

INTRODUCCIÓN

El tema que nos ocupa, tiene por hilo conductor una suerte de dialéctica donde concurren, en distintos momentos históricos, en sus extremos, por una parte, el *mercantilismo* y la injerencia total del Estado, y por la otra el *liberalismo económico*, con su producto el *capitalismo*; y en las últimas tres décadas, el *neoliberalismo*, privatizador, eje rector de la *globalización* en poder de consorcios comerciales y financieros transnacionales.

En el justo medio, la *tercera vía*, se encuentran –frente al liberalismo y el neoliberalismo económicos, a ultranza– las instituciones del “*estado social de derecho*”, para la consecución de los fines a que se refiere el Artículo 3º de nuestra Ley Fundamental, a saber: la *democracia*, entendida como *el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*.

Con tales propósitos, el texto de nuestra *Carta* introduce el concepto de “rectoría económica del Estado” al señalar, en su Artículo 25, que a éste le “*Corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución*”.

En el mismo ordenamiento se establece que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores *público, social y privado*. Al primero, el público, corresponden de manera exclusiva las *áreas estratégicas*, que señala el Artículo 28 constitucional, “*manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los “organismos” que en su caso se establezcan*”.

También la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece, en su Artículo 28, la prohibición de los *monopolios* o *estancos*, aclarando que no constituirán monopolios las *áreas estratégicas*, que en el texto constitucional se enumeran.

Para tal efecto, el Estado contará con “los *organismos* y *empresas* que requiera en el eficaz manejo de las áreas reservadas a su cargo, y en las actividades de carácter

prioritario donde *participe* por sí o con los *sectores social y privado*”, dentro de un régimen de *economía mixta*.

De esta manera, el *sistema mixto* consiste “en la participación, tanto del Estado como del sector privado –cada quien en campos específicos– en el desarrollo del país, cuanto la concurrencia de ambos asociados en tareas prioritarias”.

El término de “mixta” significa también que “no [se] comparten todos los principios de una *economía liberal a ultranza*, pero tampoco pretende ser una *economía de corte socialista*. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional”.

Ahora bien, para el desempeño de las atribuciones que la *Ley señala al Estado*, con relación al Poder Ejecutivo, las formas de organización que establece el sistema constitucional están previstas en el Artículo 90 del ordenamiento respectivo, mismo que a la letra señala que la Administración Pública Federal será centralizada y *paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las *entidades paraestatales* y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En tal circunstancia nuestra tarea, en este ejercicio exploratorio y descriptivo, se desarrolla en los siguientes capítulos:

El **Capítulo I** se ocupa del *Marco Conceptual*. Examinamos la idea de lo “paraestatal” en relación con las categorías de Estado, Gobierno y Administración Pública, de los “organismos públicos autónomos”, y un enunciado de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal.

El **Capítulo II**, la *Herencia Colonial y el México Independiente*, se aboca a los **estancos** o **monopolios** del Estado, organizados a manera de empresa pública, para beneficio de las arcas reales, en el marco del **mercantilismo** de los siglos XVI al XVIII y de las reformas borbónicas. En su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Humboldt apunta que el 33% de lo recaudado correspondía a los **monopolios del tabaco** (el más importante), **correos**, **pólvora**, **naipes**, **papel sellado**, **juego de gallos**, **nieve**, **Casa de Moneda** y el **Banco de Avío de Minas**. La importancia de los estancos llevó a que la Secretaría Virreinal de la Nueva España se organizara para atender los asuntos de los monopolios del Estado.

En este apartado también se registra que durante la lucha por la independencia Hidalgo y Morelos se pronunciaron a favor de la abolición de los *estancos* que prohibían la libre fabricación y venta de productos, introducidos durante las reformas borbónicas.

A la Revolución de Independencia preceden la Ilustración y el Siglo de las Luces, con el *liberalismo intelectual y la libertad de comercio*. La idea redentora se difunde y procrea los primeros brotes de lucha. Miguel Hidalgo y Costilla, demandará, conforme al espíritu del naciente liberalismo social mexicano, abolir los **estancos**, seguido por Morelos en sus *Sentimientos de la Nación*.

El Capítulo también hace referencia a la creación de empresas por parte del gobierno o la participación en ellas. Lucas Alamán había fundado en 1830 el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*. Por su parte, Tadeo Ortiz sugirió en 1832, en sus “Proposiciones Generales para el Mejoramiento de la Administración Pública”, la “creación de empresas por parte del gobierno o participar en ellas, además de organizar un *Banco Nacional* para fabricar, depositar y trasladar moneda, y otorgar crédito para hacer *progresar pronto la agricultura, la industria y el comercio*”.

El **Capítulo III** se ocupa de las etapas del **federalismo**, la **reforma** y la **república restaurada**. Durante la primera se decretó suprimir las direcciones generales de *pólvora, lotería y montepíos*; y en 1833 se desestanca el *tabaco*. En 1837 Anastasio Bustamante crea el *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre*. Al triunfar la Revolución de Ayutla, se encuentra con el lamentable estado de las rentas públicas, en particular de los *estancos*. Enemigo de los *monopolios*, el gobierno abolió la renta del *tabaco* y arrendó la *Casa de Moneda*. En 1857 la *Constitución Federal* dispuso que no habría protección a la industria, ni *monopolios o estancos* de ninguna clase, excepto la *acuñación de moneda* y los *correos*, textos que recogería la Carta de 1917. También en 1857 se decretó crear el *Banco Nacional*, una *Casa de Moneda* en Oaxaca y la libre elaboración de *naipes*. Las reformas produjeron la más violenta oposición del partido conservador, la activa resistencia del clero, sublevaciones y la delicada situación internacional.

El **Capítulo IV** trata del **Porfiriato**. Minería, ferrocarriles, capital extranjero y masiva pobreza compendian esta época. El clero y las familias poderosas recobran gran parte de sus posesiones y ventajas. Los ferrocarriles no se trazaron según los intereses nacionales, sino del extranjero, financiados básicamente con capital norteamericano. Todo esto, opinaba Díaz, “influiría poderosamente en el desarrollo de nuestros elementos de riqueza, mejorando las condiciones económicas de la República”. Surgen las industrias *eléctrica, siderúrgica, petrolera y carbonífera*, controladas en un 90% por capitales extranjeros, al igual que los *bancos*, que hacen de México un país dependiente de los países capitalistas. A ello se sumarían, dice Keneth Turner, “la esclavitud y el peonaje...la pobreza... la ignorancia y la postración general del pueblo...”.

Respecto al *comportamiento de los ricos*, Porfirio Díaz opinaba que “...se preocupaban demasiado en sus riquezas y sus dignidades para poder ser útiles al avance del bienestar general”. Por consecuencia, se “debía poseer un *extinguidor* para usarlo sabia y

firmemente cuando la ambición individual arda con demasiada viveza en peligro del bienestar general.

De la **Revolución Mexicana** se ocupa el **Capítulo V**. Ricardo Flores Magón convoca a la lucha el 1° de julio de 1906, con el *Programa y Manifiesto a la Nación* del Partido Liberal, seguido por el *Plan de San Luis* de Madero, del 5 de octubre de 1910.

Al *Plan de Guadalupe*, siguieron en 1913 las declaraciones de Venustiano Carranza en el ayuntamiento de Hermosillo, y las de Veracruz en 1914. Carranza se pronunció por la lucha social y de clases, “por removerlo todo, ante las injusticias cometidas con el pueblo”. Por desaparecer a los poderosos, al inmoral monopolio de las empresas particulares y a todo el sistema bancario no controlado por el Estado. También deberían revisarse las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo y demás recursos naturales, además de realizar las expropiaciones de los servicios públicos necesarias.

Los sucesivos pronunciamientos armados, además de reiterar aquellas medidas, propondrían: *evitar, expropiar, abolir y destruir* toda clase de *monopolios* (en manos privadas); crear *bancos agrícolas*; *nacionalizar los ferrocarriles*; y *emancipar la Universidad*. Para el Congreso constituyente *la propiedad del subsuelo y sus riquezas pertenecían al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación*.

Para instrumentar los postulados de la Revolución Mexicana, al triunfo de la lucha armada, se requería la de edificar nuevas *instituciones*. El **Capítulo VI**, se ocupa del concepto de **instituciones** en la etapa *constructiva* del movimiento revolucionario, para desarrollar las organizaciones formales que instrumentarán los cambios propuestos, mediante entidades paraestatales. La destrucción dará paso a la reconstrucción de todos los sectores de la actividad económica y social. Como advierte un estudioso, “la gran tarea de los revolucionarios era la *institucionalización* de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico”. Las instituciones de las que se ocupa este capítulo corresponden a las del “Estado de Servicio”, del “Estado de Bienestar” y las propias del nacionalismo revolucionario o del “Estado Social de Derecho”, establecidas con base en nuestra Constitución política vigente.

En cuanto al **Capítulo VII**, el **Nacionalismo Revolucionario y Administración Paraestatal**, el Estado buscaría el control de las llamadas industrias básicas mediante la propiedad y operación directas por él mismo.

La filosofía de esta política era mantener el control nacional de ciertas industrias y servicios para evitar la subversión económica desde el exterior. La idea básica fue de orden político-estratégico más que económico. El Estado se reservaba la propiedad y el manejo directo de aquellas consideradas como estratégicas.

Así, el nuevo Estado social de derecho comienza a organizarse desde **Carranza** hasta **Abelardo Rodríguez** con las *Comisiones Monetaria* y la *Nacional Bancaria*,

los *Bancos de México* (con Calles), *Nacionales de Crédito Agrícola*, *Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*, *Nacional Financiera*, el *Fondo de Cultura Económica*, la *Comisión de Fomento Minero y Aeronaves de México*. **Lázaro Cárdenas** funda *Petróleos Mexicanos*, la *Comisión Federal de Electricidad*, los *Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Popular*, el *Obrero de Fomento Industrial*, el de *Comercio Exterior y Almacenes Nacionales de Depósito*; y expropia *Ferrocarriles Nacionales de México*. **Ávila Camacho** crea el *Fondo de Fomento a la Industria*, la *Unión de Productores de Azúcar*, *Altos Hornos de México*, la *Compañía Eléctrica de Tuxpan*, la *Comisión Nacional de Valores* y el organismo descentralizado *Ferrocarriles Nacionales de México*, entre otros.

Correspondió al Presidente **Miguel Alemán** establecer la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, la cual publicó, a través de su Dirección Técnica de Organización Administrativa, el *Directorio del Gobierno Federal*. La edición de 1950 registró **108 entidades** en la sección de “Organismos de Intervención Estatal”, establecidas entre 1906 y 1951. Durante su gestión se crean las *Comisiones* para el desarrollo regional en las *cuenclas de los ríos Balsas, Papaloapan, Fuerte y Grijalva*, el *Ferrocarril Mexicano*, el *Departamento de la Industria Militar*, el *Banco Nacional del Ejército y la Armada*, el *Instituto Nacional Indigenista*, el *Nacional Monte de Piedad*, el *Instituto Nacional de Cancerología*, la *Comisión Nacional de Cinematografía*, las *Comisiones Nacionales del Café y del Olivo*, la *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana*, entre otras.

Con el tiempo, el crecimiento de la Administración Pública Paraestatal mostrará una tendencia exponencial. El Estado adquiere la propiedad de empresas privadas como socio mayoritario o minoritario, para evitar la quiebra y mantener las fuentes de trabajo.

En círculos oficiales se recogió la opinión de que al concluir la gestión del Presidente José López Portillo existían 1,155 entidades paraestatales. Cifra que Alejandro Carrillo reduce a 743 (más 106 en proceso de desincorporación), por cuanto la diferencia corresponde a la suma de 512 bancos nacionalizados y sus respectivas empresas, menos 206 fusiones, liquidaciones y depuraciones. En todo caso, el lector puede acudir a la *Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento*, que desde el gobierno del Presidente López Portillo se difunde anualmente. Entidades que nuestro trabajo solamente registra de manera enunciativa en el caso de cada ejercicio del Ejecutivo.

Ahora bien, con las transformaciones profundas que los gobiernos posteriores dieron en la Administración Paraestatal, se abandonó la filosofía nacionalista y revolucionaria, adoptándose las prescripciones del *Consenso de Washington*, el mercado globalizado y la subordinación a las corporaciones y al capital financiero transnacional. Temas que abordamos en el **Capítulo VIII**, último de este trabajo, con el título de *Cambio de Rumbo: Neoliberalismo y Privatización*.

De todas suertes, como advierte William A. Robson, profesor de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, la intervención del Estado de forma positiva en la propiedad, funcionamiento o regulación de industrias y servicios, constituyó un rasgo sobresaliente de todas las democracias, por su indiscutible importancia económica, social y política. En este contexto, la *empresa pública* sería la innovación más importante en la esfera de las instituciones fundamentales.

En efecto, por cuanto –como observara, hace más de diez lustros, el maestro Rafael Bielsa– “...una Administración pública no es inepta porque sea pública, sino en el caso de que quienes la dirigen no tengan la idoneidad técnica y moral...o si se pide la adhesión partidaria...puede tenerse por seguro que el servicio público será malo, caro y sospechosa su gestión, en perjuicio de los usuarios, es decir, del pueblo”.

En suma, se desmantelaron las instituciones del Estado social de Derecho, y con esto la Administración Paraestatal. Como afirman reconocidos estudiosos universitarios:* el resultado de las últimas tres décadas es demoledor, la fuente de la pobreza ha sido una globalización en manos de los dueños del capital, quienes han resultado “los grandes beneficiarios del neoliberalismo excluyente y devastador”, en el contexto de una economía en manos de las corporaciones transnacionales.

Al conmemorar el *Bicentenario* de la independencia política y cien años de la *Revolución*, estamos en deuda con lo previsto en el Artículo 3o constitucional: entender la democracia “como el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

El autor de la presente investigación desea dejar constancia de su gratitud para quienes la hicieron posible: al Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), maestro José R. Castelazo, que generosamente me invitó a participar en el proyecto. Al doctor Alejandro Carrillo Castro por su atinada dirección y revisión de la obra; sin embargo, cualquier desacierto es de mi exclusiva responsabilidad. También agradezco la valiosa aportación del maestro Héctor Horacio Campero Villalpando, del maestro Aníbal Uribe Vildoso, y de los compañeros al servicio de la Biblioteca del INAP.

* Víctor Flores Olea y Abelardo Mariña Flores, *Crítica de la globalidad, dominación y liberación en nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.