

EL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO INTERVENTOR EN MÉXICO

Karla Valverde Viesca

Resumen

Este trabajo se plantea tres objetivos: el primero es advertir que la rectoría y la intervención son formas distintas de participación estatal en la economía; el segundo, analizar el papel interventor del Estado y en qué consiste su desmantelamiento; por último, identificar los principales ejes que articulan una nueva relación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad en el marco de la hoy llamada reforma del Estado.

Abstract

This article presents three objectives: first, to make a distinction between curacy and intervention as different ways of state participation in economy; second, analyzing the role of interventor state why we talk about it's desmantling; at last, to identify the main axis that articulate a new relation between the state, the market, and society in order of the state reform.

La función del Estado en el desarrollo de los países ha atravesado por diversas etapas, mismas que han definido una serie de mecanismos y formas de intervención económica a lo largo del tiempo. El tema de la intervención estatal ha sido un punto muy discutido a raíz de las crisis periódicas del capitalismo, de la capacidad de la sociedad y del Estado para actuar sobre el proceso económico, y de los efectos de dicha actuación.

Su discusión ha girado alrededor de dos posturas: la primera, plantea una intervención estatal casi nula para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía; la segunda, supone una intervención directa del Estado como la única opción para remediar las contradicciones del modelo y garantizar el adecuado desarrollo de la economía.

Aunque el debate no es novedoso, tampoco ha encontrado una respuesta satisfactoria. Después de que el keynesianismo logró por algún tiempo el crecimiento económico al proporcionar una válvula de escape a la crisis del Estado capitalista de *laissez faire*, proponiendo una intervención estatal directa en los aspectos monetarios y fiscales para mantener el pleno empleo, se produjeron también una serie de contradicciones al desatender la regulación de la inversión pública y privada, lo cual finalmente produjo, hacia el fin de la década de los sesenta y durante buena parte de los setenta, una crisis económica caracterizada por el estancamiento económico y la inflación.

Esta dinámica en México se identifica entre los años 1940-1970 en donde el gran pilar del desarrollo económico fue la intervención estatal para promover la industrialización. Tres fueron las políticas que, en su conjunto, caracterizaron el periodo:

1. Asignación de recursos a través de la política crediticia.
2. La exención de impuestos a la renta y a la importación, entre otras políticas impositivas.
3. La política comercial que modificó aranceles, precios, permisos o licencias para favorecer la sustitución de importaciones.

A pesar del crecimiento económico que caracterizó al milagro mexicano, tres fueron también los elementos que se generaron en el patrón de acumulación de capital e impidieron el desarrollo económico:

1. La concentración del ingreso.
2. El desequilibrio del sector externo.
3. El déficit fiscal.

Estas características provocaron, entre otras cosas, que hacia finales de los setenta la crisis del desarrollo estabilizador se evidenciara con estanflación.¹

Asimismo, el crecimiento de los organismos y las empresas paraestatales inaugura para el Estado mexicano una nueva característica, la de inversionista para dirigir el proceso económico. En este sentido el análisis de la intervención económica del Estado durante las siguientes décadas cobra importancia toda vez que a partir de la crisis económica redefinirá de manera importante su acción, ya que el estancamiento con inflación nos conduce nuevamente al dilema no solucionado: si el Estado no interviene en la economía, se produce crisis económica, pero si interviene, también se produce ¿cómo definir entonces, los términos de una intervención estatal apropiada en la relación o compromiso con la sociedad?

Si bien es cierto que el Estado del bienestar, con sus distintas modalidades y sus propias características en diversas latitudes, entró en crisis y ha sufrido múltiples transformaciones (reprivatización, venta de empresas del Estado, apertura comercial, etcétera) no podemos hablar de un nuevo modelo que lo sustituya hasta el momento, o bien, que ofrezca una solución a las contradicciones capitalistas. A pesar de sus modificaciones, que tienden más bien a un esquema restringido de intervención, el Estado continúa encargándose de ciertas áreas sociales y económicas que se orientan también hacia sectores específicos de la población, por lo que la privatización como saneamiento de las finanzas no implica necesariamente una disminución de la rectoría estatal, siempre y cuando se replanteen sus relaciones con la sociedad para garantizar una corresponsabilidad en el compromiso social.

El análisis de la función económica del Estado mexicano no puede dejar de lado a los elementos que caracterizan al sistema político y, por tanto, establecen una serie de líneas de acción en las diversas relaciones que de él se derivan. Sin duda, la existencia del presidencialismo, del

¹ Sobre este tema ver: José Blanco, "Desarrollo de la crisis en México 1970-1976", en *Trimestre Económico*, México, FCE, núm. 39, 1981, pp. 297-335. Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.

corporativismo, de un partido dominante y de una élite política permitieron, por algún tiempo, el impulso de ciertos mecanismos y formas de participación estatal que privilegiaron el intervencionismo. El desgaste, tanto de estos fundamentos como del modelo económico, exigieron del ajuste, readaptación, reorganización y reestructuración de las relaciones entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo.

Es importante hacer notar, que nos interesa discutir especialmente los aspectos económicos de la relación del Estado con la sociedad y que nos referiremos al sistema político sólo en la medida en que aclara esta perspectiva de análisis.

En este orden de ideas, este trabajo se plantea tres objetivos: el primero es advertir que la rectoría y la intervención son formas distintas de participación estatal en la economía; el segundo, analizar el papel interventor del Estado y en qué consiste su desmantelamiento; por último, identificar los principales ejes que articulan una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad en el marco de la hoy llamada reforma del Estado.

I. Rectoría e intervención estatal en México

En el desarrollo de la función económica del Estado, existen dos conceptos básicos: rectoría estatal e intervención económica del Estado. Aunque para algunos autores ambos términos son sinónimos,² vale la pena aclarar sus diferencias.

La rectoría es la postulación del Estado como el gran promotor de la economía en cuanto a su desarrollo, es decir, orienta, ordena, guía, dirige, coordina, fomenta y regula el desarrollo económico con ese objetivo. La regulación jurídica de las relaciones entre la propiedad pública y la priva-

² Para algunos autores la rectoría estatal se considera como un indicador del intervencionismo. Marcos Kaplan, "El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: marco teórico, conceptualización y esquema analítico", en *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, FCE-SEMIP, 1988, p. 45.

da; la regulación de lo privado, que implica determinar las características de la inversión; la regulación de bienes de consumo básico; el fomento a determinado sector económico en función del modelo económico adoptado, y el establecimiento y la orientación de políticas económicas, son algunas acciones rectoras del Estado.

Determinar la política económica y con ello el desarrollo de la Nación, es una función en que influyen los intereses de diversos actores por lo que es posible afirmar que las relaciones establecidas entre el gobierno, el sector público y el sector privado orientan la rectoría económica.³ En estos términos, la rectoría es la capacidad de dirigir y conducir el desarrollo nacional mediante políticas que fijan las bases de acción económica para el Estado mismo, las instituciones, los organismos descentralizados, las empresas con participación estatal y el sector privado.

Aunque la rectoría es una función propia de cualquier Estado, en México su formalización se expuso en la Carta Magna de 1917. Diversos artículos constitucionales (3, 27, 123, por ejemplo) contemplan un papel activo del Estado como el gran promotor del desarrollo nacional y establecen jurídicamente sus áreas de competencia y de orientación política. Desde entonces, el Estado ejerce su función rectora para determinar la política económica y el desarrollo del país mediante el establecimiento de un marco jurídico que regula las relaciones entre el gobierno, el sector público y el sector privado.

Si bien es cierto que el establecimiento de reglas y normas de acción, en este caso económicas, también es una función que caracteriza al Estado *per se*, en lo que se refiere a su evolución podemos distinguir dos grandes características: la primera, identifica al Estado como promotor del ordenamiento, la regulación y la normatividad del proceso económico; la segunda, lo caracteriza como un eventual participante e inversionista directo en dicho proceso, ya sea para fines de bienestar social, o bien como empresario.

³ Sobre este tema hay un texto clásico: Nora Hamilton, *México: la autonomía relativa del Estado*, México, ERA, 1983.

Mientras que la rectoría estatal como capacidad para regular, ordenar y dictar políticas siempre ha existido, es decir, es una función propia del Estado, la rectoría con fines sociales y/o empresariales es un fenómeno relativamente nuevo.

El compromiso del Estado con la sociedad, el Estado social, que encuentra sus orígenes con Bismarck en el siglo pasado y es impulsado por el New Deal a mediados de los treinta de este siglo, se vuelve permanente y general a través del Estado del Bienestar que cobró auge después de la Segunda Guerra Mundial al surgir como una forma histórica de gestión estatal e implicar un compromiso con la sociedad mediante sus propios mecanismos de intervención caracterizados principalmente por:

- a) Mantener el pleno empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación;
- b) Una provisión pública de una serie de servicios universales que tienen como objeto la provisión de seguridad social en su sentido más amplio;
- c) Una responsabilidad para mantener mínimos de calidad de vida, entendidos como un derecho social.

El Estado del bienestar plantea la rectoría económica como una función planeada e intrínseca a su lógica estatal; pero también se sirve de la intervención como un mecanismo para preservar su espacio de acción. En estos términos, la rectoría es una función y la intervención económica resulta ser un instrumento y un parámetro distinto al de la rectoría, en donde la planeación nacional, el aumento del gasto del Estado y su actividad económica directa como productor, distribuidor e inversionista, son algunos de sus indicadores.

Bajo esta perspectiva, rectoría e intervención no van necesariamente de la mano. Un Estado puede ser moderado o fuertemente interventor como resultado de su capacidad rectora y no de su acción económica. Asimismo, si aceptamos que todos los Estados están involucrados de alguna manera en el proceso económico y que no existen Estados que no dirijan o guíen su economía, es posible identificar a la rectoría y a la inter-

vencción como dos conceptos distintos, que si bien pueden aparecer relacionados, no deben ser entendidos como sinónimos.

Caracterización del caso mexicano

La evolución de la rectoría y la intervención estatal responde, entre otras cosas, a las relaciones establecidas entre los distintos actores de las sociedad. Las funciones económicas del Estado en México, rectoría e intervención, están estrechamente vinculadas con la evolución del sistema político y sus claves de estabilidad, mismas que impulsaron a la empresa pública como elemento dinámico del desarrollo. El punto de partida de la rectoría está en la Constitución de 1917 y partir de entonces es posible comprender la función histórica del sector paraestatal en cinco etapas:

- a) 1920-1940;
- b) 1941-1954;
- c) 1955-1969;
- d) 1970-1982;
- e) 1983 hasta nuestros días.

En la primera etapa las acciones de la intervención estatal consistieron en la creación de una infraestructura institucional que le permitió al Estado hacer frente a su función como promotor del desarrollo. Es un periodo fundamental en la consolidación de un Estado fuerte a través del presidencialismo, el corporativismo, un partido oficial y una clase política homogénea que definieron e instrumentaron una serie de mecanismos de organización y control de la economía, entre ellos: el Banco de México (1925); el Banco de Crédito Agrícola (1926); el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933); Nacional Financiera (1934); la Comisión Federal de Electricidad (1937); el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937); Ferrocarriles Nacionales, y Petróleos Mexicanos (1938).

La segunda etapa coincide con el impulso a la industrialización como

eje del desarrollo económico. A partir de los años cincuenta, la empresa pública en México se constituyó tanto en un instrumento para apoyar a la política industrial, como en un elemento fundamental para dar sustento al naciente régimen de economía mixta en el cual se iban perfilando la división de tareas entre los sectores público y privado. Esta etapa se caracteriza también por la creación de una compleja red de entidades públicas con un interés referido al bienestar y al desarrollo social, en el cual el papel corporativo del Estado fue fundamental. Entre otras instituciones, se crearon: el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941), el Hospital Infantil de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Altos Hornos de México (1942), el Instituto Nacional de Cardiología, Guanos y Fertilizantes de México (1943), el Banco Nacional Monte de Piedad (1946), Industria Petroquímica Nacional (1949), Diesel Nacional (1951) y, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952).

Aunque en sus inicios la empresa pública alcanzó un importante grado de autofinanciamiento, éste fue disminuyendo al depender cada vez más tanto de las transferencias del gobierno federal como del financiamiento interno y externo. Simultáneamente, se fueron perdiendo las posibilidades para canalizar el rendimiento de estas entidades hacia la inversión productiva.

Aparecen así dos características de la participación estatal en los años sesenta: la primera es que su intervención como agente productor directo en ramas manufactureras dinámicas en aquel momento, no se amplía; y, la segunda, que el Estado tiende a perder su papel como promotor que lo había caracterizado durante los años cuarenta y cincuenta para transformarse en un agente financiero de las empresas públicas a través de recursos provenientes, principalmente del exterior.⁴

De 1955-1969 años que caracterizan la tercera etapa, se profundiza el apoyo a la industrialización del país y al abastecimiento de productos y servicios. El milagro mexicano y la estabilidad del país comienzan a dar

⁴ Jaime Ros y José Casar, "Problemas estructurales de la industrialización en México", en *Investigación Económica*, México, núm. 164, vol. XLII, Facultad Economía-UNAM, abril-mayo, 1983, p. 158.

signos de agotamiento. Aparecen: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (1960), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1961), el Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965), Financiera Nacional Azucarera (1966), el Sistema de Transporte Colectivo (1967) y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1969).

Hacia finales de la década de los sesenta y los inicios de los años setenta, la dinámica de los aspectos coyunturales aunados a aquéllos de carácter estructural promovieron la aparición de signos de agotamiento del milagro mexicano y de la estabilidad del país, provocando una fuerte crisis económica que junto con el deterioro de relaciones entre los actores, cristalizaron en conflictos sociales y políticos.

Frente al desgaste de los mecanismos estatales tradicionales de relación y control social, una mayor presencia del Estado en diversos ámbitos económicos, el fortalecimiento del grupo empresarial y su oposición hacia las políticas estatales, impuso la necesidad de modificar el esquema de economía mixta. El sector petrolero se convirtió en el eje de la acumulación de capital, con lo cual la inversión pública fue el factor determinante de la dinámica económica. Se inaugura la cuarta etapa de 1970 a 1982 en donde el Estado participa en la producción y distribución de bienes y servicios.

El cambio en la actividad que realiza el Estado en materia económica constituye un periodo de redefinición de la rectoría económica, es decir, a partir de 1970, con la política de desarrollo compartido, el Estado pasa de ser meramente proteccionista (en el sentido de garantizar las condiciones necesarias para el buen desempeño de la economía) a ser directriz del proceso económico a través de la economía mixta.

La reordenación y el consecuente enfrentamiento político-social, se dieron a la par de la crisis nacional e internacional, que tuvo un carácter fundamentalmente económico. El agotamiento del modelo de desarrollo demandaba el establecimiento de un nuevo sistema financiero internacional que reactivara la economía mundial.

En México, el malestar provocado por el desarrollo estabilizador trató de subsanarse mediante la nueva política económica de desarrollo com-

partido y la apertura democrática, durante la administración de Echeverría.

El Estado asumió una actividad como rector e inversionista económico, no sólo al determinar el desarrollo de la Nación, sino asumiendo la "responsabilidad de participar en la producción y distribución del ingreso".⁵ Esta función aunada a los efectos de la crisis económica y al enfrentamiento con el sector empresarial provocaron un crecimiento desmesurado del sector público. A pesar de los esfuerzos para establecer una política congruente mediante la creación de una Comisión Nacional Tripartita (órgano de consulta y diálogo entre trabajadores, empresarios y gobierno), así como unidades de programación y coordinación del gasto público, el periodo se caracterizó por ser una etapa de freno y arranque entre impulsos de restricción y aceleramiento de la política gubernamental.

Esta incongruencia provocó que aunque el Estado dirigiera la economía, su papel como interventor se viera contrarrestado, entre otras cosas, por la falta de una política clara que, además, tuvo como principal oponente a los empresarios.

El Consejo Coordinador Empresarial surge en 1976 como resultado de un proceso creciente de enfrentamientos con el Estado y es precisamente esto lo que le confiere el ser un foro de expresión del gran capital y una fuerza política que reclama un lugar en la dirección de la sociedad, es decir, frente al Estado.

Si bien es cierto que el proyecto reformista de Echeverría, podría haber favorecido el desarrollo de la inversión privada nacional, la oposición de los empresarios a una mayor intervención económica estatal y a los cambios en la distribución del ingreso provocaron que el Estado fuera actuando sobre la marcha en las diversas áreas de desarrollo "olvidadas" por la inversión privada.

Aunque la lógica estatal no contemplaba dentro de sus objetivos un crecimiento tan desmesurado del aparato público, el enfrentamiento con

⁵ Luis Echeverría Álvarez, *Seis Informes de Gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 50.

los empresarios ocasionó en buena medida que el Estado asumiera un nuevo papel: el de inversionista y empresario. En esta etapa se crearon entre otras instituciones, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1970), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (1971), el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (1973), el Consejo para Promover la Cultura y recreación de los Trabajadores (1975), además de 56 instituciones bancarias que fueron nacionalizadas (1982).

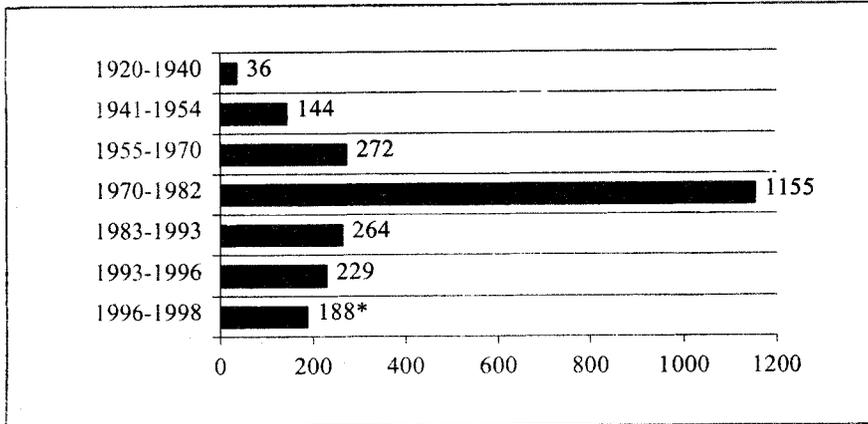
El carácter interventor del Estado se manifestó de un modo pragmático y no de una forma racional o planeada como se intentaría presentar durante la siguiente administración. La lucha entre el Estado y los empresarios fue una lucha por definir, por un lado, quién era el rector económico y, por el otro, el rumbo de la intervención económica estatal. En estos términos, los procesos de conciliación y negociación dieron como resultado una redefinición de la actividad económica del Estado.

Esta redefinición, sintetiza a la rectoría en dos formas: la primera como la capacidad para dirigir y orientar el desarrollo económico; la segunda que aparece junto con un carácter interventor, se refiere a su actividad, eventualmente, directa en el proceso económico, sea para fines de bienestar social, o bien, como empresario.

En la última etapa el sistema político mexicano, que durante un largo periodo fue visto como un museo viviente con sus claves de estabilidad, manifiesta claramente sus contradicciones y plantea la necesidad de una reforma político-institucional.⁶ Desde 1983 y hasta nuestros días, se plantea la desincorporación de entidades paraestatales no prioritarias y estratégicas como eje de la política de modernización económica y el redimensionamiento del Estado.

⁶ Sobre este tema se han desarrollado diversos trabajos, destacan: Héctor Aguilar Camín, "El sistema político mexicano", en *La Cultura en México*, suplemento de *Siempre*, México, 17 de octubre de 1984, núm.1185. W. Cornelius, J. Gentleman, P. Smith, "The dynamics of political change in Mexico", en *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1989. Neil Harvey (editor), *Mexico Dilemmas of Transition*, London, Institute of Latin American Studies-British Academic Press, 1993. Jaime Cárdenas, "Los escenarios de la transición política mexicana", en R. Méndez Silva (comp.), *Tendencias del cambio democrático*, México, UNAM, 1994. Luis Rubio, "El sistema político ¿cambio y evolución?", en L. Rubio y Arturo Fernández (editores), *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995.

Desarrollo de las empresas paraestatales en México



*Actualmente se encuentran en proceso de desincorporación 44 empresas.

FUENTES: Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, 1995. De 1982 a la fecha, datos del SEMIP y de SHCP.

De 34 entidades creadas en la primera etapa, se pasa a 1,155 en la cuarta y a 264 en 1993, toda vez que a partir de 1983 en tan sólo 10 años se habían desincorporado 977 entidades paraestatales.

II. El desmantelamiento del Estado interventor

La participación del Estado mexicano en la esfera económica ha sido una constante en la historia del país. Un indicador de la intervención estatal es la formación del sector paraestatal, por ello la desincorporación de las empresas públicas se asocia con el desmantelamiento del Estado interventor. Sin embargo, aunque desde los años ochenta el discurso dominante ha girado en torno a la crisis inevitable del Estado del bienestar, paralelamente hemos sido testigos de como su desmantelamiento y el relativo

retroceso del reformismo social, no ha supuesto ni su quiebra, ni la de sus instituciones fundamentales, sino más bien, su restructuración de cara a la integración del llamado orden liberal en el mundo.⁷

Parece claro que la necesidad de responder a las demandas internas y a la dinámica internacional resurge, a partir de mediados de los setenta, la disputa por la Nación entre dos proyectos de desarrollo: el primero comprometido con las fuerzas sociales y formas de organización económica predominantes a partir de la posguerra, dentro de una perspectiva de integración global a través de un ajuste estructural; el segundo, proyectaba una reactualización del desarrollo esbozado en la Constitución, mediante la ampliación de reformas económicas y sociales con un carácter nacionalista.⁸

Durante la administración de López Portillo, destaca el cambio de estrategia instrumentada por el gobierno para ejercer la rectoría estatal a través de la intervención. A diferencia del periodo anterior, la participación económica del Estado trataría de delinear una ruta determinada, es decir, se pasa de una intervención *ad hoc* a una intervención planeada. En este sentido, el periodo que corre de 1976 a 1982 puede identificarse como de transición dentro de un proceso más global e integral de reforma estatal y sobre todo del replanteamiento de la relación Estado, mercado y sociedad.

Bajo este esquema encontramos dos momentos importantes en el proceso de transformación global: el primero incluye el sexenio de López Portillo y se caracteriza por intentar mantener el rumbo de la política económica encabezada por su administración y encuentra como único recurso para salvaguardar sus contradicciones la nacionalización de la banca; el segundo, se inicia en 1983 con la administración de Miguel de la Madrid cuando se establece el capítulo económico en la Constitución, reformando los artículos 25, 26, 27 y 28, definiendo el carácter de la rectoría y las áreas de intervención estatal.

⁷ David Held, *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

⁸ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México la disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1981.

Primer periodo: 1976-1982

Para comprender la forma en que evolucionó la política económica durante la administración de López Portillo, vale la pena distinguir las corrientes de pensamiento que tuvieron lugar en dicha coyuntura y que oscilaron entre el expansionismo, el contraccionismo y el proteccionismo.⁹

La corriente expansionista, se caracterizó por confiar en los ingresos petroleros como fórmula para resolver todos los problemas del país. Podríamos decir que esta política fue la base del desarrollo económico hasta 1981, cuando el mercado petrolero se debilitó.

La segunda corriente ideológica, la proteccionista, estuvo influenciada por la escuela keynesiana y favorecía la elevación del nivel de empleo a través del control sobre las importaciones y el movimiento del capital. Esta política fue incorporada al Plan de Desarrollo Industrial 1979-1982.

Por último, la contraccionista acorde a las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional proponía la liberación de la economía, la flotación de la moneda y la contracción del gasto público, entre otros aspectos. Algunas de estas políticas fueron instrumentadas en el primer año de gobierno de López Portillo.

La alternativa para recuperar la rectoría y fortalecer la intervención estatal en los asuntos económicos del país fue la planeación. El nuevo gobierno diseñó una serie de reformas con este propósito. En lo económico destaca la Alianza para la Producción; en lo administrativo, la Ley sobre Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y en lo político, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.¹⁰

La Alianza para la Producción significó además de una nueva correlación de fuerzas entre el Estado, el movimiento obrero y los empresarios,

⁹ Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, "Recuento de la quiebra", en *Nexos*, núm. 71, México, noviembre 1983, pp. 17-23.

¹⁰ Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo. Auge y crisis de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1988, p. 32.

sobre todo, el marco de una economía mixta en la cual el Estado tomó en sus manos la rectoría económica del país frente a su anterior adversario, el empresariado.

El petróleo se convirtió en el eje del desarrollo económico nacional. En concordancia con esto y con el desarrollo de la planeación surgieron el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) 1979-1982 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El petróleo se convirtió en la nueva base del financiamiento y en eje del desarrollo económico. En esta lógica, surgieron el Plan de Desarrollo Industrial (PNDI) 1979-1982 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Sin embargo, la riqueza petrolera sólo representó una prórroga del viejo modelo de desarrollo pero no pudo suprimir ni las contradicciones heredadas, ni la aparición de nuevos problemas que requirieron cambios más profundos.

Segundo periodo: 1983-1988

Durante este periodo la necesidad de crear un control global de la actividad económica pública, tanto sectorial como institucional, fomenta la aparición de un cuadro instrumental y normativo de la misma. Este proceso se desarrolló en tres etapas: la primera, entre el 1 de diciembre de 1982 y el 31 de mayo de 1983, cuando aparece el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; la segunda, tiene lugar con las reformas establecidas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que definen la rectoría estatal y el proceso de planificación nacional; la tercera, constituye el surgimiento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Federal (LOAPF).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se proponía dos estrategias para combatir la crisis: la reordenación económica y el cambio estructural. La reordenación económica es planteada como una respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el desarrollo. Sus principales lineamientos se centraron en la reducción de la participación económica del Estado, el apoyo al desarrollo de

mercados, la liberalización de los mismos y la reprivatización e inversión extranjera. En este sentido, se plantea redefinir la actividad económica estatal dentro de un cambio estructural.

Este cambio —por su parte— se proponía iniciar una profunda transformación en el aparato productivo y distributivo del país por medio de: la disminución en el gasto público, la protección del empleo, el abatimiento a la inflación e inestabilidad cambiaria, el fomento a la producción y la integración del sector industrial para hacerlo competitivo en el exterior.

Las reformas constitucionales y el capítulo económico inauguran la segunda etapa del proceso en la cual se establecieron los fines de la rectoría económica para la existencia de áreas estratégicas y prioritarias en la economía del país y la sujeción jurídica de los sectores público, privado y social al principio de la legalidad. Con ello se redefinía el marco de la economía mixta.

Con el artículo 25 se señalan las bases del régimen económico mexicano y se nombra al Estado como rector del desarrollo nacional facultado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. Cabe resaltar aquí, el peso de un Estado rector e interventor dentro del marco jurídico. El artículo 26, estableció las facultades del Estado para realizar actividades de planeación, vinculadas al desarrollo nacional.

El artículo 27 fue complementado con el capítulo económico y se refiere a la propiedad privada y al carácter mixto de la economía. Por otra parte, se eleva a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral para garantizar la justicia y la seguridad jurídica de la tierra.

Por último, el artículo 28 contempla la nacionalización de la banca y los principios de participación económica del Estado con la definición de áreas estratégicas y actividades prioritarias.

La última etapa se refiere al control o regulación sobre la empresa pública en México y cobra relevancia si tomamos en cuenta su desarrollo histórico a través de cuatro periodos: el primero del año 1917 a 1947 en donde no existió una regulación específica sino implícita; el segundo, de 1947 a 1976 cuando la regulación se hace explícita al aparecer la primera Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos des-

centralizados y empresas de participación estatal; el tercero, que se desarrolla de 1976 a 1982, cuando se da a conocer la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, el último desde 1982 cuando al reformarse la LOAPF surgen la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y más tarde en 1986, la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.¹¹

Estas nuevas condiciones se encuentran inmersas dentro de lo que se ha denominado reforma del Estado. El análisis de estos sucesos nos lleva a una cuestión fundamental: ¿se trata de un Estado que adquiere nuevas facultades, de un Estado que las pierde, o bien, de un Estado que redefine su participación económica?

En términos generales, aunque se promueve la necesidad de fortalecer una economía mixta, es decir, una inversión tanto estatal como privada en el desarrollo económico, ello en realidad marca el inicio de un modelo económico basado en la privatización y el redimensionamiento del Estado. No obstante, vale la pena detenernos en analizar si la reorientación de la intervención económica estatal implica necesariamente que su capacidad para ordenar y regular el quehacer económico se vea desmantelada.

Nuevo Modelo de desarrollo: ¿reforma del Estado?

Los cambios sociales y económicos provocados por diversos fenómenos en los años sesenta y setenta, sin duda, condicionaron la dinámica de organización, estructura y funcionamiento de los Estados en general, pero cimbraron y cuestionaron, sobre todo, los límites y las funciones del Estado del bienestar, específicamente en su relación con la sociedad y el mercado.

Desde mediados de este siglo y hasta 1974, el mundo capitalista mantuvo las ideas keynesianas a través del impulso gubernamental a la demanda en los países avanzados y mediante un papel rector del desarrollo,

¹¹ Jorge Ruiz Dueñas, "Empresa pública. Elementos para el examen comparado", en Colección *La industria paraestatal en México*, México, 1988.

en los países atrasados. La crisis económica mundial de 1974-1975, revitaliza el hasta entonces delegado monetarismo.

Ante las contradicciones del modelo, se alienta la idea de que el reto era el desmantelamiento de un Estado y el establecimiento de nuevas reglas de actuación para uno nuevo. El ascenso de políticas neo-conservadoras en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, en la lucha por conciliar la equidad social con el crecimiento económico, dan cuenta de ello.

El debate entre el keynesianismo y el monetarismo pone al descubierto, nuevamente, el dilema de la intervención económica del Estado. La mayoría de los gobiernos cambian el objetivo de su política económica: del pleno empleo al combate a la inflación.¹²

Los cambios se intensifican, notoriamente, desde la década de los ochenta: la economías promueven políticas aperturistas, los sistemas políticos se transforman y las relaciones internacionales se replantean.

Los ejes de la discusión en México se centran en la naturaleza de la transición y específicamente en los alcances de la reforma económica y política. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, estos ejes se hacen explícitos y pueden ser resumidos en tres grandes bloques: el primero que plantea reformas internas y en relación con el exterior, como son la liberalización del mercado y la liberalización de la sociedad frente al Estado; el segundo, engloba la relación Estado-economía y se refiere a la reducción de la actividad estatal a las áreas estratégicas, el apoyo al desarrollo de mercados, la privatización y la inversión extranjera; el último bloque es la relación Estado-política, en donde se plantea una mayor participación ciudadana, un mayor juego electoral, y el establecimiento de un nuevo pacto social.

La estabilidad que caracterizó al sistema político se fue convirtiendo en una arena en la cual aparecieron una nueva élite en el gobierno, un sistema de partidos más competitivo y una erosión de los vínculos corporativos entre el Estado y la sociedad.

Los cambios introducidos a la política económica por la administración de Miguel de la Madrid y continuados por Salinas de Gortari,

¹² Friederick Hayek, *¿Inflación o pleno empleo?*, México, Diana, 1979.

dibujan la ampliación de las actividades y las esferas privadas, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura comercial y la inserción financiera y productiva de la economía, lo que implica, necesariamente, una nueva relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo.

El conjunto institucional construido desde los años veinte se opone a las líneas que traza la modernidad, cuyo criterio es la eficiencia en la competencia productiva, las economías abiertas y la inversión privada.

La desincorporación de empresas, el redimensionamiento del Estado y el cambio estructural de la política económica, proponen un nuevo papel interventor en donde el eje de la actividad económica es la iniciativa de los particulares. Esta vez el Estado refuerza su papel como promotor y conductor frente a la redefinición de la intervención económica.

La llamada reforma del Estado, en el ámbito económico, significa la racionalización de los recursos. El viejo modelo de desarrollo que presentaba al Estado como productor y distribuidor, cambia por otro en que el Estado es regulador y promotor de la equidad, es decir, garante de la competencia entre los particulares en términos de servicios, costos y calidad. Esta nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, redefine el eje entre lo público y lo privado pero, sobre todo, reafirma la capacidad estatal en la conducción del desarrollo, frente a la reorientación de su intervención.

En la actualidad el Estado mexicano parece configurarse a partir del legado de ciertas funciones económicas adquiridas en las distintas etapas que lo han definido. Del keynesianismo se observa su injerencia en las políticas monetaria y fiscal; del compromiso con la sociedad, su aparente interés en el desarrollo social, y del neoliberalismo, las actuales políticas de apertura, globalización y liberalización de la economía.

La intervención económica es un mecanismo estatal imprescindible; sin embargo, la falta de un paradigma teórico que determine su magnitud, mantiene vigente su discusión y pospone de nuevo la solución al viejo dilema: intervenga o no el Estado, no se consolida suficientemente el crecimiento económico y la equidad social, y se abre la posibilidad de una nueva crisis.

Conclusiones

1. Uno de los temas que ahora, al final del siglo y del milenio, aparecen como imprescindibles para discutir, se refiere a la relación recíproca e inseparable entre el Estado y el desarrollo. El tema de la función del Estado en el desarrollo ha oscilado entre dos extremos: de un lado, la intervención casi nula para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía y, del otro, una intervención directa como única opción para remediar las contradicciones del modelo y garantizar las óptimas condiciones para el desarrollo. En realidad las diversas políticas económicas instrumentadas, no han logrado encontrar una respuesta satisfactoria a esta discusión.

2. La relación entre el Estado y el desarrollo en México se puede analizar a través de dos perspectivas: una que se refiere a la evolución histórica de la función económica del Estado y otra, que derivándose de la anterior privilegia como indicador la evolución de la empresa pública.

3. La construcción de una serie de mecanismos y formas para alentar la función económica del Estado en México, consolidaron una estructura centralizadora paralela a la evolución del sistema político. Es decir, mientras las claves de estabilidad lo permitieron, el sistema político mexicano se caracterizó no sólo por subsanar las contradicciones del ámbito político, sino también, por garantizar la reproducción del modelo económico, mediante una intervención estatal fuerte.

4. En este sentido, una de las lecturas de este trabajo, nos lleva a pensar que la intervención estatal en México, se sostiene mediante pilares que nunca correspondieron a la realidad de país y que por el contrario, trataron de insertarse en una lógica mundial, construyendo, en consecuencia, una serie de instituciones que permitieron política y económicamente sostener, por un tiempo, sus contradicciones estructurales. Ejemplo de ello es la aparición de un Estado empresario, que bajo ninguna lógica asumió las tareas que se iban asignando, a fin de contrarrestar los efectos negativos propios de un modelo desestructurado. En este sentido, la planeación aparece como un instrumento que le permite, de alguna manera, guiar su acción económica en función del debilitamiento del modelo adoptado en el ámbito internacional.

5. En lo económico, la reforma del Estado consiste en aceptar que el viejo modelo de desarrollo que presentaba al Estado como productor y distribuidor cambia por otro, en el que el Estado es regulador y promotor de la economía, es decir, garante de la competencia entre particulares. De esta forma, el desmantelamiento de Estado interventor, reafirma la capacidad estatal en la conducción del desarrollo frente a la reorientación de su intervención, abriendo la oportunidad de establecer una nueva relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo.

Bibliografía

José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana 1920-1982*, México, FCE-SEMIP, 1988.

Carlos Arriola, *Los empresarios y el Estado*, México, Miguel Angel Porrúa, 1988.

José Blanco, "Desarrollo de la crisis en México 1970-1976", en *Trimestre Económico*, México, FCE, núm. 39, 1981.

Ha-Joon Chang, *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica, 1996.

José Luis Calva (coord), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, México, UAZ-Juan Pábolos, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Nación, 1990.

W. Cornelius, J. Gentleman, P. Smith, *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1989 .

Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1981.

Luis Echeverría Álvarez, *Seis Informes de Gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Neil Harvey (editor), *Mexico. Dilemmas of Transition*, London, Institute of Latin American Studies-British Academic Press, 1993.

David Held, *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Sheila B. Kamerman y Alfred Kahn, *Privatization and the Welfare State*, USA, Princeton University Press, 1989.

Miguel de la Madrid Hurtado, *Marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, tomo II, 1983.

Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado mexicano*, México, FCE, 1992.

Marcos Kaplan, "El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo", en *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, FCE-SEMIP, 1988.

Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1988.

Luis Rubio y Arturo Fernández (editores), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995.

Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.

Jorge Ruiz Dueñas, "Empresa pública. Elementos para el examen comparado", en Colección *La Empresa Paraestatal en México*, México, FCE-SEMIP, 1988.

Carlos Tello, *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1983.

Varios autores, *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987.