

ACERCA DEL TAMAÑO DEL ESTADO DE MÉXICO; BREVES NOTAS EN RETROVISIÓN Y PERSPECTIVAS

Roberto Rives Sánchez

Introducción

Los Estados nacen y crecen de acuerdo a circunstancias históricas específicas y a necesidades sociales y políticas, incluidas las razones del Estado. Se desarrollan durante muchas épocas tendiendo a expandirse, sin embargo en cuanto aparecen movimientos de crisis económica, por lo general, tienden a reducirse. ¿Cuál debe ser su tamaño en una época de expansión y cuál en una de crisis? Esto no es algo fácil de precisar pero constituye el propósito de este artículo, tomando como base el desarrollo del Estado mexicano.

El primer caso, el criterio utilizado atiende a la necesidad de cubrir más beneficios, prestaciones y servicios, y por tanto agrandarse; el segundo, se atiende a escoger como criterio lo indispensable y posible financieramente, de manera que el Estado se plantea para sí el dilema de escoger entre lo que no puede dejar de proporcionar y los servicios o tareas que sí puede eliminar.

Considero que cualquier análisis debe diferenciar por principio cuáles son las instituciones políticas del Estado y cuál es su aparato económico. La determinación del tamaño del Estado hecha por medio de los órganos políticos es relativamente fácil porque sus funciones están precisadas por la Constitución Política y de ella deriva su

* Maestro en Administración Pública y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

legitimidad: en las instituciones que surgen del principio de la división de poderes no hay criterios únicos que nos señalen o receten cómo y por qué deben ampliarse o reducirse los órganos políticos. Sirva de ejemplo a ello la cuestión de si debe existir o no una Vicepresidencia, la ampliación de 300 a 500 el número de los diputados y dentro de estos la existencia de los plurinominales etcétera

Sin embargo, respecto del aparato económico las empresas estatales pueden aumentar o disminuir y la esencia del Estado puede no trastocarse, y éste pretende ser el objetivo y política del Gobierno Mexicano desde el año 1982, desprenderse de diversas empresas creadas bajo diferentes épocas y formas jurídicas porque está siendo presionado para ello, tanto por organismos financieros internacionales como por el sector privado nacional que exige se le transfieran más empresas y áreas antes manejadas por el Estado.

Aquí no hay un principio jurídico-político, sino una demanda apoyada por una ideología: la del neoliberalismo. Así el Estado no va sino lo llevan fuerzas externas e internas y en ese sentido se inscribe el actual planteamiento de la Reforma del Estado mexicano.

I.- La formación del Estado

La independencia política del exterior trajo consigo de manera inmediata el problema de constituir a la nación, de crear un Estado acorde a nuestras características y de circunstancias de entonces. Por ello se delinearon dos grandes tendencias que pugnaron por cinco décadas (1821-1867) por darle forma, contenido y presencia al Estado mexicano.

Roberto Rives Sánchez

De un lado, los partidarios de un Estado centralizado basado en la religión católica como lazo unificador entre los mexicanos, nada de Congresos legislativos ni representación política, restricción de libertades (particularmente las de imprenta y creencias), mantenimiento de los privilegios, seguridad pública y en general continuar con el orden de cosas heredado de la Colonia, incluso a costa de crear un gobierno monárquico presidido por algún rey o príncipe extranjero.

En el extremo opuesto, los partidarios del liberalismo, que planteaban la forma de organización federal del Estado, las libertades y derechos individuales, representación política y división de poderes, la reforma económica (supresión de trabas al comercio, mejoras a caminos, etcétera), promover la educación, moralizar el ejército, autonomía de las entidades federativas.

Durante el periodo señalado, liberales y conservadores se alternaron en el poder a fin de encauzar una sociedad que no acababa de morir y otra que no acababa de nacer, tal y como la definió Jesús Reyes Heróles. Dadas las condiciones del país y la sociedad (falta de comunicaciones, elevado índice de analfabetismo, gran estratificación social, economía de autoconsumo sobre la base de bienes familiares, etcétera) resultó difícil lograr el asentamiento y reconocimiento del Estado por medio de un documento constitucional, no obstante que se dictaron 7 en un lapso de 30 años.

Este mismo periodo, caracterizado por la pérdida de la mitad del territorio, inestabilidad de los Poderes Ejecutivo (47 cambios de titular, 11 de ellos a favor de Santa Anna) y Legislativo (varios Congresos Constituyentes, otros más disueltos, golpe de Estado) la administración pública consolida y acrece sus funciones a partir del Decreto del 8 de

noviembre de 1821 que estableció cuatro Secretarías de Estado para atender los ramos siguientes: Guerra y Marina (para defender la naciente soberanía), Relaciones Exteriores e Interiores (a fin de promover el reconocimiento a nuestra independencia, relaciones culturales, comerciales y de otros tipos, e internamente las relaciones con el poder Legislativo, los jefes políticos de los estados, ayuntamientos constitucionales y algunos asuntos económicos tales como caminos, correos, propios y arbitrios, etcétera), Justicia y Negocios Eclesiásticos (que era el reconocimiento del Estado a la influencia del clero en el país y con asuntos tales como la presentación de arzobispos, curas, la administración de la justicia, entre otros) y la de Hacienda (recaudar y clasificar las rentas públicas, los empréstitos, aranceles, aduanas, etcétera).

Sin embargo, en México, y a diferencia de los países llamados desarrollados, el papel del Estado no se limitó a la defensa y policía sino desde temprana edad se abocó al fomento económico-social (dada la falta de espíritu empresarial tan desarrollado bajo la ética protestante del capitalismo pero tan escaso como reprimido por el absolutismo e idiosincrasia española). A diferencia de aquellos países, en el nuestro la principal fuente de capital no fue la agricultura sino el comercio.

Así, "desde los primeros gobiernos se abrió la discusión en torno al papel sobre la economía a través de una acción librecambista *versus* una proteccionista, de manera que bajo Iturbide se aplicó un sistema arancelario en extremo liberal, pero bajo Vicente Guerrero el péndulo osciló al proteccionismo al establecer barreras a la importación en los textiles, principalmente de algodón. Sin embargo esto se consideró insuficiente al aceptarse que "El sistema puramente prohibitivo no puede por sí solo hacer que la industria florezca; se necesitan otros elementos tales

Roberto Rives Sánchez

como una población abundante, capital y maquinaria adecuada... deben procurarse fábricas que produzcan los artículos de mayor consumo y que sean también los más fáciles de establecer.¹

Bajo este criterio el gobierno federal creó en 1830 el Banco de Fomento a la Industria Nacional, mejor conocido como Banco de Avío, adscrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, a fin de otorgar créditos para estimular el desarrollo de la industria textil, principalmente.

En 1841 se establecieron las Juntas de Fomento de velar por la prosperidad del comercio en ciudades y puertos marítimos. Casi al mismo tiempo, con la disolución del Banco de Avío en 1842, se dio paso al establecimiento de la Dirección General de Industria Nacional, y poco después en 1853 se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Los asuntos a ella encomendados fueron la formación de una estadística de las diversas actividades productivas, el fomento de los ramos industriales y mercantiles, colonización, vías de comunicación, obras y exposiciones públicas entre las más importantes.

Al mediar el siglo XIX se formó una noticia completa de todos los empleados que sirven en la administración pública y en la que se incluían los cesantes y jubilados, los empleados de las administraciones particulares de los estados (que sumaban unas diez mil personas) y otras veinte mil que "por lo bajo se ocupaban en el servicio ju-

¹ Alamán, Lucas. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores* 1830.

dicial y municipal. instrucción pública hospitales y otros establecimientos que sostiene el Estado en todas las poblaciones de la República, no parecerá exagerado asegurar que pasa de treinta mil el número de empleados...”,² que atendían a una población de 8,247,660 personas.

Estas cifras presentaban entonces una proporción de un empleado de la administración pública por cada 275 mil personas.

En más de una ocasión se llegó a culpar a la Constitución política, federal o central, de ser la causante de la infelicidad pública, sin embargo todos coincidían en el papel que tocaba desempeñar al Estado y a la sociedad. Luis Miguel Martínez señaló, al referirse a “los medios para mejorar la administración pública”, que los individuos debían desarrollar con su trabajo o su capital todas las fuentes de riqueza posibles, y por otro que la administración pública debía asegurar esta marcha productiva creando un servicio de policía para proteger la marcha de los negocios, las garantías individuales; un sistema que, sancionado por la sociedad, corrigiera los delitos, vicios e inmoralidades que ocurrieran en ella.³

Bajo tales planteamientos se vislumbra ya la relación, aún cuando incipiente, del Estado y la sociedad, pero también del Estado y el mercado; sin embargo el Estado no constituía aún una entidad autónoma, diferenciada de otros grupos sociales ya que la organización y funciones eclesiásticas impedían su asentamiento. En adición a ello, la unidad política de la nación se veía obstaculizada por la falta de comunicaciones que facilitarían el ejercicio del

² Alamán, Lucas. Memoria de la *Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1830.

³ Hermosa, Jesús. Manual de Geografía y Estadística de la República Mexicana en 1857. Edición facsimilar del Instituto Mora.

poder en todo el país; la escasa integración física impedía la unificación política y administrativa y más aún la económica. Por su parte el mercado era prácticamente inexistente, mejor dicho muy limitado y no tenía tampoco un carácter nacional.

Tras la caída del régimen dictatorial y centralista de Santa Anna, durante la década de los años cincuenta se perfilan las bases para lograr la autonomía del Estado a partir del proyecto nacional e ideología liberal jefaturada desde la Presidencia de la República por Juárez.

La avanzada liberal empezó por suprimir los tribunales especiales (Ley de Juárez 1855), por transformar el régimen de propiedad con el derecho sobre desamortización de fincas rústicas administradas por las corporaciones, civiles o eclesiásticas (Ley Lerdo 1856); por dar reconocimiento constitucional expreso a las libertades y derechos del individuo (enseñanza, pensamiento, imprenta, petición, asociación, inviolabilidad del domicilio y la propiedad, industria y comercio libres, el ejercicio del patronato por las autoridades federales) y poco después por las Leyes de Reforma (nacionalización de los bienes eclesiásticos; retiro de la legación de México ante la Santa Sede; secularización de hospitales; extinción de comunidades religiosas), todo lo cual en su conjunto favorecía la completa separación de las esferas e intereses políticos y eclesiásticos.

El 23 de febrero de 1861, Juárez expidió un Decreto reorganizando el aparato público-administrativo del Estado en el que reafirmaba las cuatro tareas iniciales, (Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina) dando un nuevo carácter al Estado que representaba, suprimiendo lo relativo a Negocios Eclesiásticos, se crea la Secretaría de Fomento (con funcio-

nes tales como la libertad de industria y trabajo, comunicaciones, agricultura, comercio, minería, colonización, obras públicas entre otras) y la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Sin embargo la escasez de recursos públicos lo obligó, sólo dos meses después, a reducir el aparato del Estado a cuatro Secretarías eliminando las dos últimas de las seis señaladas.

Hasta la época juarista, la sociedad mexicana se basaba en su mayor parte en una economía de bienes producidos por la familia para su propio consumo pero no se había desarrollado una producción de bienes privados distribuidos a través del y para el mercado. Hasta ese momento la economía mexicana se caracterizaba por una mezcla de bienes públicos y bienes familiares, ambos no comercializables. Al acceder a una etapa de paz y estabilidad social, por la extinción de la lucha política frente al clero y los conservadores (logro de Juárez) se redujeron los posibles márgenes de pérdida derivada de la inseguridad (en caminos, factorías, inversiones de capital) con lo que el Estado facilitó la generación de excedentes productivos lo que dio lugar al intercambio mercantil desarrollado.

A la llegada del régimen de Porfirio Díaz éste fue el primero en poder desarrollar una estrategia orientada al desarrollo económico basada en tres elementos:

- a) El gobierno, encargado de crear las condiciones de seguridad, estabilidad y estímulo para atraer el capital extranjero.
- b) El sector privado extranjero como base en la promoción del crecimiento del país.

Roberto Rives Sánchez

c) El sector privado nacional que se sumaría al esfuerzo de la inversión extranjera, directa y/o indirecta.

En tres décadas la economía pasó del autoconsumo al intercambio mercantil, debido en gran parte a los flujos de inversión extranjera (estadounidense, inglesa, francesa, alemana) hacia las comunicaciones (ferrocarriles, teléfonos, telégrafos) el petróleo, la minería y la energía eléctrica. Solo en la industria manufacturera se tuvo una mayor participación de los capitales privados nacionales.

El gobierno de Díaz disminuyó impuestos a las importaciones; otorgó concesiones, subsidios y hasta exención de impuestos; reguló pesos y medidas para el comercio, devaluó la moneda de un peso por dos dólares a dos pesos por un dólar, eliminó las alcabalas y con ello federalizó los impuestos; Incidió en nuevos y mayores campos de actividad económica tales como la irrigación, presas, puentes, obras portuarias, faros, salubridad, saneamiento y algunas más que ampliaron la acción administrativa del Estado.

Lo anterior se reflejó en el Decreto del 13 de mayo de 1891 que señaló el modo en que se distribuían los negocios entre las Secretarías de Estado. En él se establecieron las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público (a la que se le sumó el Comercio), la de Guerra y Marina; Se restableció la función de Fomento y se creó la de Comunicaciones y Obras Públicas. Poco después, en 1905 se creó la de Instrucción Pública y Bellas Artes. Así el aparato estatal se veía duplicado en su tamaño durante casi un siglo de vida independiente.

Sin embargo hubo dos aspectos sociales que no atendió la política de conciliación del régimen de Díaz:

- Por un lado, políticas públicas para mejorar el trabajo asalariado, ya que dadas las instituciones que nos rigen –señalaba Díaz- le es imposible al gobierno invertir de manera directa en el mejoramiento de la condición del obrero. Sólo mediante la conservación de la paz, el fomento de la industria y la inversión de capitales puede el gobierno aliviar su situación.⁴
- Por otro lado la política de deslindes, al quitarle la tierra a los campesinos terminó con la independencia de éstos frente a la demanda de mano de obra del mercado y producción fabril, en adición a que las alzas en los precios de las mercancías eran superiores a las de los salarios, lo que se tradujo en altos niveles de pobreza de la gran mayoría de la población.

Estos dos aspectos aunados a la inconformidad de otros grupos que demandaban un mayor movimiento y acceso a los puestos de dirección política-administrativa gubernamental se rebelaron contra la estabilidad política y la "paz" social de la dictadura de Díaz.

II.- La consolidación del Estado

El Congreso Constituyente de 1916-17 asignó al Estado objetivos de carácter social, dotando a éste con una función reguladora y decisiva del sistema social; procede a organizar a las clases sociales en grandes agrupaciones y centrales corporativas (obreras, campesinas y empresa-

⁴ Romero, Matías. *El Pensamiento Porfirista en las relaciones obrero-patronales en México en el siglo XX*. Lecturas Universitarias N°. 22 UNAM, 1976.

riales) e incluso a un partido político nacional. Además acentúa su intervención económica.

En paralelo a la institucionalización del gobierno presidencial sancionado por el propio Constituyente (al elegir en forma directa al Presidente de la República y otorgarle un cumulo cada vez mayor de facultades dispersas por todo el articulado de la Constitución Política, las que se acrecentaron con sucesivas reformas a dicho ordenamiento jurídico, y por absorber un conjunto de facultades provenientes del mismo régimen político conforme este se desenvuelve, y principalmente una vez creado un partido político concebido por su creadores como brazo del gobierno) el aparato estatal experimenta un crecimiento funcional cada vez más amplio al transferirse diversas facultades de los gobiernos locales el federal en medio de numerosas reformas a la Constitución Política (la educación en 1921, la seguridad social en 1943, los recursos hidráulicos en 1945, la legislación laboral a numerosos ramos, el establecimiento de contribuciones en 1949, y donde las áreas estratégicas que pasaron de cinco a más de diez, entre otras).

El proyecto nacional sancionado en 1917 hizo necesario un aparato estatal de dimensiones mayores por lo que a partir de entonces se crearon nuevos órganos económicos y administrativos (Departamentos de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, instituciones de crédito) en adición a los órganos políticos y a los político-administrativos según la función u objetos a desarrollar.

A las funciones Secretariales del siglo XIX (Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda, Guerra y Marina, Comunicaciones) se agregan en el año de 1917 las de Agricultura, Industria, Comercio y Trabajo, y bajo forma de

Departamentos se suman la de Salubridad, la Contraloría y la Estadística entre otras. Cuatro años más tarde se crea la Secretaría de Educación Pública.

Un paso trascendental para la consolidación del Estado fue la reorganización del sistema financiero público a través de dos vías: por un lado, y bajo la dirección de Alberto J. Pani, la reorganización del sistema impositivo que suprimió la tesis liberal de eximir o reducir al máximo los impuestos a la industria e introduciendo una nueva clasificación: sobre la renta, derechos, aprovechamientos y productos, formando en paralelo el padrón de los contribuyentes; Y por otro lado, la creación de una serie de instituciones financieras orientadas a regular el mercado de capitales, la moneda, el crédito y el interés al crear la Comisión Nacional Bancaria (1924), el Banco de México (1935), el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), Nacional Financiera (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937) y algunos otros de corta duración que hicieron del Estado la principal fuente de capital.

Al empezar la década de los años treinta, y tras la crisis capitalista de fines de los veinte, se replantearon los términos del papel del Estado en la economía: abstención o intervención.

Las tesis liberales sostenían que la única forma de reducir el desempleo consistía en la reducción salarial, que la acumulación del capital necesario para aumentar la producción se lograría con la exigüidad de los salarios y sacrificando el consumo de la población; El seguimiento de la teoría keynesiana planteó lo contrario, hay que aumentar el gasto público para relanzar la producción y superar la crisis.

Roberto Rives Sánchez

Hasta antes de Keynes los gobiernos liberales cuidaban de no manipular la moneda, el presupuesto, los impuestos, las tasas de interés. A partir de él la riqueza de las naciones se encuentra en saber estimular la demanda de las masas sobre la producción: si ésta se deprime o contrae corresponde al Estado impulsarla vía gasto público, entonces justifica la intervención directa del Estado como instrumento de prosperidad. La mayor producción ampliaría la oferta de empleo, con esto se obtendrían ingresos y con estos demanda y/o consumo para alentar la producción.

El Estado debe entonces complementar el salario con las prestaciones sociales, con una función prestadora de servicios y redistribuidora del ingreso para aumentar la capacidad de consumo y bienestar de la población.

La economía de guerra aceleró este proceso por el cual el Estado asumía posiciones más profundas en la vida económica no sólo en países capitalistas, sino incluso en naciones socialistas con sistemas de planificación centralizada. El liberalismo exclamaba un último suspiro en voz de Friedrich Von Hayek, quien en 1943 con su obra "La ruta de la servidumbre" advertía los peligros de estatizar a la sociedad, de que el Estado creciera al punto en que la suma de iniciativas particulares fuese inhibida por la intervención del Estado.

Bajo este contexto, nacional e internacional, y a partir de los años treinta el Estado mexicano define claramente su papel por voz del Ejecutivo Federal como "coordinador de todas, absolutamente todas las actividades sociales" (Pascual Ortiz Rubio 1930); "el Estado moderno ha abandonado su conformación puramente política con el fin de invertir en la vida económica colectiva" (Abelardo Luján Rodríguez 1932); "Es fundamental ver el problema eco-

nómico en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás. Sólo el Estado tiene un interés general y por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo (Lázaro Cárdenas 1934).⁵

A la concepción política del papel del Estado se unió la política pública y acción administrativa para acceder a un proyecto de industrialización auspiciado por el Poder Ejecutivo Federal, dividido en dos etapas:

a) La primera de ellas que termina en los años treinta, atestigua, por un lado, la reorganización del sistema financiero ya señalada, y por otro lado la creación de las bases o infraestructura para llevar a cabo dicho proyecto al crearse empresas estatales como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, la expansión de las comunicaciones (carreteras, portuarias, aéreas y algunas otras como el Fondo de Cultura Económica, PIPSA, CEIMSA que es el antecedente de CONASUPO) que en conjunto llegan a sumar 57 empresas. De igual manera el aparato político-administrativo central del Estado expande sus funciones reflejadas en tres leyes de Secretarías de Estado dictada en los años treinta y por las que agregan la Secretaría de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo (1932), el Departamento agrario (1934), los Departamentos Forestal, de Caza y Pesca, el de asuntos Indígenas, el de Educación Física y el de Asistencia Infantil (en 1935); la Secretaría de la Defensa Nacional, la de Asistencia Pública y el Departamento de Marina (1939).

⁵ *Informes Presidenciales ante el Congreso de la Unión, en México a Través de los Informes Presidenciales*, Secretaría de la Presidencia, México 1976.

b) Con la segunda, el Ejecutivo Federal diseñó y puso en práctica una estrategia orientada a la sustitución de importaciones y el proteccionismo a la producción nacional por tres décadas, 1940-1970, y con apoyo en tres políticas fundamentales: La asignación de recursos (crédito a la industria a través de Nacional Financiera), la impositiva (exención de impuestos a industrias nuevas y necesarias) y la comercial (modificación de aranceles y establecimiento de permisos de importación para la mayor parte de los bienes importados), con las que el sector privado llegó a constituir un instrumento primordial para que la economía del país registrase una tasa de crecimiento del 6% anual en promedio.

En treinta años y de esta manera se había creado un sector privado nacional casi de la nada, sin embargo el propósito inicial de la protección se perdió de vista y se convirtió en un fin en sí mismo. La protección se constituyó en un factor esencial para la supervivencia económica. Esto hizo que la empresa privada nacional evitara el capital de riesgo, la inversión de largo plazo, la innovación tecnológica y la investigación productiva.

Al final de los años sesenta, la relación que había reunido a los sectores público y privado y la política pública adoptada desde los cuarentas empezaron a deteriorarse, fundamentalmente porque el mercado interno no tenía ya las dimensiones necesarias para que la industria alcanzara nuevos y mayores espacios, porque los desiguales patrones de ingreso de la población disminuían en el tamaño real del mercado por las presiones de una población más urbanizada y en constante crecimiento que presionaba sobre el empleo y debido también a que ya fueron visibles los desequilibrios entre la agricultura y la industria, entre la ciudad y el campo.

Con el modelo de sustitución de importaciones el aparato estatal registra la incorporación de las Secretarías de Recursos Hidráulicos, Ganadería, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1946), la de la Presidencia, el Departamento de Turismo y la Reforma Agraria (en 1958). En forma paralela, las empresas estatales continuaron un modesto pero constante crecimiento para apoyar la industrialización para ampliar las obras de infraestructura y al incursionar en nuevas áreas tales como la Siderurgia, los Fertilizantes, la Minería, diversas obras de beneficio social con las que en su conjunto el Estado creó y participó en el capital de 220 empresas, algunas de ellas compradas al sector privado en momentos de quiebra financiera y justificándolo en todo caso por la protección a la planta productiva, así como evitar el desempleo (tal fue el caso de las empacadoras de alimento, las empresas pesqueras, textiles y otras más).

Pese al crecimiento cuantitativo del aparato administrativo, la acción gubernamental distó mucho de ser coordinada, las decisiones y objetivos coyunturales caracterizaron la creación de más comisiones, empresas públicas y organismos descentralizados lo que propició una falta de unidad en la acción y ausencia de control. El ya clásico diagnóstico sobre la administración pública, elaborado en 1966, reveló la carencia de instrumentos de planeación y análisis de las organizaciones; No se encontraron reglamentos interiores claros y precisos. "En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un organismo público". Ello propició que la administración pública ya no fuera vista sólo en lo relativo en su aspecto externo. En tanto vínculo con la sociedad y sus demandas, sino también en su ámbito interno, en su eficacia global para cumplir los objetivos propios de cada dependencia y también con los del Estado.

Roberto Rives Sánchez

Así, durante los años setenta se dio paso a un proceso de reformas que buscó incorporar los criterios de racionalidad y tecnificación en la acción administrativa, contrastados por un gran rezago en los niveles estatal y municipal.

La década de los setenta también precisó un crecimiento sin precedentes del llamado sector paraestatal al pasar de 277 empresas registradas ante la Secretaría de Patrimonio Nacional, en 1971, a 845 en 1976; su participación en el PIB pasó del 9 al 20% en el mismo período lo que llevó al sector privado a acusar al Estado de agredir sus "espacios naturales". Pese a estos reclamos e incluso ciertos enfrentamientos entre el gobierno y empresarios a mediados de dicha década, el sector público creció llegando a registrarse a más de 1000 empresas al empezar los ochentas y de las cuales el 40% eran fideicomisos creados bajo los auspicios de Nacional Financiera y Somex. Dicho crecimiento trajo aparejado un desorbitado incremento de la deuda pública, al pasar de \$ 9,262 millones de dólares en 1970 a \$ 25,900 en 1976 y de aquí a \$ 87,600 en 1982.

El costo financiero de la industrialización significó entonces que la deuda pública pasara de un 1% del PIB en 1946 al 36% en 1982.

Ciertamente la intervención del Estado en los años setenta distorsionó su verdadero papel toda vez que participó en campos tales como la fabricación de bicicletas, la administración hotelera y de restaurantes a las de su actuación en monopolios tan importantes como el petróleo.

Sin embargo la política social amplió enormemente los esquemas de salud, seguridad social y educación, congruentes con los fines del Estado de bienestar, el que asumió los renglones a dónde no acudía la iniciativa privada, donde

serios problemas financieros o donde no existía la suficiente capacidad de inversión del sector privado, el mismo que hoy le reclama por su tamaño.

Después de cuatro décadas, 1940-1980, el Estado había caído en procesos de crecimiento sin control aparente. En aras de fortalecer los compromisos sociales, el desarrollo del sector privado y del mercado, desplegando una serie de funciones económicas y sociales que llevaban a cabo a través del 16 secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos que se caracterizaban por una mayor especialización y en las tareas técnico-administrativas tales como la de Programación y Presupuesto (creada en el año 1976) para planear la asignación y ejercicio del gasto público.

La actuación del Estado entonces tuvo cada vez mayores costos reflejados en un gasto público deficitario al pasar del 0.5% al principiar los años setenta a un 7.5% en 1980. A partir de entonces (y no precisamente de ello) se empezó a cuestionar en nuestro país no sólo el modelo económico imperante sino también el papel del Estado, así el péndulo ideológico retornó al liberalismo.

III.- La reforma del Estado

La justificación del Estado fuerte por su función social empezó a ser seriamente cuestionada al calor de la crisis económica que registraron los países capitalistas avanzados a lo largo de los años setenta.

Durante una generación iniciada bajo la teoría de Keynes, todos los gobiernos (incluso los socialistas) compartieron una misma ideología; la intervención plena del Estado. Al empezar los años ochenta coincidentes con el ascenso de los conservadores al poder (Inglaterra 1979, E.U.

Roberto Rives Sánchez

1980; Alemania, Holanda y Bélgica en 1982; Francia 1983) el papel del Estado retrocede, y con él, los partidos de masas y los sindicatos.

En esta coacción ya no se trataba de una simple alternancia en el poder sino de algo más profundo, el retorno al liberalismo, el declive de la política de masas y el resurgimiento de la iniciativa individual.

A partir de entonces cobran mayor importancia la eficiencia y libertad económica como antes lo fueron la justicia social e igualdad distributiva. Las naciones occidentales incorporan rápidamente a la política pública la reprivatización de las empresas estatales donde los ideólogos dejaron de señalar las fallas del mercado para identificar los errores del intervencionismo. El retorno liberal no es una respuesta a la crisis sino al papel del Estado al que se señala culpable de ella. A ojos de los liberales la inflación está en el origen mismo del intervencionismo moderno pues (según un informe de Lord Harris, el alza de Inglaterra desde el siglo XIV a la fecha actual ha sido de 29.30% y las nueve décimas partes de ella se registran en 1936 (Keynes) a la fecha.⁶

Al debilitar al ahorro privado induce al Estado a sustituir a los individuos; sin ella, cada uno podría capitalizar su retiro; con ella, se vuelve indispensable la intervención del Estado. Así presentada la estabilidad monetaria se ha vuelto una receta de los Liberal-monetaristas.

El exceso de liquidez, de moneda, ya sea emitida o contratada vía créditos por el Estado, desemboca en aumentos de precios pero permite financiar sin freno el gasto

⁶ Sorman, Guy. *La Solución Liberal*. Arthem Fayard, Paris 1984.

público. La propuesta de Friedman ha sido prohibir constitucionalmente el derecho a manipular la moneda. La de Hayek es privatizarla o bien dar un curso legal a las extranjeras. El ideario neoliberal quedó expuesto en la Primer Internacional Liberal en la reunión celebrada en 1978 en Klessheim "Solidaridad social contra la lucha de clases, economía de libre competencia contra el dirigismo del Estado, respecto a la familia, deber de asistencia a los débiles".⁷

También la tesis Shumpeteriana cobró nueva vida de pronto: bajo ella son los dueños de empresas, los inventores, los comerciantes, quienes realizan el crecimiento; son los emprendedores y no la demanda de los consumidores quienes generan la riqueza. Mientras para Keynes el crecimiento depende de las masas, para Shumpeter depende de las élites económicas; con el primero crece el papel del Estado, con el segundo se contrae. Ahora veamos el caso de México.

1.- La contracción del aparato económico del Estado

La administración gubernamental que inició a fines de 1982 reconoció la necesidad de llevar a cabo cambios profundos y estructurales en la sociedad y economía del país, promoviendo desde entonces importantes modificaciones constitucionales con el propósito de asentar la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y precisar su ámbito de participación en materia económica.

De esta manera y con el texto reformado de los artículos 25 y 28 de la Constitución General de la República, el Estado debe limitar su participación en materia económica al manejo en forma exclusiva de las áreas estratégicas

⁷ *Ibid.*

(acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes por un banco, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles) y a su participación por sí con los sectores social y privado en las áreas prioritarias del desarrollo nacional, aun cuando éstas no se especificaron.

Esta administración gubernamental incluyó a la privatización de empresas públicas como parte de una política económica más amplia al buscar, por un lado, la estabilidad económica, en virtud de los procesos de esta inflación, devaluación, carencia de ahorro interno, fuertes compromisos financieros con el exterior, deterioro del poder adquisitivo, entre otros, y por el otro, el cambio estructural, para redefinir los espacios público y privado, proceso que en conjunto, se ha caracterizado por las siguientes medidas:

- a) Apoyo a las exportaciones no petroleras y promoción de la inversión extranjera en regiones no petroleras.
- b) Liberalización de las importaciones, con lo que los permisos previos y tarifas arancelarias se redujeron hasta un 10% del total.
- c) Ajustes progresivos a precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas del sector público.

- d) Austeridad en el gasto público, incluyendo recortes de personal, compactación de las estructuras administrativas entre otras.
- e) Reestructuración del sector de empresas públicas, mediante un proceso que incluye 4 modalidades:
 - 1.- Liquidación y extinción de entidades que ya cumplieron sus objetivos o carecen de viabilidad económica o social;
 - 2.- La fusión de entidades para mejorar el uso de recursos en la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa.
 - 3.- La transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales de empresas con importancia regional por estar vinculados a programas de desarrollo local.
 - 4.- La venta de aquellas que no son estratégicas ni prioritarias y que por su viabilidad económica eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

2.- Algunos resultados del adelgazamiento del aparato económico del Estado

Al 30 de junio de 1988, de las 1,214 empresas estatales, 765 o sea el 63% se habían determinado como sujetas a desincorporación, de éstas 258 lo hacían por la vía de la liquidación, 135 se extinguían, 78 se fusionaban, 28 se transferían y 218 se sujetaban a venta. En términos relativos, la liquidación y extinción representó el 55% del total, las fusiones el 11%, las transferencias el 4% y las ventas el 10%.

Roberto Rives Sánchez

De ese mismo universo, el 70% del total, eran empresas en las que el Estado era el accionista mayoritario y el 5% lo era minoritario; el 21% eran fideicomisos y el 4% restante eran organismos descentralizados.⁸

La participación estatal se redujo de 45 ramas en que lo hacía al finalizar 1982 a 23 rubros a mitad de 1988, así el Estado se retiró en la producción de bienes de consumo duradero (vehículo, tractores) de productos electrodomésticos (refrigeradores, estufas) y en la producción de bienes de capital. En el sector de insumos intermedios, se retiró totalmente de las ramas de hilados y tejidos, química básica, resinas sintéticas y fibras artificiales, así como de industrias básicas de minerales no ferrosos. En el sector de bienes de consumo no duradero, el retiro estatal es absoluto en la preparación de frutas y legumbres, refrescos embotellados, prendas de vestir y productos medicinales.

Los impactos causados por el proceso de desincorporación representan un ahorro para el Estado de apenas el 10% del presupuesto asignado al sector público en su conjunto y el 2.9% del valor agregado de los bienes y servicios que produce el Estado; este proceso tampoco es contundente en la formación del Producto Nacional Bruto ya que representa apenas el 3% del total del conjunto de empresas públicas, sus ingresos netos significan el 8.1% del total.

Hasta junio de 1988, los recursos obtenidos por la venta de las empresas sumaban 116 mil alcanzando la cifra de 958 mil millones de pesos, poco menos de un billón equi-

⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio. *El Proceso de Desincorporación. El Caso México*. Conferencia del Secretario de la Contraloría General de la Federación 14 de julio de 1988.

valente al 2.9% del déficit público registrado en 1987 que fue de 31 billones de pesos.⁹

Los desequilibrios financieros se encontraban localizados en las grandes empresas tales como Petróleos Mexicanos Siderúrgica Mexicana. Ferrocarriles Nacionales, Fertilizantes de México. Compañía Nacional de Subsistencia Popular entre otras, por lo cual el gobierno de la República ha iniciado la firma de convenios con algunas de ellas.

3.- Consideraciones finales sobre el proceso de reforma del Estado de México

También se debe reconocer que en forma paralela al proceso de privatización y adelgazamiento del Estado, el Ejecutivo Federal trató de llevar a cabo un proceso de descentralización administrativa que descongestionara las tareas del aparato estatal federal, sin embargo éste solo se pudo llevar a la práctica en los ramos educativo y de salud con resultados desalentadores o en todo caso lejos de lograr resultados satisfactorios, ya que estos últimos consistieron en la instalación de los Consejos Estatales para coordinar con el ámbito federal la materia educativa, y en el área de la salud el Programa IMSS-COPLAMAR sólo de llevó a cabo en 14 estados. Ni los recursos ni las facultades de la ley se transfirieron sino hasta 1992 y sólo en la primera de las dos materias en cuestión.

La descentralización así propuesta terminó por ser un proceso de desconcentración toda vez que la presencia del personal y oficinas federales en las administraciones locales se acrecentaron en el período 1982-1988.¹⁰

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Gutiérrez Salazar, Sergio. *Burocracia Federal en los Estados de la República*. Revista de Administración pública N°. 67-68, julio-diciembre 1986, INAP, México.

Un estudio realizado en 1988 para determinar el tamaño y composición de la administración pública mexicana reveló que el número de trabajadores a ella adscritos ascendía a 3 millones 751 mil, de los que el 81.9% (3,071 mil) pertenecían al nivel federal, y de éstos 1 millón 409 mil lo eran del sector 'paraestatal', 454 mil pertenecían al nivel estatal y 226 mil al municipal, cifras que permitieron conocer que en México se tiene un aparato estatal menor que diez de los doce países de la Comunidad Económica Europea, ya que por cada mil habitantes Dinamarca (el más alto) tiene 148 trabajadores, México 46.2, Portugal (el más bajo) 42.7 y la media de la Comunidad es de 66.9.¹¹

Si por otro lado, y a fin de observar la congruencia histórica de largo plazo del crecimiento del Estado mexicano, tomando como base la proporción existente entre el número de los empleados adscritos a éste y el total de la población del país tenemos que si hacia 1850 se registraban 30 mil empleados para una población de 8,247,600 esto significa uno por cada 274 mil y si para 1987 se registraron 3 millones 751 mil empleados para una población cercana a los 100 millones tenemos uno por cada 226 mil habitantes.

Estas cifras permiten afirmar que el Estado mexicano no es tan grande como se ha llegado a afirmar y contradice la opinión por muchos años aceptada que el subdesarrollo es generador de burocracia y que a mayor grado de desarrollo socio-económico de un país menor es el tamaño de su administración pública. Pero con más profundidad esto último.

¹¹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*, 1988

Si se utiliza como indicador para medir el tamaño del Estado la relación gasto público-Producto Nacional Bruto puede observarse, siguiendo los datos publicados por el Banco Mundial en su Informe de 1987 sobre el Desarrollo Mundial, que los países altamente desarrollados registran un mayor porcentaje de gasto público sobre el producto nacional ya que registran una tasa media del 39.5% (siendo los más altos Holanda, Bélgica e Italia con 56% y los más bajos Estados Unidos y Japón con 24.5 y 17.8% respectivamente) en contraste con la cifra media del 21.1% de los países latinoamericanos entre los que México registra el 24.9%.¹²

De esta manera si el gasto público retrasara el desarrollo económico de los países desarrollados tendrían un crecimiento más lento y no es el caso.

Ha llegado el momento de reconocer que la privatización ha obedecido más a las presiones externas como la del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que condicionaron el suministro de recursos a la reducción del gasto público y la venta de empresas así como a las presiones internas de los círculos empresariales que desarrollaron un criterio cuantitativo por sobre uno cualitativo que tasaron el 'peso estatal' en base a los estados financieros de las empresas gubernamentales y en ausencia de investigaciones aplicadas o teóricas de los problemas del Estado basados en los criterios de la ciencia política, la sociología o la administración pública.

En todo caso debe reconocerse un serio retraso en la investigación de estas disciplinas sociales y el éxito del movimiento de la privatización, en tanto teoría económica

¹² Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987*. Washington DC.

de libre mercado. tras varias décadas de lucha para imponerse como un fenómeno internacional que está fomentando el desarrollo de las economías competitivas del mercado globalizado y que aparece como solución a muchos de los problemas que actualmente enfrentan los Estados.

No debemos olvidar que el mercado tiene y actúa en medio de una estructura legal y política, incluso en los países más privatizadores existen regulaciones muy estrictas y severas en los diversos campos de la vida social, de manera que el tamaño del Estado trasciende la connotación que se ha querido dar en los años ochenta.

En forma simultánea a este proceso de cambio, reajuste y privatización del aparato económico estatal, los órganos político-administrativos del Estado también experimentaron reorganización e incremento de sus funciones tales como la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (a fin de atender las secuelas del desarrollo industrial que amenazaron la conservación del medio ambiente y recursos naturales) así como la de la Contraloría General de la Federación (como medida para frenar y/o prevenir los índices de corrupción que caracterizaron algunos espacios del sector público) en el año de 1982; poco después se transformó la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la de Salud a efecto de establecer un sistema nacional y la coordinación programática de las diferentes instituciones de ese sector.

Años más tarde se crearon una serie de organismos con funciones específicas tales como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la transformación de la SEDUE en Secretaría de Desarrollo Social (que absorbió el Programa Nacional de Solidaridad), las Procu-

radurías de Defensa del Ambiente y la Agraria, entre algunas otras.

Pero sobre todo lo anteriormente planteado no se debe olvidar que si bien con las leyes económicas de los 80 se asestó el golpe final al Estado benefactor en México y que en un sólo decenio, el pasado, los indicadores y niveles de bienestar y calidad de vida se desplomaron al nivel alcanzado en los años 60 la actual propuesta y acciones iniciales para la reforma del Estado tiene frente a sí como reto fundamental abatir los altos índices de pobreza de la sociedad mexicana. 42 millones en pobreza general y 17 millones en pobreza extrema).¹³

Sin embargo ese no es el único reto que debe enfrentar la Política Pública, también están a lado del social, democrático, el de la Ciudad de México, el económico. La respuesta inicial ha girado, mayores acciones a la solución de este último, abriéndose más posibilidades a la inversión extranjera.

Con ello, una vez más el Estado estimula al mercado a poner el énfasis en el papel de importancia que hoy tiene el mercado internacional por sobre los mercados nacionales. La localización de la economía en la formulación de los bloques económicos así lo demandan.

Sin embargo, el problema que verdaderamente aqueja al Estado, es el relativo a su estructura, a la centralización político administrativa, con ello de redefinir sus funciones al interior de sí mismo.

¹³ Tello, Carlos. *México: el combate a la pobreza*, en Revista Examen año 1, Número 12, México 1990.

La reforma del Estado, no es una propuesta aislada y puesto que reconoce la importancia de nuevos actores sociales, de nuevas iniciativas sociales y factores económicos no vislumbra cambios fundamentales para redistribuir el poder a fin de lograr una mayor integración territorial, una mayor capacidad de defensa de la soberanía ante los bloques económicos a partir de los diferentes niveles de gobierno. El Estado del futuro deberá prever un cuarto nivel, el continental, deberá depurar el federal, consolidar el estatal y desarrollar el municipal.

Por lo anterior es menester dimensionar el predominio del gobierno federal, del propio presidencialismo mexicano, como parte del cambio y/o ajuste del Estado.

A la reforma municipal hecha en 1983, deberá seguir ahora la estatal por medio de la cual se devuelvan a las entidades algunas facultades que puedan desempeñar responsable y eficazmente, tales como en materia agropecuaria, irrigación, forestal, turismo, vivienda, en paralelo al fortalecimiento de la hacienda pública, habilitándolos para establecer contribuciones que en 1917 estaban atribuidas a los estados de la federación, tales como producción y consumo de tabacos, de cerveza, cerillos, fósforos, aguamiel, entre otros aspectos, y no limitarnos a la recaudación del IVA ni a la asignación de montos financieros a través de los convenios y acuerdos auspiciados por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y ahora por la Secretaría de Hacienda.

Son los estados y particularmente los municipios quienes ahora deben ahondar en una cultura administrativa que permita fortalecer sus estructuras y procesos de trabajo para llevar a cabo proyectos sociales y/o económicos mediante una infraestructura administrativa netamente local para absorber funciones del gobierno federal sin correr

riesgos de que algún programa, por ejemplo de salud, los desborde por falta de recursos materiales, humanos, financieros y culturales en el manejo administrativo a fin de hacer eficientes los servicios y tareas asignadas.

El gobierno presidencial sustituyó la producción de bienes y servicios llevados a cabo por las empresas públicas reprivatizadas por una nueva forma de intervención con el Programa Nacional de Solidaridad para atender demandas sociales urgentes, programa que pese a los beneficios sociales que produce, genera mayor concentración político-administrativa en el ámbito federal. éste fue sustituido por el PROGRESA.

Hasta ahora llevamos 190 años de vida independiente, de desarrollo del Estado Mexicano y de su administración. En veinte años más, esto es hacia el horizonte del año 2021, estaremos cumpliendo el bicentenario de la administración pública mexicana, sin duda alguna existirán las cuatro causas iniciales (Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda, Defensa y Justicia), también prevalecerán la mayor parte de las Secretarías existentes relacionadas con el desarrollo económico y social del país (comunicaciones, trabajo, ecología, salud, economía, etcétera); probablemente desaparezcan otras o bien se ajusten a niveles inferiores de organización y; surjan otras orientadas a la administración electoral, y energía solar y biotecnología, vivienda, deportes. Algunas más reagruparan sus actividades bajo una sola, pero en todo caso, lo más importante será definir y llevar a cabo como parte de la política pública una política de administración del Estado y que permita entre otras cosas:

- Crear un auténtico proceso de descentralización política como base de la administrativa, incluso con la

Roberto Rives Sánchez

participación activa de los Senadores y de las Legislaturas locales.

- Acceder a un sistema de servicio civil que posibilite transitar del '*spoils system primitivo*' basado, conforme a la tipología propuesta por Maurice Duverger,¹⁴ en la escogencia política y la corrupción, a un sistema basado en la selección técnica y la otra vez.
- Revisar con detalle evolución histórica y crecimiento de las competencias y áreas de influencia de cada órgano de la administración pública federal, estatal y municipal, que permita una reorganización global, profunda y adecuada, ya que hasta ahora los Reglamentos Interiores de las dependencias como medio para su organización interna, han sido "una micro industria de órganos administrativos y fuente anárquica de competencias",¹⁵ que se traduce en gran cantidad de trámites del ciudadano frente a la administración cuando éste solicita algo.
- Dado que régimen político y sistema económico se desarrollan uno al otro, sobre la base histórica ya referida, la acción administrativa del Estado tendrá que orientarse a los problemas de la procura existencial de grandes núcleos de población, mismos que se agudizarán si no se subordinan los problemas económicos a las decisiones políticas socialmente orientadas.

¹⁴ Duverger, Maurice. *Los factores políticos en la administración pública*, Coloquio sobre Administración Pública en América Latina. Colombia 1964.

¹⁵ Nava Negrete, Alfonso. *Los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado*. Revista de Administración pública N°. 96, enero - abril 1990, INAP, México.

El Estado, a través de las Comisiones Legislativas y las dependencias administrativas del Ejecutivo deberán de conformar una política social en el corto plazo, sólida y sostenida para el largo plazo a fin de evitar que las contradicciones sociales desborden el marco de estabilidad en que se ha desenvuelto la relación de Estado-sociedad en las últimas siete décadas.

La labor no es sencilla, para el 2021 faltan pocos sexenios. Ya se puso énfasis en el Estado, no se debe soslayar la administración, principalmente la de los estados y municipios.



Roberto Rives Sánchez