamente dicho. De ahí que no siempre quepa evaluar en sentido estricto las condiciones de operación y rendimiento del conjunto de las empresas estatales que han permanecido como tales, pues si bien a menudo se comprueba una eficiencia relativamente baja, no debe olvidarse que han sido precisamente aquellas que han registrado niveles mayores de productividad las que en muchos casos han sido transferidas a los intereses particulares".²⁸

No obstante que las principales tesis de la CEPAL se centraron en el sentido de promover un desarrollo industrial que alcanzara mayores niveles de justicia social y abatiera la dependencia externa a partir de la conducción y planificación estatal, tesis que prevalecieron aunque no con éxito en muchos países latinoamericanos hasta los años setenta, las condiciones de la economía latinoamericana y su conducción por los linderos del neoliberalismo trastocaron por igual los fundamentos cepalinos, perdiendo la CEPAL su espíritu crítico y nacionalista y ajustando sus criterios a los de las corrientes neoliberales. Con el ascenso de las teorías del libre mercado y del achicamiento del sector público, las propuestas cepalinas en cuanto al papel del Estado se adaptan a la política neoliberal que hoy, y a partir de los años ochenta, es aplicada por todos los gobiernos de América Latina y el Caribe (exceptuando al cubano). Así, el secretario ejecutivo de la CEPAL en 1992 sugiere que el Estado "...debe abandonar muchas de las actividades que abordó en el pasado para concentrarse en lo verdaderamente esencial". Las ideas de la CEPAL proponen hoy en día un Estado regulador en lugar de uno abocado a una intervención directa, es decir, terminaron por alinearse a los esquemas importados anglosajones del neoliberalismo.

1.5. La doctrina neoliberal del Estado mínimo y su embate contra el sector público.

El expansionismo del sector público que dio origen al Estado de bienestar en los países desarrollados, ayudó a proporcionar durante mucho tiempo bases firmes para la acumulación del capital, pero a partir de la década de los setenta se convierte en un obstáculo al propio funcionamiento del sistema capitalista y en una amenaza para la continuidad del proceso de acumulación. El carácter contradictorio del intervencionismo estatal, su

²⁸ CEPAL: 1965: p.1n.

²⁹ Isabel Rueda Peiro (coord.) *Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México*. Méx., IIEC-S.XXI Editores, 1994, p.25.

papel de eliminador de obstáculos y su conversión misma en obstáculo al sistema económico, ha dado lugar al planteamiento de nuevos problemas teóricos a los estudiosos del Estado y su relación con la economía y al surgimiento de doctrinas adversas al intervencionismo estatal.

En efecto, el fin de la era del auge de la segunda posguerra y el inicio de la crisis capitalista de fines de los años sesenta y principios de los setenta en los países industriales, y que se extiende a los países tercermundistas, da lugar al derrumbe del paradigma keynesiano y del proyecto cepalino en América Latina, así como al renacimiento de las ideas que ponen énfasis en la vuelta del mercado y el desmantelamiento del Estado benefactor, con lo que se pretende volver a la antigua visión ortodoxa clásica sobre el Estado mínimo. Atacando ferozmente la presencia del sector público en todas aquellas áreas que no sean las del orden y defensa y ensalzando las virtudes del mercado libre como el único mecanismo capaz de restablecer el equilibrio, optimizar los recursos y lograr la armonía social, la nueva doctrina del liberalismo pone especial interés en conceptos como la austeridad, el saneamiento fiscal, la desregulación, privatización, desburocratización y liberalización de las economías.

Milton Friedman (Nueva York, 1912) y Friedrich August von Hayek (Viena, 1899) son los máximos representantes de esta corriente conocida como neoliberalismo, la cual ha tenido un profundo impacto en diversas corrientes teóricas en Estados Unidos a partir de la década de los cuarenta. El neoliberalismo, lejos de hacer aportaciones científicas y estructurar esquemas teóricos novedosos para responder a los nuevos problemas de la economía y hacer frente a la doble crisis en la que se sumieron los países a partir de los años setenta (estancamiento e inflación), se remite a culpar al intervencionismo estatal de todos los males del capitalismo y a pregonar la superioridad del mercado y la libre empresa por sobre cualquier institución pública o social, pues aquellos son considerados los únicos mecanismos capaces de asignar de manera eficiente los recursos y de restablecer el orden y el bienestar social.

Hayek defendió la superioridad del mercado sobre el Estado, nos dice José Ayala Espino, en virtud de que, para este representante del liberalismo económico, "el mercado es el mecanismo disponible más eficiente para procesar el cúmulo de información necesaria para coordinar el proceso de intercambio y asignación de recursos entre los agentes económicos. A partir de ello, propuso que la intervención del Estado en las economías

capitalistas y/o en las llamadas economías mixtas, es un mecanismo altamente ineficiente, en comparación con el mercado para realizar la coordinación económica entre agentes. La planeación económica en los países capitalistas y socialistas, cancela la libertad individual, la competencia económica y la transmisión de información a través de los precios; todos ellos, aspectos esenciales para la eficiencia económica y el bienestar social".

En este sentido, Hayek plantea la anulación de la planificación estatal, el fin del Estado planificador y benefactor, así como de los sindicatos, para dejar que la producción, el comercio, la distribución de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, sean organizados y administrados por las fuerzas del mercado. Esta idea conduce a Hayek a proponer al mercado como alternativa de regulación social y política sin "jerarquías" ni poderes autoritarios: "El mercado impone un modo de regulación social abstracto, porque son 'leyes' objetivas las que rigen las relaciones entre los individuos, sin que haya entre ellos ninguna relación de subordinación o de mandato".

Al proponer la vuelta al liberalismo de los clásicos y justificar el principio de la mano invisible' de Adam Smith, según el cual la satisfacción de los intereses individuales (maximizar sus ganancias) garantiza el bienestar de la colectividad, los neoliberales arremeten contra toda forma de intervención pública que interfiera con la libre competencia, la propiedad privada y la libertad de los precios, es decir, la libertad para obtener ganancias ilimitadas. Los teóricos del neoliberalismo comparten la creencia de que el mercado es el único ordenamiento racional, que permite a los individuos la consecución de sus objetivos económicos y utilitaristas bajo un sistema competitivo de libre mercado. Así tenemos que para el pensamiento neoliberal, el mercado es la principal institución económica y social, de cuyo funcionamiento se derivan el orden, la libertad y el bienestar, elementos contrapuestos al "caos" que impone cualquier forma de intervención pública y planificación estatal."

Los seguidores de Friedman y Hayek emprenden un embate contra el Estado benefactor y los sectores públicos asociados a programas *welfaristas*, a los cuales se les acusa de ineficientes, onerosos y perniciosos para el libre

³⁰ José Ayala Espino. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Méx., Fac. de Economía UNAM y Ed. Porrúa, 1996. p.110.

³¹ F.A. Hayek. *La presomption fatale*. cit. Por H. Guillén Romo. *La cotrstrevoctucton neoliberalo* Méx., ERA, 1997, p.45.

³² Enrique Dussel Peters. "En el nombre de la Libertad. El sistema Teórico del neoliberalismo", en *Economía Informa* No. 255. UNAM. marzo de 1997.

mercado. Así, el creador de la llamada Escuela de Chicago y difusor principal del mito del mercado como ámbito natural de la libertad y el progreso, Friedman, decide atacar por todos los frentes al Estado de bienestar, al que caracteriza como "el principal foco de interferencias con el sistema de mercado libre", ya el sector público, del que dice: "...un sector público cada vez más intervencionista destruirá tanto la prosperidad que debemos al sistema de libre mercado como la libertad humana proclamada de manera elocuente en la Declaración de Independencia". Por consiguiente, Estado providencia y sector público ampliado son enemigos de la libertad empresarial, por lo que deberán privatizarse todos aquellos servicios que provee este sector (salud y seguridad social, asistencia pública, vivienda, conservación del medio ambiente, protección al consumidor, etcétera), ya que en manos del sector público, dice Friedman, "debilitan la familia; reducen el incentivo al trabajo, al ahorro y a la innovación; impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad".

De esta manera, el centro de ataque de este nuevo liberalismo son el Estado benefactor y el sector público ampliado, quienes serían señalados como los causantes de todos los males sociales y económicos del capitalismo, desde la gran depresión y la pérdida de prosperidad hasta la falta de libertad política y económica, desde la inestabilidad económica hasta el debilitamiento de la familia, destacando que sólo mediante la expulsión del Estado de la vida activa de un país y el desmantelamiento del sector público de todas las áreas económicas y sociales en las que interviene, se logrará alcanzar la prosperidad general.

Ante esta avalancha antiintervencionista, no debe perderse de vista que el objetivo principal del neoliberalismo, como corriente ideológica que acompaña a la globalización, no es el progreso económico y el bienestar social, sino la restauración de la economía de mercado y su globalización, convirtiendo al planeta en un solo gran mercado como vía para restablecer la rentabilidad del capital en el largo plazo y enfrentar la crisis estructural del capitalismo. Si recordamos que la gran depresión de la década de los treinta se valió de la teoría keynesiana para intentar restablecer el equilibrio del sistema capitalista contribuyendo a su dinamización y expansión, la crisis actual, que adquiere carácter universal, se ha sustentado en el neoliberalismo como proyecto a ser aplicado a escala global a fin de enfrentar las secuelas de esta crisis con base en una reestructuración profunda del capitalismo en función de los intereses del gran capital financiero internacional.

³³ Millon Friedman y Rose Friedman. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. España. Ed. Grijalbo. 1980. pp.22. 35 Y 180.

Esto se ha logrado con la imposición del proyecto neoliberal en todos los países en tanto doctrina que se propuso vencer al keynesianismo y al Estado benefactor y como estrategia de retomo al liberalismo económico en todo el orbe para abrir espacios al capital privado. Con el dogma neoliberal monetarista, que cobró auge en todo el mundo en los años ochenta, se volvió a los tiempos en que el mercado reinaba por sobre la sociedad y sus fuerzas decidían y fijaban los precios de los factores de la producción sin que intervinieran ni el Estado ni los sindicatos u otras instituciones sociales de los tiempos modernos. Su planteamiento no se aparta del que proponían los clásicos en tiempos de la libre competencia: libertad de comercio, libre mercado, presupuesto balanceado y eliminación del Estado en su papel de agente económico; esto es, dejar hacer a los particulares y relegar al Estado a la función de guardián de la ley y el orden.

Como en el fondo se trata de golpear al Estado benefactor y a las instituciones que impiden el libre despliegue de las leyes del mercado, la libertad irrestricta del capital y su internacionalización, los neoliberales no se cansan de culpar al Estado y al sector público de los desajustes de la economía por los grandes déficit presupuestales que el intervencionismo acarrea. De tal suerte que la teoría monetarista pone énfasis tanto en la disminución del aparato estatal y la liberalización del mercado en tanto estrategia para contener a la crisis, como en la adopción de políticas de austeridad y saneamiento fiscal con el propósito de corregir los excesos del Estado interventor. Esta doctrina parte del falso supuesto de que el déficit público genera necesariamente inflación y evalúa forzosamente la mala administración del Estado. Según este dogma, el Estado debe equilibrar su presupuesto como buen administrador y "hacer más con menos", o poco pero bien, que mucho y mal.

En este sentido tenemos que decir que el déficit del sector público no proviene en términos generales de una administración dispendiosa, sino de gastos que generan más crecimiento para el futuro, ya que se trata de erogaciones en infraestructura, salud, educación, etcétera, que suscitan, a su vez, inversiones productivas a largo plazo, por lo que benefician a la colectividad en su conjunto, además que reducen los costos de reproducción al sector privado. Por el contrario, los recortes a ultranza de los gastos públicos provocados por las políticas ortodoxas de austeridad contraen la inversión, la producción y el empleo, imposibilitando el desarrollo. En estas condiciones, "el único déficit pernicioso es el que resulta de las políticas de austeridad que inflan los pagos de intereses y comprimen la inversión creadora de riqueza. La austeridad significa regresión social. ..", ya que la insuficiencia de gastos

-no el déficit presupuestal- pone en peligro el crecimiento, hipotecando el futuro de una nación."

Es claro que para la doctrina neoliberal los tiempos históricos no cuentan ni tampoco las transformaciones en el funcionamiento y estructura del capitalismo contemporáneo y en la organización estatal. Deliberadamente, los llamados *Chicago boys* olvidan que el mundo de hoy no es de libre mercado sino de un mercado monopolista, el cual recurre a un Estado y a una administración pública no para promover el "libre mercado" sino para evitarlo mediante el desmantelamiento de los controles y mecanismos públicos que regulan las grandes fuerzas monopólicas, las que terminan por reabsorber las mejores empresas de los sectores públicos y de sus competidores en aras de la reconcentración apabullante de la riqueza social: "La evidencia histórica demuestra que el mercado concentra capitales, poder e información; que en virtud de las leyes que rigen su desarrollo transforma su primitiva competencia relativa en dictadura de los oligopolios; que siempre ha requerido el auxilio del Estado, y que si en su fase semicompetitiva sus afinidades selectivas eran congruentes con la democracia liberal hoy, en su etapa monopólica e imperialista, ellas lo impulsan hacia el despotismo político."

La incompreensión y exclusión en el análisis monetarista del fenómeno de los monopolios como unidad típica y cada vez más generalizada en el capitalismo contemporáneo y antes contrarios a la libre competencia (pues controlan, fragmentan y desarticulan los mercados), lleva a Friedman y sus seguidores a incurrir en aberraciones históricas y lógicas como la que lo induce a reclamar que no es el predominio de los monopolios empresariales lo que liquida la economía de mercado sino la proliferación de controles económicos por parte del Estado y la existencia de los sindicatos obreros. De aquí que el llamado neoliberalismo comparta las mismas ideas que esbozara Adam Smith en relación al papel que debe jugar el Estado, nada más que con doscientos años de diferencia, cuando el Estado y el mundo eran un tanto diferentes al de hoy:

"El soberano queda completamente exento de toda obligación de tratar de llevar a cabo lo que por fuerza tendrá siempre que estar expuesto a innumerables ideas falsas, para cuya realización adecuada no habrá jamás

³⁴ Héctor Guillén Romo. *La contrarrevolución neoliberal* México, Ed. ERA, 1997, p.107.

³⁵ Atilio Borón. "Mercado, Estado y democracia. Reflexiones en torno a una propuesta paleoliberal", en Rosario Green. *Los mitos de Millon Friedman*. Méx., Ed. Nueva Imagen, 1983, p.77.

sabiduría ni conocimientos bastantes, a saber: la obligación de dirigir las actividades de los particulares y de encaminarlas hacia las ocupaciones que más convienen al interés de la sociedad. De acuerdo con este sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance ya la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas...".³⁶

Este último deber del Estado no fue del todo aceptado por un Friedman reacio a cualquier intervención que no fuera para asegurar el orden y la defensa, pues según él esta tercera función estatal pudiera parecer que justifica todo tipo de excesos y "defectos" del sector público y el que ha dado lugar a ese expansionismo estatal tan enemigo del mercado y por ende del sistema de libertad. Estado y mercado son antípodas en el esquema friedmaniano, con lo que elimina de un plumazo todo vestigio histórico que muestra lo contrario, desde el mismo origen del mercado capitalista hasta su desarrollo gracias a la intervención y uso del poder del Estado.

"La introducción de los mercados libres -nos dice un crítico de la concepción del mercado autorregulado-, lejos de hacer desaparecer la necesidad de controles, regulaciones e intervenciones, incrementó enormemente su alcance. Los administradores tuvieron que estar constantemente alertas para asegurar el libre funcionamiento del sistema. De este modo, aún aquellos que deseaban más ardientemente liberar al Estado de obligaciones innecesarias, y cuya entera filosofía reclamaba la restricción de las actividades estatales, no pudieron sino confiar a ese mismo Estado los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento *del/aissez-faire*".³⁷ Al separar al Estado del mercado, la teoría neoliberal está sancionando la visión liberal clásica del siglo XIX que considera al Estado y la sociedad civil, la política y la economía, como entes independientes y neutrales. Nada más lejos de la realidad de hoy.

³⁶ Adam Smith, cit. por M. Friedman, *op.cit.*, pp. 49-50.

³⁷ Karl Polansky, cit. por A. Borón, *op.cit.*, p.n.

Como teóricos del neoliberalismo y ejes dinámicos de los ataques al Estado, Hayek y Friedman no se limitan a postular una disminución del tamaño del Estado y del sector público sino que reclaman la desarticulación de las bases que dieron origen y sustentan al Estado moderno, entre las que están las instituciones democráticas. De esta manera, para instaurar el imperio del mercado reclaman hacer uso de la fuerza política y del autoritarismo a fin de imponer medidas adversas al bienestar general, como el recorte al gasto público y las disminuciones salariales. De aquí que para Friedman, "es claramente posible tener arreglos económicos que son fundamentalmente capitalistas, y estructuras políticas que no son libres". Por su parte, Hayek -quien asesoró a Pinochet para la instauración del modelo neoliberal en Chile- pronunció la frase "ninguna libertad para los enemigos de la libertad", refiriéndose a los que se oponen al libre mercado, lo que ha servido para justificar las represiones a los supuestos enemigos de la libertad."

Esto nos demuestra que el nuevo liberalismo y la democracia son incompatibles, como bien diría Norberto Bobbio en su ensayo sobre la democracia, pues el pensamiento liberal renace con carácter regresivo y reaccionario, con el cual "no solamente está en juego el Estado benefactor, o sea el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia...".⁴⁰ El objetivo de los neoliberales, lo estamos viendo, es salvar al capitalismo, aún a costa de sacrificar la democracia.

Las reformas orientadas hacia la liberalización de los mercados han requerido del uso de gobiernos autoritarios, en detrimento de las instituciones representativas, por lo que el neoliberalismo como proyecto económico se ha tenido que acompañar de un programa ideológico y político que lo complementa y justifica: la llamada escuela del *public choice* (elección pública). El neoliberalismo, entonces, no es tan sólo un proyecto económico de enfrentamiento con el Estado keynesiano. Representa también un programa ideológico y político de matices autoritarios y represivos, necesario para la instauración del nuevo orden burgués fundado en una economía de mercado a ultranza y su globalización.

La corriente del *public choice*, que surge a fines de los años sesenta por conducto de J.M. Buchanan, pretende aplicar al Estado y al sector público

³⁸ Enrique Dussel, *art. cit.* p. 23

³⁹ Ricardo J. Gomez. "Antineoliberalismo=ideotez: una respuesta crítica", en *Economía Informa*, No. 255, Ioe, Cil. pp 4-10

., Norberto Bobbio, *oo.cit.*, p,140,

el mismo enfoque de análisis que para la economía, con el fin de oponer a la teoría de las "fallas del mercado" (nacida con el Estado de Bienestar) la de las "fallas del gobierno" y de esta manera reforzar su embate al Estado y su campaña para el desmantelamiento del sector público. Rescatando la idea de Hobbes de que el Estado es un monstruo ("Leviatán") que crece desmesuradamente y sin control, la escuela del *public choice* sostiene que el Estado en su gigantismo produce más males que bienes, y que tanto políticos como burócratas son agentes egoístas y maximizadores de sus beneficios, por lo que el sector público no puede ser el mecanismo más eficiente para corregir externalidades (fallas del mercado).

Sus propuestas prácticas para minimizar al "Leviatán" o "Estado monstruoso" y controlarlo, están inspiradas en la teoría del liberalismo y tienen que ver con medidas como la privatización, desregulación, desburocratización y reducciones salariales. "La *solución burocrática*, afirma esta escuela, es siempre menos eficaz que la *solución de mercado*, y concluye que el Estado recauda más recursos de la sociedad que los que le entrega... Así, el pensamiento económico de Friedman junto con el de Buchanan y Tullock, a través de la escuela del *public choice*, se conjugan para configurar el nuevo liberalismo como un proceso contrarrevolucionario no sólo en el orden económico sino también en el potífico".

El discurso monetarista de regreso al liberalismo económico *del/aisez faire* esconde en realidad todo un proyecto político-ideológico de ataque abierto y sistemático a todas las conquistas sociales y políticas expresadas en el Estado de bienestar, promueve el desmantelamiento de las instituciones asistenciales y representativas para instaurar el imperio de un mercado que, lejos de ser libre y armónico, representa la esfera del conflicto y del predominio del más fuerte, pues reagrupa a los intereses del capital financiero y monopolista que busca la internacionalización de capital y la globalización de los mercados.

Aunque los postulados del neoliberalismo han sido rebasados ante el fracaso de la "mano invisible" como mecanismo espontáneo para impedir las crisis recurrentes del siglo XX e incluso han provocado mayores crisis, un menor crecimiento de las economías mundiales y el incremento desmesurado de las desigualdades sociales, y aunque se ha demostrado que la liberalización a ultranza ha suscitado el desarrollo de un capitalismo

⁴¹ René Villarreal. *La contrarrevolución monetarista. Teoría política económica e ideología del neoliberalismo*. Méx. Ed. Océano. 1983. p.462.

salvaje, usurero, descontrolado y cada vez más desequilibrado, fomentando la desestructuración de los Estados nacionales y la fragmentación de sus soberanías así como una reorientación alarmante de las administraciones públicas hacia objetivos meramente mercantiles, no parece vislumbrarse para los albores del nuevo siglo la supresión del neoliberalismo como ordenamiento supraestatal de la economía mundial.

Capítulo III

EL PAPEL DEL ESTADO Y
DEL SECTOR PÚBLICO EN
MÉXICO: 1940-1982

111. EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982.

En nuestro país, el intervencionismo estatal fue adquiriendo relieves cada vez más preponderantes después de la crisis de los años treinta. Su importancia se encuentra asociada tanto a los requerimientos de enfrentar los efectos de la depresión económica como a la necesidad de transitar a una fase de industrialización sustitutiva y consolidar un crecimiento económico y social estables. De un simple supervisor y regulador de las condiciones del mercado del periodo liberal, el Estado mexicano de la época moderna llegó a convertirse en rector de la economía, productor y proveedor de bienes y servicios, planificador, inversionista, consumidor, promotor, distribuidor, protector, benefactor y dirigente de un modelo de desarrollo que estimuló el crecimiento y diversificación del sector público, así como el auge del desarrollo institucional de la administración pública.

Para los objetivos de este trabajo, es importante que recalquemos el papel que jugó el intervencionismo estatal en el desarrollo económico y social de México a partir de 1940 y hasta 1982, pues ello nos permitirá dilucidar la importancia de la administración pública para los fines de promoción y desarrollo de la clase capitalista y el sector industrial, desvirtuándose su función de promotora de un proyecto de desarrollo social equitativo y autosustentable. El carácter de este intervencionismo dio origen al Estado desarrollista y populista y a la centralización y burocratización de la administración pública, Estado cuya injerencia creciente en la vida económica y social mediante políticas públicas proteccionistas impulsó el crecimiento y expansión del sector público, pero también su hipertrofia y posterior declive. En el presente capítulo analizamos el intervencionismo en sus dos etapas cruciales, atendiendo la evolución y el papel desempeñado por el sector público: la etapa de desarrollo y expansión del sector público (1940-1970), en la cual se consolida el Estado desarrollista, y la etapa de auge y posterior decaimiento de este sector (1970-1982), periodo de crisis del Estado desarrollista.

3.1. El Estado desarrollista y la ampliación del sector público, 1940-1970.

En México, como en los demás países dependientes y subdesarrollados, el Estado moderno consolidó la formación del capitalismo y de sus relaciones

sociales como modo de producción dominante. Bajo la égida de un Estado plenamente consolidado y una burocracia política firmemente hegemónica, a partir de la década de 1940 se fueron constituyendo las estructuras económicas, políticas y sociales que permitieron y garantizaron el proceso de industrialización y el desarrollo y promoción de una clase capitalista en ascenso. La participación ampliada del Estado en la vida económica y social es resultado del propio proceso de desarrollo capitalista y de la incapacidad e impotencia de la naciente burguesía para dirigirlo por sí misma.

La función primordial del intervencionismo estatal en nuestro país a partir de los años 40 ha sido, entonces, la de promover un desarrollo industrial "a toda costa", en particular, y un crecimiento económico, en general, utilizando para ello todos sus recursos políticos y económicos así como administrativos disponibles a fin de convertir al sector industrial en una actividad rentable y en expansión, como bien lo logró hasta la década de los 70. Bajo esta perspectiva, entendemos que el papel del Estado y de la administración pública ha sido fundamentalmente desarrollista y no precisamente de bienestar, pues en los años que estamos considerando no se atendieron adecuadamente demandas sociales en cuestiones de salud, educación, vivienda, salarios, etcétera, y sí se presentó una tendencia creciente al fomento y desarrollo industriales.

En efecto, la intervención del Estado en la economía fue decisiva para el paso de las actividades agrarias a las industriales, mediante la conducción del proceso industrial, la producción de insumos y bienes esenciales para la acumulación y el suministro de servicios, supliendo de esta manera la insuficiencia histórica de una burguesía incapaz de crear y reproducir las condiciones materiales de su propia existencia. De esta manera es que se modifica cualitativa y cuantitativamente el funcionamiento y la anatomía del Estado y se amplía, reestructura y expande el sector público en México, sobre todo a partir de los años cuarenta.

Aunque el intervencionismo estatal se fundamenta en los preceptos de la Constitución Política de 1917, la cual otorga al sector público atribuciones extraordinarias en materia económica y social en los artículos 3º, 25, 26, 27, 28 Y 123, fue hasta el primer Plan sexenal (1934-1940) que se establecen las bases de una importante y activa participación del Estado en diferentes sectores para proteger, estimular y desarrollar la industria y conducir la vida económica y social. Así, las políticas y proyectos emprendidos por el presidente Lázaro Cárdenas desde 1935 dieron los primeros impulsos a

la industrialización y al inicio de la formación de un amplio y complejo sector público.

Es en la década de los cuarenta cuando arranca propiamente el proceso industrial y cuando el intervencionismo estatal adquiere una dinámica e impulso singulares. La injerencia del Estado y la creación de un amplio sector público vino a suplir la deficiencia del sector industrial y a impulsar, reactivar y subsanar elementos que frenaban su desarrollo (las comunicaciones y energéticos, la estrechez del mercado interno, la dependencia de los abastecimientos del exterior, la escasez de materias primas y de productos básicos). La trayectoria del intervencionismo estatal a partir de entonces y hasta 1970 se caracteriza porque permite la formación del sector público de la economía y su diversificación acelerada. El Estado se convierte en el pionero y rector de este proceso debido al incremento y expansión de sus gastos directamente productivos para la creación de las empresas y organismos de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios (el sector público de la economía), ya través de inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento Industrial.⁵³

El intervencionismo estatal se expresa fundamentalmente en un fuerte gasto público, por lo que la industria en general se vio beneficiada en estos primeros años con la expansión de la inversión pública, que en 1940 representa ya el 47.5% del gasto público total. Analizando el destino y la composición de la inversión pública en el periodo que va de 1940 a 1970,⁵⁴ nos podemos dar cuenta del carácter y naturaleza del desarrollo que el Estado quiere fomentar, esto es, su interés no es el bienestar social sino el desarrollo industrial. En los años cuarenta, la inversión pública se dirige sobre todo a Comunicaciones y Transportes (entre el 50 y el 60% de la inversión pública total), lo que nos habla de un intervencionismo estatal más abocado a la creación de obras de infraestructura, a fin de proporcionar un contorno amplio y rentable a las inversiones del sector privado. Paulatinamente se va dando un mayor énfasis al gasto directamente productivo, ya que la inversión para fomento industrial (electricidad, petróleo y gas, siderurgia y minería) pasó de representar el 8.3% del total de la inversión pública en 1941 a absorber el 38% en 1970.

Sin embargo, las inversiones del gobierno en beneficio social no muestran el mismo dinamismo. El comportamiento de la inversión pública destinada

⁵³ Ver Alejandro Álvarez Béjar et al. *Industrialización y lucha de clases en México: la etapa de transición al capitalismo monopolístico*. Tesis, UNAM, 1973.

⁵⁴ Ver NAFINSA. *La economía mexicana en cifras*. México, 1981, cuadro 6.24.

al beneficio social en los años que van de 1940 a 1970, y que cubren las áreas de salud y seguridad social, educación e investigación, vivienda, servicios públicos urbanos y rurales y otras inversiones sociales, muestran una tendencia errática y más bien baja, representando tan sólo el 16.8% promedio de la inversión pública federal total; en tanto que para el fomento industrial y comunicaciones, el gobierno destinó inversiones que en el mismo periodo significaron más del 66% de la inversión total. Para los años posteriores y que consideramos son la etapa de crisis de este modelo intervencionista (1971-1979), las inversiones destinadas al beneficio social sufrieron una caída drástica hasta representar niveles de inversión social inferiores a los registrados en los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

Como es de suponerse, las empresas del sector público aumentan su participación relativa dentro de la inversión pública de una manera significativa: de 44% en 1940 a 53% para 1955. Una explicación está en que en este periodo se crearon más de 140 empresas de participación estatal y organismos descentralizados (hasta 1939 existían 65 aproximadamente).⁵⁵ Se trataba sobre todo de industrias que proveían de medios básicos y baratos al sector manufacturero privado (siderurgia, fertilizantes, cemento, papel, azúcar, textiles, petroquímica, metalmecánica), y en los que necesitaban sustituirse importaciones, fundamentalmente a partir de la segunda guerra mundial. Pero también eran empresas que habían fracasado en manos del capital privado y que retomó el Estado para su reorganización y saneamiento (Ayotla Textil, DINA, Toyoda de México, Manufacturera Corpomex, Aceros Esmaltados).⁵⁶

Es importante recalcar que un instrumento muy poderoso de la administración pública lo constituyó la Nacional Financiera, que como banca de desarrollo y fomento juega un papel primordial en el proceso de industrialización, pues ante el desapego de las instituciones financieras privadas para financiar el crecimiento industrial o debido al mal equipamiento de otros organismos de inversión para realizar esta labor especializada, esta institución pública fungió no sólo como banco de inversiones, sino que amplió sus posibilidades al apoyar a empresas ya existentes pero poco atractivas para el capital privado, financiando a aquellas que se consideraba necesario fomentar y fundando nuevas.

⁵⁵ Alejandro carrillo castro. *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, 1,2, Méx., Ed. Porrúa, 1980; y A. carrillo castro y Sergio Garcia Ramirez. *Las empresas públicas en México*. Méx., Ed. Porrúa, 1983.

⁵⁶ NAFINSA. "La política industrial", en leopoldo Salis. *La economía mexicana*. El Trimestre Económico, lecturas 4, Méx., Ed. FCE, 1973.

Sin embargo, este expansionismo del sector público no significó un aumento igualmente importante dentro del producto total manufacturero: "Las empresas estatales, por lo general, se orientan hacia actividades industriales básicas, que requieren montos de inversión muy grandes y que son de alto riesgo. Más que su aporte cuantitativo (las empresas estatales participan con muy poco del producto industrial) su importancia es cualitativa, al abrir paso y campos nuevos a la producción industrial".⁵⁷

Es decir, el sector público transfiere al industrial privado un capital creado en las empresas estatales: "La expansión del sector público, y particularmente del sector paraestatal, fortaleció la base material de la economía con el desarrollo de la industria básica (siderurgia, generación de energía eléctrica, petróleo y petroquímica básica), y permitió la acumulación, en el sector privado, de un capital generado en las empresas del Estado. El desarrollo económico del sector público aunado al carácter netamente corporativo del aparato estatal, formó un capitalismo y una burguesía de Estado que sustenta su poder indistintamente, tanto en la posesión de los medios de producción estatales, cuanto en realizar una función indispensable en la reproducción ampliada del capital social".⁵⁸

Así, la administración pública se fue inclinando cada vez más a un proyecto de desarrollo industrial dejando de lado programas de bienestar social. Tanto la creación y consolidación de empresas y organismos del sector público, como la política proteccionista y de incentivos fiscales al capital privado (la ley de industrias nuevas y necesarias que fomentó la creación de empresas medianas y pequeñas, la regla XIV de la Tarifa General de Importaciones), fueron creandoun clima muy favorable para la expansión de las actividades industriales, asegurando un rápido proceso de formación de ahorros y de capitales y atrayendo a la inversión extranjera. En esa forma se ha hecho viable la expansión de la base productiva industrial, aunque al mismo tiempo hayan quedado relegados a segundo plano objetivos relacionados con la distribución del ingreso, el ensanchamiento del mercado interno y el desarrollo regional equilibrado".⁵⁹

El apoyo estatal al sector privado de la industria no ha sido indiscriminado, sino que desde sus inicios el intervencionismo estatal se fue perfilando hacia ciertas ramas industriales que más interés tenía en promover. A partir de la

⁵⁷ CEPAL. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nueva York, 1956, p.177.

⁵⁸ Adolfo Oribe y R. Cordera. "México: industrialización subordinada", cit. por A. Álvarez Béjar et al., *oo.cu.*, p.13.

⁵⁹ NAFIN5A. "La política industrial", *op.cit.*, p.203.

década de los años 80, el Estado desarrollista se dirigió a favorecer a las empresas con mayor dinamismo y alta concentración de capital, y que son, además, las que están más vinculadas al capital extranjero, a diferencia de los años 40 que promovió y benefició a pequeñas y medianas industrias nacionales. Desde entonces, la acción del sector público (altamente proteccionista y de incentivos fiscales a les grandes capitales) favoreció la entrada masiva de capital extranjero, tanto en forma de inversión directa con las empresas transnacionales como en calidad de préstamos, promovió una industria ineficiente y acentuó la concentración y centralización industrial en favor de los monopolios.

La política del "desarrollo estabilizador" emprendida desde fines de los 50 hasta 1970, fue reforzando esta monopolización de la economía mexicana, y por lo mismo el Estado tuvo que incrementar su actividad "como causa y efecto-del propio avance de los monopolios, ya sea a través del crecimiento del gasto corriente para atender los problemas de realización propios de una economía monopólica, o de los incrementos de los gastos de capital para abaratar los costos de producción de los capitalistas, apoyando de este modo su tasa de ganancia".⁶⁰ La trayectoria que siguió el intervencionismo estatal fue, entonces, para prohiar un sector industrial fuertemente integrado al proceso de internacionalización del capital y en donde empezaban a predominar las empresas transnacionales, fundamentalmente estadounidenses.

Tanto la ampliación y diversificación del sector público, como las exoneraciones fiscales a los ingresos del capital y los subsidios y transferencias a la industria privada -merced a la política de precios y tarifas reducidos de los bienes y servicios de las empresas públicas-, contribuyeron de forma definitiva al deterioro paulatino de las finanzas del Estado y a una creciente subordinación de todo el sector público a las necesidades de acumulación del capital monopólico. En efecto, los años que inician con la década de los 80 están marcados por los enormes gastos que asume el sector público en infraestructura e insumos básicos para apoyar a la industria manufacturera y profundizar la sustitución de importaciones, traduciéndose esto en un creciente déficit del sector público que se financiaba con deuda interna y externa de manera creciente.

⁶⁰ José Ayala. "Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976". *Investigación Económica*. no.a, jul-sept. 1977, UNAM, p.71.

En los años 60, por ejemplo, se realiza el proceso de mexicanización de la rama minera y la nacionalización de la industria eléctrica. Esta última era una empresa altamente ineficiente en manos de particulares, pues ante la ausencia de una rentabilidad inicial, el capital privado dejaba de producir este apreciable fluido a sectores y regiones que lo requerían, obstaculizando su desarrollo. El sector público absorbe también empresas privadas en quiebra o abandonadas por la iniciativa privada por no ser lucrativas, como las vinculadas a la rama textil, pesquera, del azúcar, henequén, envasado de pescado y mariscos, beneficio del tabaco, astilleros navales, bienes de capital y hasta de refrescos y bicicletas.⁵¹

Bajo esta dinámica se inicia en la década mencionada una expansión acelerada y la hipertrofia del sector público, cuyo origen no fue solamente la adquisición de empresas no redituables a corto plazo para el capital privado, sino la compra (rescate) de empresas estratégicas tanto nacionales como extranjeras, que en manos de la iniciativa privada habían fracasado, como fueron los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, el grupo de Teléfonos de México, las azufreras, Ayotla Textil, el grupo Hilos Cadena, el grupo SOMEX, la mayoría de los ingenios azucareros, algunas empresas mineras y las empresas hoteleras."

Como es comprensible, la diversificación del sector público no ha obedecido a una estrategia de expansión planeada desde y por el Estado, sino a decisiones políticas coyunturales y a necesidades del sector privado, lo que ha dado lugar al llamado "gigantismo" e hipertrofia del sector público. Es por esto que para principios de los setenta, el número de entidades del sector público es ya muy alto, pues alcanza una cifra alrededor de las 600, entre empresas, organismos descentralizados, fideicomisos, comités, comisiones, consejos y centros, distribuidos en todos los sectores de la economía."

Es decir, el sector público no es de ningún modo un sector competitivo con el sector privado, sino que es funcional y ha sido estructuralmente necesario al mismo en la etapa de expansión del capital monopólico, al permitir y garantizar altas tasas de rentabilidad a este capital y propiciar el crecimiento sostenido de la economía, que a partir de 1940 y durante tres

., Jorge Tamayo. "Las entidades paraestatales en México". *México: 75 años de Revolución*. Méx., Ed. FCE. 1988.
*, A. Carrillo Castro y Sergio García R., *op.cit.*, pp. 39-40.
⁵¹ A. Carrillo Castro. coord.(1980), *op.cit.*

décadas alcanzó tasas promedio de un 6.5% anual, como nunca antes en la historia. Sin embargo, su papel de motor de este crecimiento fue a costa de su descapitalización y deterioro crecientes y de la desatención del bienestar social. Y esto nos habla del carácter contradictorio del intervencionismo estatal.

3.2. Auge y declive del sector público, 1970-1982.

Hasta aquí hemos visto cómo la creciente actividad gubernamental conlleva profundas contradicciones, pues si por un lado el sector público se amplía para convertirse en el eje y garantía del crecimiento capitalista, por el otro lado (el revés de la moneda), este intervencionismo estatal llega a volverse obstáculo de este mismo crecimiento. Estas contradicciones, cuyas causas mencionaremos, pusieron en evidencia los límites del intervencionismo estatal.

Los límites al intervencionismo del Estado se encuentran en la propia evolución contradictoria del modelo de desarrollo capitalista, cuyos ejes son la creciente socialización de los costos (a cargo del sector público) y la mayor apropiación privada de los beneficios (por parte del sector empresarial). Es decir, "al mismo tiempo que el Estado aumenta su intervención en la economía, y por consiguiente el volumen de sus gastos, reduce proporcionalmente la parte de plusvalía que se apropia"⁶⁴ Esto se expresa en las constantes y crecientes transferencias al sector privado y en el carácter de la participación no rentable de la empresa pública.

Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Marcela Torres demuestran en un ensayo⁶⁵ que la empresa pública es obligada frecuentemente a asumir un papel diferente al empresarial, por lo que sus niveles de desempeño han sido débiles, erráticos y muy dispersos. Esto se debe, nos dicen, a la política de rezago de precios y tarifas y al manejo débil del crédito y cobranzas de las empresas públicas, el cual también sufre de profundos rezagos. Mediante el manejo de precios de bienes y servicios por debajo del precio del mercado para promover la industrialización y el otorgamiento de créditos excesivamente preferenciales para las empresas privadas, las empresas

⁶⁴ Manuel castells. *La crisis económica mundial y el capitalismo americano*. España. Ed. Laia. 1978, p.113.

⁶⁵ Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Marcela Torres. "Desempeño financiero de la empresa pública mexicana sujeta a control presupuestar, en *Empresa Pública. Problemas y Desafíos*, vol.u, nos.6-7. enero-diciembre. 1988. División de Administración Pública. CIDE. pp.127-154.

públicas están cumpliendo un papel subsidiario del mercado y de banca de desarrollo muy liberal -explican estos autores-, lo que claramente provoca utilidades bajas y descapitalización, impactando negativamente en su desempeño financiero. El hecho de que las empresas públicas no sean rentables no significa que no puedan serlo, sino que se les impone una modalidad de crecimiento deficitaria para que el sector privado reduzca costos de producción.

Este desempeño aparentemente pobre e ineficiente de la empresa pública y su intervención poco rentable, sacrificando sus propios recursos, sirvió para que el sector privado, sobre todo el monopolístico, alcanzara -él sí- altos niveles de rentabilidad y eficiencia. "Las pérdidas de las empresas y organismos de propiedad estatal -nos dice Roberto Castañeda- son la contrapartida -incluso contable- de las altas tasas de ganancia del capital privado... Los bajísimos márgenes de ganancia [...] de PEMEX, de la Comisión Federal de Electricidad, y los crecientes déficit de operación de los Ferrocarriles, etcétera, son precisamente la prueba de esto, al representar bajos costos de energéticos, insumas y transportes", " Lo que se traduce en subsidios y endeudamiento. Aunque también habría que considerar, nos dice Castañeda, los graves problemas de corrupción dentro de la administración pública, de saqueo, rapiña y peculado, que también perjudican el desempeño de la empresa pública, pues durante largo tiempo han sido botín de los gobiernos en turno.

"Así, el sector de capital monopolista produce proporcionalmente, cada vez más valor y distribuye cada vez menos rentas, mientras que el sector público funciona en sentido contrario en los dos terrenos. El Estado emplea cada vez más trabajadores y distribuye cada vez más rentas sin hacerse con el control de las fuentes de creación de valor y permaneciendo por detrás del sector privado en cuanto al crecimiento de la productividad." Como resultado de esto, "el desfase estructural entre la socialización de los costos y la privatización de las ganancias desembocó en la crisis presupuestaria del Estado".⁶⁷

Esto denota que el Estado y la administración pública se han subordinado a los requerimientos de acumulación de los sectores hegemónicos, aún a costa de contribuir a incrementar los desequilibrios estructurales, como la mayor oliqopolización de la economía, los mayores rezagos sectoriales,

.. Roberto Castañeda R.C. "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen", en *Cuadernos Políticos*, no.8, abril-junio, 1976. pp.56-57.

⁶⁷ Manuel Castells. *loc. cit.*

el incremento de la concentración del ingreso y desatendiendo a los grandes grupos de población. No es el Estado desarrollista en sí el que generó fuertes desequilibrios e ineficiencias, ni la expansión desordenada del sector público ni una administración dispendiosa lo que provocó la crisis de esta modalidad intervencionista, sino que ellos mismos son expresión y resultado de la crisis de un modelo de desarrollo sustentado en fuertes y graves contradicciones.

Las contradicciones que hemos venido mencionando, y de las cuales forma parte importante el crecimiento desmesurado del sector público, condujeron a la crisis económica que estalla en los años setenta. En efecto, la oligopolización de la economía, el endeudamiento creciente y el incremento de la participación del Estado en la vida económica y social, de ser los elementos contrarrestantes de los desequilibrios, se vuelven en su contrario, en fuentes de inestabilidad, al encontrar límites estructurales para seguir impulsando el modelo de desarrollo. La pérdida relativa de injerencia estatal a fines de los sesenta fue una consecuencia derivada del inicio de la crisis, la cual se expresaba en las disminuciones del gasto y la inversión públicas a partir de 1965 debido al deterioro financiero del sector público y al lento crecimiento de sus ingresos.

Un ejemplo del fuerte deterioro fiscal que ha venido sufriendo el sector público y que se agudizó en estas fechas, se demuestra en las enormes transferencias corrientes al sector privado y a las entidades paraestatales, las cuales representaron más del 30% de los gastos corrientes del gobierno federal en 1969. Los subsidios y las transferencias corrientes a la industria, al comercio y al sector agropecuario guardan relación con la política estatal de fomento al capital privado aún a costa de su debilidad financiera y de contraer compromisos financieros con el exterior. "Numerosas industrias han disfrutado de subsidios (aparte de evadir impuestos) durante periodos que parecen más prolongados de lo necesario; de donde mientras las empresas en cuestión obtienen elevadas tasas de ganancia, el sector público incurre en gastos virtuales que limitan su capacidad financiera para promover otras empresas o actividades".

Ahora bien, la disminución de la presencia estatal a finales de la década de los sesenta tuvo sus secuelas inmediatas en el retraso de la producción de ramas clave de la economía, tales como petróleo, electricidad, siderurgia

.. Francisco Javier Alejo. "La política fiscal en el desarrollo económico de México". *La sociedad mexicana: presente y futuro*. Selecc. de M.S. Wionczek, Lecturas 8, El Trimestre Económico. Méx., Ed. FCE, 1979, pp. 73-74.

y minería, así como rezagos importantes en los gastos de bienestar social. Estas múltiples exigencias y presiones sobre el sector público contrastaban con el deterioro creciente de las finanzas gubernamentales y la descapitalización de sus empresas.

Sin embargo, a partir de los setenta, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) instrumentó una política de expansión del sector público sin precedentes, lo que implicó "la ampliación de la infraestructura del sector público para abrir campos que consideraron insuficientemente cubiertos (vivienda: INFONAVIT; ciencia y tecnología: CONACYT; promoción de exportaciones: IMCE; industrialización rural: FONAFE; energía nuclear: INEN), así como el múltiple desarrollo de fideicomisos, comisiones especiales, ampliación de funciones de organismos existentes, creación de nuevas empresas, etcétera".⁶⁹ En consecuencia, en el periodo de 1971 a 1981, además de experimentarse un crecimiento notable de la inversión estatal, se produce una acelerada expansión del sector público (esto se da de 1971 a 1976), se fortalecen las áreas bajo control estatal, como las industrias de insumos básicos, y se fomenta la producción de bienes de capital en asociación con capital transnacional (años de 1977 a 1981).⁷⁰

Como señalábamos, el crecimiento que experimentó el sector público de 1971 a 1976 respondió a requerimientos importantes de producción de bienes de capital (por ejemplo, el Grupo Industrial NKS y Clemex, en coinversión) y de petroquímicos secundarios (Adhesivos, S.A., Poliestireno y Derivados, etcétera), ya una política de "mexicanización" de industrias, mediante la cual pasaron a control público las empresas: Cananea, Azufrera Panamericana, Telmex, Compañía Minera Autlán, Tabacalera Mexicana, Motores Perkins, CONDUMEX, Alimentos del Fuerte, y otras. A partir de 1977 y hasta 1981, se continuó con una expansión del aparato productivo estatal en el área de bienes de capital, y se mantiene la tendencia a la asociación del sector público con el capital privado, extranjero y nacional."

Además, se propaga la creación desordenada y sin control de otros organismos (que en muchos casos fue por necesidades inmediatas y para atender conflictos sociales), como fideicomisos, comités, comisiones, consejos y centros, que abultaron al aparato burocrático-administrativo y

.. Gerardo M. Bueno "Las estrategias del desarrollo estabilizador", en Gerardo M. Bueno, coord. *Opciones de política económica en México*. Méx., Ed. Tecnos. 1977. p.32.

⁷⁰ José Ayala. Garrido y Feo.Javier Villa. "El complejo productivo estatal; elementos para un diagnóstico". *Economía Informa*. no.106. julio de 1983. UNAM.

⁷¹ Cf. José L. Ayala et.al., *op.cit.*

se convirtieron en fuentes de corrupción y despilfarro, complicando el manejo de la administración pública. Así, el número de entidades del sector público aumentó considerablemente en la administración de Echeverría, pues de ser 600 a principios del sexenio, para fines de 1976 se registraron más de 900, de los cuales 122 eran organismos descentralizados; 256, empresas de participación estatal mayoritaria, 78, de participación minoritaria; 236, centros, comisiones, comités y consejos; 185, fideicomisos; y 65, organismos del sector financiero."

En términos globales, en el periodo 1971-1981, se da una tendencia general a que el gasto del sector público aumente, en particular, el de capital. Este se concentra en los sectores productores de insumos básicos, fortaleciendo, a su vez, los circuitos financieros estatales (NAFINSA, SOMEX, BANOBRAS) a fin de apoyar la expansión de la industria de bienes de capital, induciendo al capital privado a invertir en áreas consideradas como prioritarias por el Estado. Esto dio como resultado una mayor inversión extranjera y se observa un proceso de asociación entre el Estado y el capital foráneo (caso de Turalmex, S.A., Turbinas de Vapor, Grupo Industrial NKS S.A., Productora Mexicana de Tubería, S.A., Nitrocelulosa, S.A., Tuberías y Equipos Industriales, S.A., Productora de Engranajes y Reductores, S.A. y Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.), representado por compañías suizas, japonesas, españolas y alemanas."

El auge del sector público de los años que van de 1970 a 1976, y que formó parte del proyecto reformista y modernizador de Luis Echeverría, fue la estrategia gubernamental para tratar de impedir la caída de las ganancias empresariales en los años de la crisis. En este sentido, el mismo secretario del Patrimonio Nacional en el sexenio mencionado, Horacio Flores de la Peña, reconoció el papel que el sector público cumple al estar subsidiando en forma deliberada a la iniciativa privada para que alcance los niveles de competencia que su falta de integración les impide conseguir, asegurando, a su vez, que la crisis financiera del Estado se debe a que "gran parte de la pérdida de los ingresos públicos se convierte en utilidades del sector privado ...".⁷⁴

De esta manera, el expansionismo del sector público, mediante el expediente de aumentar la inversión pública ante las tendencias contraccionistas de la

⁷² A. Carrillo Castro, coord. *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción.* México, INAP, 1976, cuadro 2.

⁷³ J. Ayala, et al., *op.cit.*

⁷⁴ *El Día*, 31 de diciembre de 1971.

inversión privada y a costa del engrosamiento del conjunto de entidades del Estado, así como la política de subsidios y transferencias al sector privado vía precios reducidos de las empresas estatales y una política fiscal regresiva, además de la política populista de ajustes salariales, elevaron extraordinariamente el déficit de las finanzas públicas y condujeron al deterioro generalizado del conjunto de sus empresas. Este déficit creció más de 845% durante el sexenio, "cuestión que obligó a dar menos énfasis al gasto social, a una descapitalización de las empresas estatales y, en general, a un debilitamiento de las finanzas públicas." Esto marcó el inicio de la crisis de esta modalidad intervencionista y el declive del sector público como palanca del desarrollo.

Tenemos entonces que como resultado directo de este intervencionismo estatal para asegurar la reproducción ampliada del capital y ante la incapacidad del Estado para realizar una reforma fiscal profunda y una modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la situación financiera del sector público se degradó fuertemente entre 1971-1976. Sin embargo, "...frente a la alternativa de elevar el precio de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales -disminuyendo la tasa de beneficio de los empresarios privados y/o creando fuertes presiones inflacionistas- o apelar al endeudamiento, el Estado decidió utilizar esta última opción".

Así entonces, la crisis financiera del sector público, al conjugarse con la recesión internacional de los años 70, conducen al deterioro y declive de este sector e imponen límites al intervencionismo estatal, pero también imponen al Estado la búsqueda de fuentes de financiamiento en el exterior. Por lo que a partir de 1973, tanto el sector público como las empresas privadas recurrieron ampliamente al crédito externo, dándose una verdadera expansión de la deuda externa de México, que llegó a quintuplicarse en tan sólo seis años, pasando de 6 mil millones de dólares en 1970 a una deuda externa total de aproximadamente 30 mil millones de dólares en 1976.⁷⁷

Partiendo de esta situación y ante la magnitud del problema de la deuda externa y el compromiso de pagar todas las obligaciones contraídas, el

⁷⁵ J.Ayala (1977), pp. 78 Y 86. Es importante señalar que si el sector paraestatal pudo cumplir con el cometido de subsidiar al sector privado, ha sido porque sus niveles de productividad han sido muchas veces más altos que en la industria privada. Los datos del valor bruto agregado por persona ocupada para 1970 demuestran que en el sector de empresas estatales fue 90% más alto que en la industria nacional, lo que le ha permitido transferir recursos al sector privado. Cf. J.Ayala . "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta". *Investigación Económica.*, no. 150, oct-dic, 1979, vol. XXXVIII, pp.401-430.

⁷⁶ I. Héctor Guillén Romo (1984), p.48.

⁷⁷ Cf. Rosario Green. *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos.* México, Srla. de Relaciones Exteriores. 1988, p.22.

gobierno de José López Portillo (1976-1982) adoptó un programa de estabilización a partir de 1977 mediante la firma de un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto significó el compromiso de someter las políticas públicas a los criterios monetaristas de este organismo internacional y de la comunidad financiera de Estados Unidos, que coincidían con los planteamientos habituales del sector empresarial y la doctrina neoliberal friedmaniana de recortar funciones al Estado y trasladar actividades públicas al sector privado.

A partir de entonces, sobre todo de 1982 con la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se somete al Estado y a la administración pública a cambios profundos en su modalidad intervencionista que profundizó la crisis del Estado desarrollista y condujo al sector público a una reestructuración profunda y achicamiento mediante mecanismos como la privatización, desregulación y recortes al gasto público, lo que también llevó a la economía a una profunda recesión en aras de destinar la mayor parte de los recursos presupuestales al pago de la deuda externa. Esto en realidad ha significado una forma de traslado de los recursos del erario público a manos del capital financiero.

En términos generales, podemos decir que en estos 40 años que examinamos, el sector público, siguiendo un criterio de intervención estructural de largo plazo inspirado en las tesis de la CEPAL, cumplió, entre otros, con los siguientes objetivos: garantizar el crecimiento de la economía a través de un cierto volumen global de inversión en áreas estratégicas y construcción de infraestructura; proporcionar servicios públicos indispensables para el funcionamiento de la economía y el desenvolvimiento de la sociedad; complementar a la inversión privada y mantener fuentes de ocupación; subsidiar a las empresas privadas sin atender a los costos (operando las industrias básicas para abastecer al capital privado de productos y servicios a precios reducidos); garantizar el crecimiento industrial subsidiando los costos de instalación y operación de un número creciente de empresas industriales; ampliar y mantener en operación los sistemas básicos de transporte y comunicación, aunque sea en condiciones antieconómicas; evitar colapsos financieros, absorbiendo pasivos en que incurren empresas financieras o industriales.

Aunque el Estado desarrollista asumió labores de empresario y se convirtió en protagonista directo de los procesos productivos y sociales, esta modalidad fue resultado de las propias necesidades del desarrollo capitalista y

de la ausencia de un eje dinámico nacido de una burguesía fuerte y emprendedora. Ornar Guerrero nos expone al respecto:

"En México, el Estado ha actuado donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no le conviene actuar. En buena medida las empresas estatales modernas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de instituciones descentralizadas [...], es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública, cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano. Así, las empresas estatales encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues consideradas erróneamente como 'paraestatales', deben concebirse como inherentes a la condición del Estado por cuanto tal y por extensión relacionadas con sus funciones soberanas".

Si bien este intervencionismo fue al principio garantía de crecimiento, para la década de los 70 en que inicia la crisis estructural del capitalismo internacional se convirtió en su contrario, no porque dejara de cumplir su papel fundamental de apoyar la acumulación del capital, sino porque esta modalidad de participación marginó a una creciente proporción de la población y descuidó aspectos fundamentales para alcanzar un desarrollo nacional integral. El Estado desarrollista no sólo no cumplió un papel redistribuidor y benefactor de la población, tampoco llevó a cabo los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano, que tienen que ver con "la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable" y, bajo una planeación democrática, imprimirle equidad, solidez y dinamismo al crecimiento de la economía. Antes bien, el Estado y la administración pública han estimulado una mayor centralización en la toma de decisiones que derivaron en mayores estímulos a los grupos de poder oligopólicos, favoreciendo la concentración del ingreso y el crecimiento desequilibrado, en lugar de promover la inversión con fines sociales o de desarrollo regional.

7. Ornar Guerrero. *El Estado y la Administración Pública en México*. Méx., Eds. INAP, 1º. Ed. 1989. pp 573-574.

Sin embargo, los actuales cambios en el desempeño del Estado y la administración pública por los linderos del neoliberalismo, no han modificado la esencia de sus anteriores funciones y, por lo tanto, sus nuevas funciones tampoco se apegan a la Constitución, pues continúan propiciando el debilitamiento y crisis financiera del sector público y desarrollando un sistema de privilegios, aumentando la agudización de los desequilibrios económico-sociales. El desmantelamiento de áreas fundamentales del sector público y la transformación de la administración pública en gestora abierta de los procesos de mercado, subordinando el interés general y la política a las necesidades económicas de la globalización, no sólo despojan al Estado de sus funciones de rectoría y planeación para depositarlas en el mercado, contribuyendo a ampliar la brecha entre las principales clases sociales; también están comprometiendo la soberanía de la nación y la capacidad estatal para dar cumplimiento a los objetivos nacionales de crecimiento sostenido, equitativo y democrático.