

<b>Prospección: la reforma del Estado mexicano</b> . . . . .	771
Límites de la prospección . . . . .	771
Tendencias históricas de la administración pública mexicana . . . . .	773
Primera tendencia	
Segunda tendencia	
Tercera tendencia	
Cuarta tendencia	
Quinta tendencia	
Sexta tendencia	
Séptima tendencia	
Octava tendencia	
Continuidad y cambio . . . . .	780
Límites de la actividad del Estado	
Limitación a un espacio público comprensivo y en expansión	
Perpetuación de la actividad del Estado por medio de empresas públicas	
Incorporación y desincorporación	
Futuro de la economía de Estado	
Revolución y expropiación	
El Estado y el capital	
Freno a la centralización	
Lecciones del pasado para el futuro . . . . .	811

# **Prospección: la reforma del Estado mexicano**

## **Límites de la prospección**

El propósito básico de la investigación en este capítulo consiste en alcanzar un esquema de prospección de lo que será la administración pública mexicana en la década futura, cuando ya asoma el siglo XXI. Cuando nos planteamos los caminos para prepararlo, consideramos las siguientes opciones: el planteamiento de un estadio superior y ejemplar; la formulación de un modelo de administración deseable; proyección de tendencias. Optamos por la última vía al considerar que es lo que mejor responde al espíritu científico y tiene mayor margen de confiabilidad. En segundo lugar nos cuestionamos el objeto de la prospección, es decir, su posible utilidad, concluyéndose que el único interés era dar luz sobre el futuro de la administración pública cuando el país está viviendo un momento de cambio.

Desde los tiempos del régimen del Presidente José López Portillo se anunciaron modificaciones del estado de cosas. En este período se inició el cuestionamiento de las formas tradicionales de la política en México y en materia de administración pública se emprendió la más radical reforma desde los días de Cárdenas. Otro indicio del camino que se estaba siguiendo fue el plan de depuración del número de entidades “paraestatales” y el programa de fortalecimiento estatal y municipal. Sin embargo, el modelo básico de organización y

funcionamiento del Estado seguía en pie y firmemente adherido a las tradiciones políticas posrevolucionarias y aun las revolucionarias, como lo vino a confirmar la expropiación bancaria de 1982. Más sensibles fueron los cambios en el período de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, que aceleró el proceso de desincorporación de entidades descentralizadas, devolvió acciones de la banca a los expropietarios, suprimió plazas de confianza de la administración centralizada, abolió órganos y secciones de ésta misma y reformó la Constitución vigente para dar margen a un más amplio desarrollo de la vida municipal. De hecho se abrió el camino a la reforma del Estado y es esta reforma la que enmarca nuestro ejercicio de prospección.

La investigación aquí realizada fundamenta la proyección de tendencias de una forma de ser específica, individual y peculiar de la administración pública mexicana, como distinta a otras administraciones públicas concretas. Una proyección de tendencias puede abarcar múltiples referentes y asumir un carácter enciclopédico, lo que reclama la selección y su decantamiento en un grupo que sea característico y peculiar, que represente lo esencial y descarte lo accidental; en fin, que incumba al *ser* en sí, como individuo, y lo defina como tal frente a otros individuos.

Una proyección de tendencias implica un ejercicio de prospección, pues las variables agrupadas como esenciales al individuo habrán de trascender el tiempo hacia el futuro, si son capaces de sobrevivir, es decir, de perpetuarse para tener fuerza y representar al individuo etapas de tiempo trascendentes. Lo característico de un individuo, es decir, para nuestro caso la administración pública mexicana, sólo era definible haciéndose un ejercicio de investigación que probara que las tendencias actuales están firmemente enraizadas en el pasado y ellas son las que definen a la propia administración pública tal como es. El agrupamiento de tendencias se hizo en torno al elemento medular definitorio del individuo, elemento construido por la tradición histórica. Este elemento es la *actividad del Estado*, pues la administración pública no es otra cosa que el Estado en actividad.

En cualquier país del orbe la administración pública es el Estado en actividad. El problema radica en la intensidad y extensión de la actividad. Así, por ejemplo, en tanto la tradición histórica francesa produjo un Estado extraordinariamente activo e intervencionista, allende el Canal de la Mancha la vieja Inglaterra forjó un Estado relativamente activo. Un punto medio ha sido la Alemania, donde la actividad del Estado y la sociedad civil se han mantenido en equilibrio desde centurias. México, como Francia, ha desarrollado un Estado cuya extensa, profunda y amplia actividad ha forjado el país que conocemos. Obviamente el foco de esta investigación se ha centrado en torno a esta crecida actividad, preocupándose por explicarla e inquiriéndose si ella continuará como tal en el futuro.

### **Tendencias históricas de la administración pública mexicana**

La investigación estuvo fundada en la identificación de tendencias históricas estructurales que definen el *tipo* de la administración pública mexicana, como distinto al tipo de otras administraciones públicas. Estas tendencias mostraron un carácter histórico y actual confiable, y por consiguiente la viabilidad de una prospección probable. En este sentido, en tratándose de la identificación de tendencias históricas estructurales, se hizo omisión de aquéllas que son coyunturales o relativas a la organización actual del Estado, más que al Estado en sí. Esto nos hizo marginar el examen del régimen federal, la división de poderes, el presidencialismo y otros interesantes tópicos relativos al Gobierno y que han sido tratados adecuadamente en prospectivas efectuadas por estudiosos de la administración pública.

De conformidad con la investigación aquí realizada, sintéticamente han sido identificadas y definidas las siguientes tendencias que esta investigación ha determinado como inherentes a la administración pública mexicana de nuestros días:

### *Primera tendencia*

*Actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad.* El resultado ha producido el incremento de las dimensiones del Estado, su intervención en las distintas esferas de vida de la sociedad y su injerencia en la vida económica por medio de empresas públicas.

### *Segunda tendencia*

*Formación de un espacio público comprensivo y en expansión.* El espacio público es el campo histórico de actividad del Estado e implica el ejercicio de las más variadas prácticas gubernamentales por medio de la administración interna, que tiende a ramificarse en administraciones especiales de la vida social, la vida personal y la vida económica.

### *Tercera tendencia*

*Creación de un modus operandi peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas.* Estas instituciones descentralizadas han estado en actividad desde el siglo XVIII y la importancia de su papel se ha incrementado con el paso del tiempo. Hoy día encarnan el espíritu del artículo 28 constitucional, que establece las áreas exclusivas de la intervención económica del Estado.

### *Cuarta tendencia*

*Establecimiento de la economía de Estado.* Está formada por las prácticas económicas estatales encaminadas a la intervención directa del Estado por medio de sus empresas y su injerencia indirecta al través del fomento, pero también por medio de instituciones descentralizadas. Las segundas son inveteradas:

se remontan al fomento minero en el siglo XVIII por medio del Tribunal de Minería y llegan hasta nuestro tiempo con la Nacional Financiera, Somex y la Comisión de Fomento Minero, pasando por el decimonónico Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. También son añejas las empresas de Estado, que se remontan al tiempo del etanco del azogue y otros más de singular prosapia, como los del tabaco y la pólvora.

### *Quinta tendencia*

*Efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública.* Las revoluciones han incrementado cualitativa y cuantitativamente el organismo y los cometidos del Estado, principalmente las instituciones descentralizadas. Las dos Reformas y la Revolución de 1910 escogieron a este tipo de entidades para efectuar sus medidas reivindicadoras: la Primera Reforma hizo que el Estado asumiera la enseñanza por medio de la Dirección General de Instrucción Pública; la Segunda Reforma recuperó la asistencia pública por medio de la Dirección General de Beneficencia Pública; la Revolución de 1910 revirtió el dominio del petróleo y los ferrocarriles en beneficio de la nación y los entregó al Estado quien asumió su administración por medio de Pemex y Ferronales. Las Revoluciones han tenido también un efecto multiplicador generalizado, especialmente la Revolución de 1910: de un centenar de entidades descentralizadas en la década de los cuarenta, se reprodujeron más de un millar en la de los setenta.

### *Sexta tendencia*

*Institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas.* La expropiación es una fórmula de reivindicación usual en un país donde las revoluciones han sido las vías positivas de su progreso y desarrollo. Este método excepcional puede adoptarse como tradición y obtener legitimidad legal, dando cauce a su empleo en mo-

mentos históricos trascendentales. Tal procedimiento formó a las instituciones antes mencionadas, que tiene su precedente en la Dirección General de Temporalidades constituida para enajenar y administrar los fondos expropiados a la Compañía de Jesús en 1767, y su caso más reciente con la nacionalización bancaria de finales de 1982.

### *Séptima tendencia*

*Formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital.* Las prácticas de fomento desde 1830, por medio del Banco de Avío, establecieron relaciones económicas entre el Estado y la incipiente burguesía industrial, teniéndose como mira la formación de una fracción de esta clase social no rentista ni especuladora que usufructuara la acumulación de capital apropiada por el Banco y provocara la acumulación ampliada del propio capital, y con ello la industrialización. Siguió al Banco la Dirección General de la Industria Nacional que organizó a los empresarios industriales y en su seno los asoció a la autoridad del Estado. Actualmente Nacional Financiera y Somex fomentan la fundación y el desarrollo de empresas privadas, como antaño lo hacía el Banco de Avío.

### *Octava tendencia*

*Centralización irrefrenada en el Estado nacional.* La centralización está representada vívidamente en el artículo 27 constitucional y es el producto de la historia toda del país, y el efecto directo de la Gran Reforma y la Revolución de 1910. La centralización dio pauta a la acumulación de capital —la originaria con el Banco de Avío y la Gran Reforma, con sus signos diversos— y la formación del patrimonio del Estado como base material de sus fuerzas interiores. La centralización, asimismo, favoreció el crecimiento económico y la ampliación del bienestar social, dando pie al “Milagro mexicano”.

Estas tendencias han estado presentes en los 179 años de existencia del Estado mexicano. Su proyección parece posible para la siguiente década y quizá

para algún tiempo después. Por consiguiente, la cuestión consiste en los caminos que sigan estas tendencias: supresión, perpetuación o atenuamiento. Una proyección invita obviamente a lo segundo, a su perpetuación, porque parece ser que su éxito pasado puede garantizar su éxito futuro. Sin embargo, un examen de la vitalidad actual de estas tendencias manifiesta que la perpetuación debiera considerarse con algunas reservas. Ni los estados ni sus gobiernos son inmortales, esto lo saben los estadistas, los politólogos y los científicos de la administración. Desde tiempos pasados los soberanos han sido aconsejados sobre las medidas adecuadas para conservar y aun hacer progresar a sus reinos. Al través de los tiempos y pasando por los diversos lugares se ha formado una cauda de consejeros de príncipes, cuya labor ha sido la de ilustrar y educar a los gobernantes, hasta llegar al más célebre de ellos: Nicolás Maquiavelo.

Los consejos aludían virtudes personales que, según aseguraban, podían pasar de un soberano a sus sucesores mediante aprendizaje, no necesariamente por herencia genética. Se consideraban asimismo los factores imponderables — *la fortuna* decía Maquiavelo—, pero sobre todo la preparación de medidas de efectos calculables y de alta racionalidad. La moderna planeación tiene aquí su origen. Estas medidas eran de suyo prospectivas porque estaban destinadas a producir efectos deseados: en política y administración estas son las proyecciones inherentes al Estado. Al estadista no le interesa ser gobernado por los acontecimientos, sino producir las condiciones que favorezcan que los acontecimientos sean regidos por su persona. La legislación misma intenta dar pauta a los acontecimientos del futuro y las Constituciones políticas son esencialmente programas permanentes de gobierno.

En México la reforma borbónica de Carlos III se encaminó a producir elementos diferentes a los habidos: suprimió las concesiones de cometidos estatales delegados en corporaciones y personas, para que en el futuro inmediato las asumiera el Estado; abolió negocios privados rentables que beneficiaban a unos cuantos, para en el futuro hacerlos de beneficio colectivo; creó los estancos para producir ingresos futuros para la Real Hacienda. El *Plan de gobierno*



*económico para la América* española de Campillo y Cosío, típico consejero administrativo del siglo XVIII, fue el proyecto de gobierno futuro que adoptó el ilustrado déspota hispánico y que hizo ejecutar por medio de su visitador don José de Gálvez. Estas acciones, propias de la segunda mitad del siglo mencionado, fueron decisiones de su tiempo que construyeron un futuro que hoy día es parte de nuestra realidad.

Con las Leyes de Reforma no se consumó la supresión de la vieja sociedad colonial, sino se dio inicio a su abolición. Las grandes acciones de los reformistas prepararon el camino de la secularización y la laización del Estado, tal como hoy es. Las decisiones de entonces pavimentaron el camino del México moderno. De modo similar, el artículo 27 constitucional en 1917 era el producto de las expropiaciones del siglo anterior, pero al mismo tiempo posibilitó las expropiaciones del futuro. La *Ley de expropiación de 1937* todavía se aplicó en 1982.

Así, las tendencias históricas se forman por acciones presentes que crean las bases de condiciones futuras. En política y administración, recordémoslo, estas son las prospecciones propiamente estatales: ¿por qué? Porque el Estado es la entidad que conduce los destinos de la sociedad, no al revés, a pesar de estar condicionado por el modo de producción y las relaciones sociales vigentes. El hombre es autor y actor de su propia historia, pero bajo condiciones que no le es dado modificar, reza una célebre sentencia de Carlos Marx. Esto es cierto: ni el hombre, ni el hombre de Estado en lo particular, puede cambiar hoy estas condiciones, pero sí lo puede hacer en el futuro. Por tanto, la reforma del Estado nunca es posible actualmente, sino hasta el día de mañana.

La situación del Estado mexicano en la actualidad ha sido el producto de decisiones tomadas en el pasado remoto y en el pretérito inmediato. Las tendencias aquí identificadas así lo corroboran: por consiguiente, su perpetuación o supresión dependerán del *querer* y el *poder* del Gobierno mexicano, pero en el entendido que las condiciones actuales faciliten la reforma futura. En el mundo contemporáneo, en contraste a los tiempos del despotismo ilustrado, el Go-

bierno no lo ejerce una persona ni un puñado de hombres. El Gobierno es un asunto de toda una nación, pero los compromisos históricos siguen estando constitucionalmente vigentes con los campesinos, los obreros y los trabajadores en general, según dictado de la Carta del 17. Hoy día los estadistas deben estar atentos al consejo de las mayorías, pues los consejeros de príncipes han dejado de laborar: su contrato de trabajo hace mucho que caducó. En México las tendencias, pues, pueden o no proyectarse al futuro; es asunto de decisión autónoma, no de fatalidad.

En los negocios de la administración pública los oráculos no tienen cabida. Ni las decisiones ni las actividades se someten a los auspicios, como en Delfos. Una medida determinada puede continuarse o suspenderse. La operación cotidiana de la administración gubernamental, así como sus labores extraordinarias, suelen errar pues tal es la naturaleza humana y esta naturaleza es la base y sustancia de la administración. En ocasiones un programa gubernamental puede abortar porque fue mal diseñado, porque se aplicó indebidamente o porque no existían condiciones para su ejecución. La historia está plagada de reformas administrativas fracasadas. Es más, no existe ninguna completamente exitosa. Esto suele ocurrir porque la toma de conciencia de la necesidad de la reforma y el momento de su ejecución suelen estar *temporalmente* disociados. Así, reformas inmaculadamente proyectadas, como las ingenizadas por Turgot en Francia, Burgos en España y Stein en Alemania, resultaron en un fracaso en el futuro inmediato; pero a mediano y largo plazo produjeron éxitos sorprendentes: estas reformas engendraron, en alguna medida, los modernos países que conocemos.

Se ha dicho con razón que la reforma de José de Gálvez tuvo un éxito relativo en el futuro inmediato y así fue, pero sus resultados fueron extraordinariamente exitosos y todavía resuenan dos siglos después. Por consiguiente, los cambios gubernamentales y administrativos que pueden engendrarse hoy no deben germinar necesariamente mañana, sino pasado mañana. Así es la administración pública. Tales son las condiciones que facilitarán el cambio o lo entorpecerán.

## Continuidad y cambio

La continuidad o el cambio en el futuro de la administración pública se resolverá dentro de las condiciones antes explicadas, en nuestro modesto entender. El mañana nacerá de la conjugación de la voluntad de cambio y las posibilidades para poderlo realizar, y en el entendido que la administración debe intentar superar la antinomia existente entre sus deseos y proyectos, y la escasez de sus medios y recursos.

### *Límites de la actividad del Estado*

*La actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad*, parece haber llegado al límite de su expansión. La actividad del Estado no puede crecer al infinito porque no es un conjunto de operaciones emanadas de un ser ultramundano, sino de un cuerpo mortal formado por seres humanos. Toda actividad supone un órgano, un organismo completo o sólo una de sus partes, pero siempre un ente material que la ejecuta. Así, una responsabilidad asumida por el Estado provoca un crecimiento en su organismo pues se crea una nueva institución, se aumenta otra o se añade como responsabilidad de una más que tiene que dedicar a uno o más servidores públicos para cumplir con ella. En todo caso, el organismo del Estado crece irremediabilmente.

Por otra parte, ningún Estado históricamente considerado ha sido capaz de realizar todas las funciones que nacen de la vida diaria de un país. Esto es válido incluso para el *despotismo oriental* y los *imperios burocráticos* del pasado, tan profundamente estudiados respectivamente por Wittfogel y Eisenstadt. El despotismo oriental, con su gobierno absolutista y autocrático, no fue capaz de hacer todo y siempre existieron poros de actividad para la sociedad. Queremos decir, en suma, que no ha habido nunca un Estado *totalitario*, con el conside-

rando que con este término acuñado por Sigmund Neumann, este autor se refería al Nacional-socialismo.

El moderno Estado capitalista funciona dentro de límites históricos. Estos límites están fijados por su función dentro del modo de producción capitalista, cuya finalidad es su perpetuación y desarrollo. Lúcidamente Lorenzo von Stein ha demostrado, como vimos, que el Estado moderno puede crecer y desenvolverse sólo a condición que produzca los elementos de la prosperidad individual, social y económica de la sociedad civil. De suyo, el Estado debe dejar que la sociedad haga lo que puede hacer mejor que el Estado y la sociedad dejar que el Estado haga lo que mejor sabe hacer. En la línea divisoria de estos quehaceres del Estado y la sociedad, cuya mediación es la administración pública, encontramos el origen y la causa de la amplitud o estrechez de los cometidos de cada cual.

Eisenstadt definió como burocratización la invasión del Estado sobre el espacio privado; como desburocratización a la invasión de la sociedad sobre el espacio público; como burocracia al punto medio ideal entre fronteras. Explica que tanto la burocratización como la desburocratización constituyen desnaturalizaciones, una del Estado, otra de la sociedad, pero en el entendido que estas perversiones están atenuadas por la situación histórica de cada país. En ningún caso ambas cubren el espacio total invadido, siempre hay terreno para la existencia social —como en el despotismo— y la existencia estatal —como en las autarquías medievales—.

Así, en la medida en que la burocratización tiene como límite que el desarrollo del Estado está condicionado por el desenvolvimiento de la sociedad, la actividad estatal no puede ampliarse incontroladamente sin pagar un elevado precio: el de la incapacidad de conducción de su propio organismo y con ello la abdicación a la eficiente administración pública de la sociedad. Por tanto, la respuesta a la cuestión acerca del “tamaño” del Estado y más aún a su papel como ente político que administra a la sociedad civil, debe buscarse en el momento

en que asumió tareas distintas a su condición política y si esta asunción provocó que dejara de cumplir con sus responsabilidades sustanciales.

Tal como lo pudimos corroborar al través de esta investigación, el Estado mexicano creó con su actividad su propio espacio de actuación y al efecto desarrolló a la administración interna. Así, como consecuencia formó campos de intervención que iban naciendo de sus responsabilidades como expresión oficial y formal de la sociedad. Estos campos asimilaron cometidos relativos a la vida humana, según manifestación de lo personal, lo social y lo económico. Algunos cometidos vinieron del pasado y las instituciones administrativas encargadas de llevarlos al cabo. Muy amplio era el espacio público del joven Estado mexicano en sus primeras décadas de vida, pese a que muchas e importantes responsabilidades seguían concesionadas al clero católico. Pronto aumentaron con las dos Reformas y luego con la Revolución de 1910. La supresión de los estamentos coloniales dejó un vacío de poder de clase ampliado por la inmadurez de la burguesía y el proletariado. El Estado actuaba por el dictado de la historia.

Se estableció así una regla: la actividad del Estado crecía en ausencia de la actividad de los particulares. El fomento inveterado había fallado y parecía seguir fallando a pesar de los esfuerzos de la moderna Nacional Financiera. Entonces el espacio público comenzó a ser desvirtuado con la incorporación por medio de adquisición y embargo de empresas privadas, agregándose otro procedimiento tampoco nada redituable: la incorporación de empresas quebradas. Los cometidos del Estado se incrementaron y su majestad comenzó a convivir con el manejo de hoteles, restaurantes y farmacias. El Estado no debía distraerse como gerente al servicio de *gourmets*, cuando los obreros y campesinos estaban pasando hambre.

La actividad del Estado se había pervertido y con ello la función social del Estado. Nada más natural que hoy día surjan réclames sobre la actividad del Estado y se haya formado consenso alrededor de su reforma: ha llegado la impostergable necesidad del cambio, pero el destino, la forma y el momento todavía está a discusión. He aquí un primer indicio del futuro inmediato: el perímetro

del espacio público ha dejado de extenderse y tiende a su contracción, pero dentro de los límites fijados por el intervencionismo estatal.

### *Limitación a un espacio público comprensivo y en expansión.*

Esta segunda tendencia, relativa al *espacio público comprensivo y en expansión*, también parece haber llegado al límite de su crecimiento. El espacio público es el ámbito de intervención del Estado en la sociedad civil. Hasta la Segunda Reforma la administración interna se había ceñido básicamente a la vida económica y no había alterado sus fundamentos estamentales. El triunfo de los reformadores tras la Guerra de los Tres años abrió los cauces para el alumbramiento de la vida personal y con ello comenzó la supresión de la sociedad corporativa. Pero el individualismo prosperó lentamente y la burguesía siguió impotente como clase social con posibilidades de asumir la dominación de la sociedad que se estaba desarrollando.

La forma de propiedad predominante siguió siendo la tierra y fue amasada en unas cuantas manos en los latifundios porfirianos, siendo desposeídas las comunidades indígenas y otras formas colectivas de explotación agrícola. Se formó así la masa proletaria de desposeídos de la tierra y con ellos nació la Revolución de 1910 y su reforma agraria que rectificó los excesos y desvirtuamientos de la *Ley de desamortización de 1856*. De esta Revolución nació una vigorosa vida social ampliándose la administración interior con una variedad de instituciones descentralizadas.

A partir de 1910 el espacio público cobró las grandes dimensiones que suponían las capacidades reivindicadoras del Estado nacido de la Revolución y que habían sido planteadas en la Constitución del 17. Esta circunstancia histórica explica la importancia y la abundancia de aquellas instituciones, y la variedad de propósitos y extensión de alcances que tuvieron, desde las grandes expropiaciones históricas de los ferrocarriles y el petróleo, hasta las modestas sociedades anónimas creadas por Cárdenas para mejorar las condiciones de vida de los

ejidatarios. Así, junto al Banco de México, Nacional Financiera y Comisión Federal de Electricidad, nacieron pequeñas instituciones administrativas cuyo impacto social no dejó de tener efectos significativos ahí donde operaron.

A pesar de la brevedad de su radio de acción o el ámbito geográfico de su actividad, estas pequeñas empresas de Estado respondían al ánimo reivindicador de la Revolución y el espíritu de progreso emanado de la Constitución del 17. Tal fue el caso, como un ejemplo transparente, de la actividad del Banco de Crédito Ejidal que además de las actividades propias de su instituto formó subsidiarias al servicio de los ejidatarios en la década de los cincuenta: Empacadora Ejidal, Zacatonera Mexicana y Servicios Ejidales. El destino combinado de las tres empresas de Estado era favorecer el desarrollo de las condiciones de vida ejidales, pero con el ingrediente novedoso de la incorporación de mecanismos de producción de empresa social. Hay que recalcar que la expansión de la actividad del Estado en este ámbito al través de la administración de la vida social, es de sí justificada por causas ya explicadas.

Ocurrió igual con las grandes comisiones hidráulicas como la del Papaloapan, Tepalcatepec y Grijalva, pero en gran escala, y cuyas variadas actividades cubrieron inmensas regiones arrancándolas del subdesarrollo ancestral. Su origen tuvo una causa imperativa que impulsó la actividad del Estado dentro de un ámbito que así lo exigía como problema nacional. En dimensiones mucho menores, pero inspiradas en causas similares, también surgieron otras instituciones descentralizadas cuyo signo era igualmente el rescate de otras regiones del subdesarrollo. Existieron dos empresas de Estado que ejemplifican esta forma específica de su actividad: la Compañía Agrícola y Comercial del Suroeste y su hermana del Noroeste, que operaban respectivamente en Chiapas y Oaxaca, y Sinaloa. Todavía más especializadas eran otras empresas públicas que explotan un producto regional, como el aceite de coco de Campeche a cargo de la Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional y el cacao por la Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco. Como las anteriores relativas al bienestar de los ejidatarios, estas empresas tuvieron plena justificación existencial en

su vocación social y pertenencia revolucionaria, toda vez que los criterios de rentabilidad estaban apegados a su factura social.

La actividad del Estado no siempre se apegó a estos criterios y dentro del período posrevolucionario se amplió fuera de los marcos mencionados y más todavía de su condición de Estado, asumiendo con demasiada frecuencia papeles fuera de su naturaleza política. Al mismo tiempo, la inveterada centralización de la República le añadió cometidos que ejerció no existiendo razones y motivos, pero que los pudo haber delegado en las entidades federativas. La administración de los recursos hidráulicos es competencia federal y por tanto la administración pública ha estado a cargo de algunos fideicomisos especialísimos, como el Fideicomiso para la Venta de Terreno Anexos al Brazo del Río Silao en Irapuato y el Fideicomiso para la Adquisición de Terrenos Ganados al Río Santa Catarina en Monterrey, todavía dependientes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. No sería improbable que la administración de ambos Fideicomisos fuera ejercida con eficiencia por las entidades federativas del caso, relevando a dicha Secretaría de distraerse en operaciones que no reflejan interés nacional, sino local. Aquí, en contraste a los casos precedentes, la estrechez del cometido de la actividad gubernamental no estaba justificada como responsabilidad del Estado mexicano.

En su transcurso histórico, la centralización adquirió vida propia y, a manera de *pozo negro* supergravitado, atrajo cuanto pudo, como los cometidos relativos a los fideicomisos mencionados. Otra cuestión es la de ciertas instituciones descentralizadas cuya existencia tiene dudosa justificación dentro de los marcos históricos establecidos y constitucionalmente vigentes. Estas instituciones han desvirtuado la manifestación de la actividad del Estado que asumió papeles disonantes a su naturaleza, cometidos generalmente mercantiles ajenos a su majestad soberana y que seguramente los empresarios privados hubieran desempeñado gustosamente. Tal es el caso de la empresa pública Jardines del Pedregal de San Angel instituída para urbanizar una zona del sur de la Ciudad de México. He aquí los polos del perímetro de la actividad del Estado, los límites del espacio público, que por un extremo forma a la Empacadora Ejidal para ga-



rantizar las condiciones de vida básicas a campesinos pauperizados y por el otro facilita condiciones de vida lujosa a los propietarios del capital. Notable contradicción entre el capitalismo y las aspiraciones agrarias de la Revolución de 1910.

También incomprensibles son otros giros mercantiles del Estado, tales como su papel de gerente de esplendorosos hoteles para la gran burguesía internacional situados en zonas de recreo y descanso, así como su condición de gerente de los restaurantes de la cadena hotelera El Presidente y del Restaurant Focolare, la propiedad de la Farmacia María Isabel y del Centro Comercial El Parián, además de la empresa Vehículos Acuáticos. No cabe duda que estas actividades debía realizarlas el empresario privado, no el Estado, distraído en cuestiones secundarias en lugar de atender problemas fundamentales. El Estado no puede ni debe atender todos los giros mercantiles privados, sino sólo aquellos que por su interés nacional así lo dicten y en caso de hacerlo con aquellos de poca monta cuyo origen sean las necesidades de los obreros y los campesinos. He aquí un indicio más del futuro de la administración pública mexicana: dentro del repliegue global del espacio público se comprenderán estos giros comerciales ajenos a la sustancia política del Estado.

### *Perpetuación de la actividad del Estado por medio de empresas públicas*

De conformidad con lo anterior, el número y variedad de entidades descentralizadas decrecerá, pero la peculiaridad de la actividad del Estado por medio de empresas públicas seguirá siendo vigente. De hecho este decremento es un programa en proceso conocido como *desincorporación*. Este programa puesto en marcha por la pasada administración dio inicio cuando el universo “paraestatal” sumaba la friolera de 1155 entidades. La desincorporación ha seguido cinco procedimientos: venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia. Una larga lista de entidades que incumbe a este proceso, que puede ser denominado “Panteón Paraestatal”, implica la desestatización de la más variada gama de instituciones descentralizadas, según datos del primer trimestre de 1988.

Los antecedentes inmediatos de la desincorporación se encuentran en el sexenio del Presidente López Portillo, en cuya gestión dio inicio lo que entonces se conoció como *depuración* del sector “paraestatal”. Según el *Registro de la administración pública paraestatal* de noviembre 15 de 1982, expedido unos días antes de la culminación del período presidencial mencionado, fueron relacionados los avances en este camino. Se dice que ha ocurrido un decremento del número de instituciones descentralizadas fundamentalmente por motivo de la depuración de aquéllas que “ya no cumplían con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés social”. Según datos proporcionados en ese año ya se habían liquidado 26 empresas de participación mayoritaria y 49 estaban en proceso, además de tres organismos descentralizados, ocho empresas de participación minoritaria y 46 fideicomisos que también estaban en “capilla”.

Los organismos descentralizados en proceso de liquidación eran la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano, Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales y Establecimiento Público Federal Ingenio el Mante. Entre las empresas mayoritarias destacan Astilleros de Veracruz y Astilleros Unidos del Pacífico, las Compañías de Luz y Fuerza del Centro, de Toluca y de Pachuca y Distribuidora Conasupo SA (Diconsa). Entre las minoritarias se encontraban Aeronaves del Centro, del Este, del Norte, del Oeste y del Sur. Según se observa, ninguna entidad descentralizada de gran importancia. No se mencionan la Compañía Industrial de Atenquique ni la Compañía Minera de Cananea, la primera mayoritaria y la segunda minoritaria, aquella enajenada y ésta por serlo.

En febrero 13 de 1985 se expidió la *Resolución para proceder a la disolución, liquidación, extinción y transferencia de las entidades paraestatales* que fueron enlistadas para esta ocasión. En el *Considerando* se explica que se ha analizado el universo de estas entidades para determinar su situación principalmente desde los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales, teniéndose como marco los criterios de estructura e integración sectoriales, la orientación de la política económica y social y los objetivos fijados

para estos sectores por el *Plan Nacional de Desarrollo* y los planes de mediano plazo. Se concluyó que algunas entidades ya habían cumplido con los objetivos para los cuales fueron creadas, otras no los han cumplido y unas más funcionan de manera inconveniente desde el punto de vista económico o del interés social.

De acuerdo a estos criterios, la vida o muerte de cada institución descentralizada dependía de sí misma y en que su existencia se ajustara a principios mediatos y límites inmediatos. Los primeros eran los relativos a que hubiera cumplido sus propósitos vitales, que no los estuviera cumpliendo o que operara inconvenientemente con referencia a estos objetivos. Los segundos aluden a los proyectos gubernamentales nacionales planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo* y los planes de mediano plazo, básicamente, además de los criterios de sectorización vigentes. El destino de una institución de larga vida queda así determinada, digamos trágicamente, porque su existencia, propósitos históricos y modo de operación son fácilmente cuestionables, más todavía cuando las unidades de medida son sus aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales, todos ellos cuantificables en cifras de más y menos, y traducidos a criterios de rentabilidad.

En presencia de fórmulas evaluatorias técnicas y contables muchas empresas de Estado deficitarias e ineficientes tenían sus días contados, pero aquellas otras rentables y solventes gozarían de plena salud en su pertenencia estatal. Estaban en notable desventaja las instituciones descentralizadas propias de la vida personal y la vida social, sobre todo las relativas a la salud, educación, trabajo y similares, ajenas por sus fines a los criterios de análisis antes mencionados y que se debieron pasar por un tamiz diverso. Veamos como operó en el sexenio pasado la desincorporación al través de estos criterios.

La razón general expuesta por el Gobierno federal como justificación del proceso de desincorporación de estas entidades, fue la crecida dimensión del organismo del Estado. También se argumentó su peso presupuestario negativo para la hacienda pública, ser motivo de subsidios en lugar de ingresos y operar

deficientemente. En fin, ser una carga no una ayuda. Quizá por eso se estén extinguiendo y suprimiendo. De ser así, una empresa deficitaria no sería un beneficio para una entidad federativa, pero sí otra que fuera rentable. A falta de información, pues sólo se han publicitado listas de entidades, era de suponerse que en tratándose de liquidación y supresión el procedimiento obedeció al estado deficitario de la entidad, a que cumplió sus fines o que no los podría cumplir. Cuando se tratara de fusión debía entenderse que su dispersión era perjudicial y que su agregación analógica rendiría beneficios para su administración. Que optándose por la venta, se ofertaba una empresa redituable.

Si esto fuera así, el *quid* consistiría en saber quién se benefició por la operación de venta, pues se trata de una transferencia de capital y una cesión del patrimonio nacional. De acuerdo con la tradición del país los beneficiarios debieran ser los que menos han usufructuado los logros de la Revolución: los trabajadores en general, porque de no ser así el Estado no debió desprenderse de empresas rentables y transferir capital a la burguesía haciendo más grande la brecha de las desigualdades.

Por efecto de la sectorización cierto número de entidades descentralizadas fueron agrupadas bajo la cabeza de las dependencias centralizadas de la administración pública federal. La desincorporación se efectuó respetando este marco, antes de suma, después de resta, y de ella se manifestó la variedad casi infinita que había sido la actividad del Estado hasta el año en curso. La versatilidad del Estado para formar entidades descentralizadas dio pie a su intervención directa en materias tales como la industria cinematográfica, radiofónica y televisiva. Ya se han desincorporado cinco radiodifusoras por vía de liquidación, tres compañías cinematográficas fueron enajenadas y cinco distribidoras de películas fusionadas. Algo que llama la atención es la condición del Estado como propietario de cines y era de suponerse que una actividad tal, secundaria a sus cometidos fuera suprimida pero no ocurrió así: las compañías estatales propietarias de cines fueron fusionadas, metiéndose en la misma canasta a los cines Cantarell, Continental, Imperial, Cinemas SA y Cinemas del Mante.

Dentro del sector hacendario proliferan las instituciones de crédito por efecto de la expropiación bancaria. Aquí los procedimientos que se usaron fueron la extinción y la fusión. Esta última involucró a 27 instituciones, entre ellas al antiguo Banco Provincial de Sinaloa, en tanto que el no menos antiguo Banco Nacional Cinematográfico se encuentra en proceso de liquidación.

Las instituciones sectorizadas en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos han tenido gran merma. Destaca la enajenación de la muy conocida Unión Forestal de Jalisco y Colima, filial de la Compañía Industrial de Atenguique, también vendida a favor de empresarios privados. Han sido enajenadas empresas públicas de las más variada índole: Resinera Ejidal de Michoacán, Maderas Industrializadas de Nayarit y Alimentos del Fuerte, en tanto que se liquidaron Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos, Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí y Promotora Ejidal, que pudieron haberse transferido a los ejidatarios para su beneficio, siempre y cuando fueran rentables o útiles para este castigado sector del campesinado. Este procedimiento también hubiera podido beneficiar a varias entidades federativas que habrían recibido empresas públicas transferidas, en lugar de que el Gobierno federal las vendiera: la Unión Forestal de Jalisco y Colima, Resinera Ejidal de Michoacán y Maderas Industrializadas de Nayarit, ya enajenadas a favor de empresarios privados. Esta última pudo haber tenido dos opciones: cederse a los ejidatarios o al Gobierno de Nayarit.

También se liquidaron empresas viables de transferencia a los estados: Agroplásticos de Tlaxcala, Cales de Chiapas, Impulsora Ganadera de Michoacán, Maderas Moldeadas de Durango, Productos Lácteos de San Luis Potosí, Promotora Agroindustrial del Henequén y Sales de Zacatecas. Estaban por venderse tres empresas del mismo nombre: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, de Guerrero y de Oaxaca, así como la Impulsora Guerrerense del Cocotero, Aceitera de Guerrero, Maderas Industrializadas de Quintana Roo, Triplay de Palenque y Beneficiadora de Coco de Acapulco, que de transferirse a los estados respectivos producirían dos beneficios: impulsaría la producción del campo e industrializaría a la entidad federativa, y fortalecería el

pacto federal. El sector de reforma agraria ha concluido el proceso de desincorporación por medio de la extinción del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y el de Cumbres de Llano Largo.

El sector de comunicaciones y transportes se caracterizó por un repliegue de la actividad del Estado, tanto en lo referente a los ferrocarriles como en lo relativo a la aeronáutica. El procedimiento adoptado preferentemente ha sido la liquidación, que se aplicó ya a Aeronaves del Centro, del Este, del Norte, del Oeste y del Sur, empresas de participación estatal minoritaria, en tanto que estaban en proceso el Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, del Pacífico, Sonora-Baja California, Unidos del Suroeste y Servicios de Coches, Dormitorios y Conexos, además de Servicios Aéreos Especiales. Estaban por enajenarse Turboreactores SA y la importante Compañía Mexicana de Aviación, aunque al través de los diarios se dijo que la venta de la última se había suspendido. Sin embargo, pocos días antes Aeroméxico había sido declarada en quiebra y sujeta al procedimiento de liquidación. La sindicatura de la quiebra estuvo a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos durante 90 días, antes de su venta a particulares.

También la liquidación se ha empleado preferentemente en el sector comercio y fomento industrial, por medio de la cual fueron abolidos el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la antigua Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.

El Estado mexicano se replegó también en el ramo pesquero, alternándose la venta y la liquidación. Ya se enajenaron la Productora Nacional de Redes y Yávaros Industriales. El Estado es propietario de un conjunto de empresas llamadas Productos Pesqueros de Michoacán, de Guaymas, de Mazatlán, de Yucatán, de Campeche, de la Paz, de Guerrero, de Topolobampo, de Isla de Cedros, de Bahía de Tortugas, de Sinaloa, de Yucajetén y de Salina Cruz, que estaban en proceso de venta, pero que pudo favorecer a los propios pescadores o a los Gobiernos locales y los municipios. No sabemos que pasará en este

sector, pero su destino debía favorecer a los productores directos y a las entidades federativas, pues de la segunda forma podría fortalecer al pacto federal.

El sector turístico ha sido una de las fuentes de ingresos más grande después del petróleo. Aquí el Estado no ha sabido medir el alcance de su intervención, pues se ha hecho propietario de cadenas hoteleras —muy probablemente quebradas—, operando inmobiliarias turísticas y construido centros vacacionales para el turismo internacional. La justificación se encuentra en la rentabilidad de esta “industria sin chimeneas”. Sin embargo, el turismo nunca debió de dejar de ser un campo de fomento y haberse transformado en un ámbito de intervención directa del Estado, a menos que se tratara de turismo social. Ya mencionamos giros comerciales inconciliables con su condición de Estado. Aquí está ocurriendo un repliegue de la actividad estatal perfectamente explicable por el procedimiento preferente de la venta a empresarios particulares que, posiblemente, estén recibiendo cadenas hoteleras rentables que antes vendieron al Gobierno quebradas. Se trata, sencillamente, de un método de reprivatización.

Hay un sector, el de Desarrollo Urbano y Ecología, que no ha sido desincorporado por procedimiento de enajenación, sino mediante liquidación y extinción. Tal como lo anunciamos arriba este sector manifiesta más que ninguno los efectos perniciosos de la centralización. Una de las bajas más significativas fue la del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco), suprimida por extinción. A favor del federalismo se han hecho ocho transferencias a gobiernos estatales: Desarrollo Urbano del Ostión a Veracruz, Cementerios de Cuernavaca a Morelos, Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón a Coahuila, Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey a Nuevo León, Fideicomiso Submetropolitano de Tijuana a Baja California, Fideicomiso Traslativo de Dominio e Irrevocable de Terrenos en el Municipio de Tepeapulco a Hidalgo, Fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río a Querétaro y Fideicomiso Ciudad Industrial de Framboyan a Veracruz.

El que estas instituciones se hayan transferido a los estados significa una redistribución del peso organizativo del Estado-nación entre la República y las

entidades federativas, y un procedimiento ideal para compartir responsabilidades públicas. Si este método fue viable no entendemos cómo no se siguió para transferir otros fideicomisos en lugar de ser suprimidos, como el Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Juárez, el de Ciudad Madero, el de Tampico y el de Tijuana, que según se desprende de su misión debieron de ser vitales para aliviar la magra condición de vida de estas poblaciones habitadas por personas de escasos recursos. Estaban por liquidarse otras más que aún se podrían transferir: Urbanizadora de Celaya, Urbanizadora Potosina y Urbanizadora de Tuxpan. También está por serlo la empresa pública Jardines del Pedregal de San Angel, antípoda de fideicomisos proletarios antes mencionados.

Páginas atrás hablábamos de la edad de la supercentralización cuando nos referíamos a los regímenes posrevolucionarios. He aquí el mejor testimonio de esta noción, que muy bien trasluce lo que puede ser la exacerbación de los procesos centralizadores, cuando la centralización gubernamental y la centralización administrativa corren de la mano.

Pasemos a examinar a la empresa pública industrial, sin duda uno de los aspectos más notables de la economía de Estado desde siempre. El sector de energía, minas e industria "paraestatal" estaba formado por un total de 263 entidades, pues 129 se desincorporaron y 135 estaban por serlo. El procedimiento más frecuente fue la venta, de las que se han hecho 74 y restaban 58. Estas cifras hablan por sí mismas: las empresas públicas industriales no han de ser tan mal negocio pues ya tienen compradores efectivos y potenciales. También se utilizó la liquidación, por la cual se han efectuado 36 y faltan 61. Las fusiones fueron las menos, sólo 15, una consumada y 15 en la sala de espera. Se efectuaron tres extinciones y estaban por hacerse dos.

Vistas así las cosas, la nación parece no haberse beneficiando, pues la enajenación de empresas atractivas supone su rentabilidad actual o futura y por tanto una transferencia de capital a los particulares, principales usufructuarios de



la enajenación, porque el llamado sector social sólo ha adquirido unas cuantas, como Bicicletas Cóndor, cuya propietaria es la CTM. En todo caso, se supone que los trabajadores no pueden transformarse en patrones y de hacerlo deberían seguir caminos distintos a los de las empresas privadas capitalistas. Volviendo a la rentabilidad, las empresas de Estado industriales se podrían haber transferido a las entidades federativas siguiéndose el criterio de la fuente principal de materia prima o algo similar. Los casos típicos son Atenquique y Cananea, dos emporios de Estado de elevados rendimientos que no se enajenó uno y no se enajenará el otro por deficiencia, sino por suficiencia y solvencia económica y administrativa, cuando seguramente Jalisco y Sonora se habrían beneficiado grandemente con su transferencia.

La industria estatal fue retraída completamente en el ramo automotriz, donde fueron enajenadas Renault de México, Dina Cummins y Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, así como Fairbanks Morse de Centroamérica. Estaban en proceso de liquidación la Compañía de Luz y Fuerza del Centro — proceso que ya suma varios años— y sus similares de Toluca y Pachuca.

Se hicieron ya cuatro transferencias al estado de Michoacán, provenientes de la Comisión del Balsas: Gasolinería, Materiales para Edificaciones, Promotora Inmobiliaria y Tortilladora del Balsas, además de la Panificadora Las Truchas. Asimismo, Cordemex pasó a Yucatán y Minerales no Metálicos a Guerrero, estando por transferirse la Impulsora Minera de Anganguero a Michoacán y la Impulsora Minera e Industrial de Baja California.

Ahora examinemos otros casos de desincorporación, relativos a la administración de la vida social.

Conasupo, a pesar de su importancia dentro de la administración de la vida social, sufrió la liquidación de Materiales Conasupo, y se encuentran en proceso de liquidación Centros Conasupo de Capacitación y Trigo Industrializado Conasupo. Por extinción desapareció también el Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social. No es explicable que el Estado

conservara cines y suprimiera estas importantes filiales. Afortunadamente ha tenido mejor suerte otra subsidiaria de Conasupo: Miconsa Atlacomulco, que en beneficio del Estado de México se ha transferido a su Gobierno, quien ya recibió por vía idéntica Tapetes Mexicanos, en tanto que Baja California se benefició con el Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali.

También la administración de la vida intelectual ha sido afectada por la liquidación de entidades del sector educación: Centro de Investigación para la Integración Social, Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial (CENETI) y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE). Dentro de la inmensidad de este sector tres instituciones parecen poca cosa, pero pudieran ser muy útiles de haberse conservado en beneficio quizá de una entidad federativa, para una clase social, un colegio profesional u otra entidad descentralizada. Corrieron mejor suerte el Centro de Investigaciones de Quintana Roo y el Colegio del Bajío, pues el primero ya se transfirió al Estado de su nombre y el segundo está por serlo al de Guanajuato.

Otro aspecto de la administración de la vida social que ha sufrido bajas de consideración y el proceso de desincorporación concluido: el sector de trabajo y previsión social, que sufrió la liquidación del Consejo Nacional para la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, Editora Popular para los Trabajadores, Instituto Nacional de Productividad e Instituto Nacional del Trabajo. Fueron extintos el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México y Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero. No sabemos porqué las grandes centrales de trabajadores no adquirieron estas instituciones que debieron de servir a la clase laboral.

La administración de la salud ha sido mermada con la liquidación de una institución de abolengo: el Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho", que fue acompañado por método igual por los Institutos de Gastroenterología, de Oftalmología y de Urología. Posiblemente sus funciones hayan sido recogidas por otras instituciones de salud, pero no lo sabemos a ciencia

cierta. Están en proceso de liquidación el Hospital Regional de Veracruz, que se podría transferir a la entidad federativa, y el Patronato Casa Hogar “Soledad G. de Figaredo”.

Dos instituciones sectorizadas en la Secretaría de Programación y Presupuesto han cambiado de condición: una fue transferida al Gobierno de Oaxaca: Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Oaxaca; la otra, de idéntica denominación, al Estado de Chihuahua. Pero fue liquidado el Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica.

### *Incorporación y desincorporación*

Volvamos a los criterios de desincorporación y hagamos una comparación con los principios de incorporación al Estado, tomando como caso a la empresa pública industrial. En el capítulo anterior anotamos que el procedimiento de incorporación en la fase de los gobiernos revolucionarios fue la creación, en tanto que durante los regímenes posrevolucionarios han sido la creación y la adquisición. Pero, comprendido el México moderno de 1917 a la fecha, la adquisición ha sido el método más usual. Esto quiere decir que el estado no ha proyectado conscientemente el desarrollo del sector “paraestatal” y que la adquisición tampoco ha seguido una práctica histórica de trascendencia nacional, como un acto expropiatorio, que es netamente una excepción. En suma: el procedimiento de adquisición debería ser excepcional, no la regla, pero no ocurre de tal modo, no al menos completamente.

Uno de los casos que muestra los excesos del procedimiento de adquisición más claros es la absorción de la industria refresquera: el Estado incorporó por esta vía al consorcio Garci Crespo integrado por la Embotelladora, Manantiales San Lorenzo, Refrescos y Alimentos, y Transportes Garci Crespo, pero toda esta industria ya ha sido reprivatizada. No sería difícil pensar en una compra onerosa y después una venta desventajosa.

El hecho que encontremos contrastes tan grandes en la industria estatal radica en buena medida en la forma de incorporación. Por otra parte, ya que el

Gobierno debe regirse por el criterio de la racionalidad, los programas y proyectos calculables, según tónica de la moderna razón de Estado, hace suponer que como norma el procedimiento de incorporación debía condicionar el procedimiento de desincorporación, es decir, que la forma de *estatización* de una entidad debía dar pauta a su *desestatización*. Que una entidad creada debía ser conservada porque se supone que su nacimiento obedeció a un criterio de utilidad pública y nacional, conservándose por medio de transferencia o fusión, siempre y cuando su objeto siguiera vivo y no fuera un lastre para el país. Que una entidad adquirida y por tanto *publicitada* podía ser *reprivatizada* siempre y cuando no hubiera asumido un interés estatal, fuera parte importante del patrimonio nacional o trabajara con altos índices de rendimiento, caso en el cual no debía enajenarse sino ser mantenida como empresa de Estado. Veamos si estos supuestos operaron como criterios de la desincorporación.

Usemos la clasificación de incorporación empleada por Alfredo Acle y Juan Vega, de su obra sobre empresa pública citada en el capítulo final de esta investigación. Recordemos que distinguen entre la creación y la adquisición, y que a cada apartado le subdividen según caso concreto. Aquí vamos a ceñirnos a los dos grandes apartados, sin hacer distinciones internas, pero haremos una separación entre empresas desincorporadas y las que están en proceso de serlo:

*Empresas desincorporadas.* Comenzamos por algunas que creó directamente el Estado, a saber: Astilleros Unidos del Pacífico y Astilleros de Veracruz, que a pesar de la debilidad de la flota mercante mexicana fueron liquidados. Otro más, Proquivemex División Agroindustrial se transfirió a Oaxaca. Nos preguntamos si la transferencia a entidades federativas de los dos primeros no hubiera sido mejor, salvo que su situación fuera ruinosa. El hecho de su abolición marca una falla de cálculo del Estado para cumplir un deber. Ahora examinemos el caso de dos más creadas indirectamente por el Estado: Cloro de Tehuantepec y Minerales no Metálicos de Guerrero, la segunda transferida y la primera enajenada. Si se pudo efectuar una transferencia como la última, ¿por qué Cloro de Tehuantepec no pasó a propiedad del Estado de Oaxaca? y fue conserva-

da como patrimonio nacional. Finalmente citemos tres creaciones de Nafinsa o Somex: Acros, Acrotec y Estufas y Refrigeradores Nacionales, así como dos filiales creadas por el Gobierno federal: Hules Mexicanos y Tractosidena. Todas ellas fueron enajenadas, lo que nos hace suponer que no son ningún negocio ruinoso. Ahora un juicio personal: si fueron creaciones del Estado y se presume que son o pueden ser rentables, ¿por qué fueron vendidas?

Pasemos a las reprivatizaciones, es decir, la reversión a los particulares. Debemos considerar que las adquisiciones del Estado de empresas privadas rentables debió ser una excepción, tan grande como el Popocatepetl. La adquisición de las empresas ferrocarrileras y eléctricas ocurrió por las deficiencias del servicio que prestaban, por lo que, a pesar de su estado decadente, se asumieron por su carácter estratégico. Pero ésta no ha sido la regla: muchas compañías privadas se absorbieron estando quebradas para proeger a la planta productiva y mantener el nivel de ocupación, pero esto no eliminó la enfermedad sino que la cambió de lugar. Los casos de desprivatización y reprivatización son Nueva San Isidro, Productos Químicos Industriales del Bajío, Avantram de México, Cerámica y Ladrillos, Confecciones de Occidente, Adhesivos SA, Torres Mexicanas y la más importantes: Compañía Industrial de Atenquique. Todas fueron enajenadas. Destaca la última, que trabajando con números negros y habiendo adquirido por antigüedad carta de naturalización estatal, fue incomprensiblemente reprivatizada. Por su parte, Fosforitas Mexicanas fue liquidada y Corde-mex transferida a Yucatán.

Debemos agregar que también fueron liquidados dos organismos descentralizados: Establecimiento Público Fedral Ingenio El Mante y Uranio Mexicano (Uramex).

*Empresas en proceso de desincorporación.* Por creación directa del Estado nacieron Grafito de México, Compañía Naviera Minera del Golfo y Barita de Sonora, que estaban en vías de enajenación. Por vía de Nafinsa y Somex, así como por el Gobierno para formar filiales, nacieron AHMSA Fabrica Nacional de Máquinas y Herramientas, Tetraetilo de México, dina Rockwell, Compañía

Industrial Azucarera, Ingenio San Francisco el Naranjal, Zincamex, AHMSA Ingeniería, Grupo Rassini, Ingenio Puruarán y el Ingenio Benito Juárez. Todas estas empresas, creación indirecta del Estado se enajenaron a favor del capital privado.

Por cuanto a empresa desprivatizadas, ahora en proceso de reprivatización, se incluye a 11 ingenios, Azucarera de la Chontalpa, Compañía Azucarera del Istmo y otras compañías entre las que destaca Sosa Texcoco, la mayoría en venta y algunas en liquidación. Con relación a los ingenios se podrían transferir a las entidades federativas, lo mismo que las dos empresas relacionadas con el procesamiento del azúcar.

Tal como se puede observar no hay relación de condicionamiento entre la forma de incorporación y desincorporación en tratándose de creaciones, pero sí cuando se trata de ventas. Ni la incorporación ni la desincorporación obedecieron generalmente a reglas explícitas. Asimismo, los criterios de desincorporación de febrero de 1985 se aplicaron diferencialmente porque la desestatización no procedía en tratándose de empresas solventes —como Atenuquique—, que habían cumplido con sus objetivos, lo seguían haciendo y operaban convenientemente en función de su objeto económico.

Parece haber ocurrido un cambio de signo en el Gobierno mexicano en el sexenio pasado, evidenciado esencialmente a partir de 1986 y que consiste en una variación de rumbo sustancial. Habiendo comenzado en las líneas tradicionales de intervención, que todavía se evidencia en los criterios estatistas de desincorporación de 1985, ocurrió una exacerbación de desestatización en gran escala de la administración interna esgrimiéndose criterios disímboles y casuísticos para llevarla al cabo, pero bajo la regla única de la contracción generalizada de la actividad del Estado.

### *Futuro de la economía de Estado*

A la fecha el éxito vital del México independiente ha descansado en la amplitud, variedad y versatilidad de la actividad del Estado, en contraste a países

donde el papel de la burguesía nacional ha sido más preponderante que el del Estado. No es de despreciarse y ni siquiera soslayar este éxito existencial, pues se trata de un país que sufrió trágicos capítulos en su historia que recuerdan guerras civiles interminables, agresiones coloniales e imperialistas y la amputación de gran parte del espacio geográfico nacional. Esta forma de ser y actuar del Estado edificó al país que tenemos, con todas sus virtudes y todos sus defectos. El escenario histórico estuvo abierto a la actividad estatal, pero el Estado fue el que abrió los cauces para la acción de los particulares.

La economía de Estado ha sido la consecuencia histórica de la actividad creciente del Estado, sea por vía de su acción directa y positiva por medio de empresas públicas, sea indirectamente por conducto de sus prácticas de fomento. La importancia de la empresa de Estado ya ha sido resaltada, pero no está de más que recordemos que la renta del tabaco sostuvo a la hacienda pública y con ello al país en los terribles días de la catástrofe de 1847 y que el Fondo Piadoso de Californias fungió frecuentemente como banca que subsidiaba con préstamos al mermado erario nacional. No podemos olvidar que el Banco de Avío, institución descentralizada ejemplar, fue el semillero del cual brotó la industria nacional y que la Dirección General de la Industria Nacional mostró el camino por el cual se podrían agremiar a los empresarios privados.

La empresa de Estado ha sido sucedánea de las grandes gestas históricas como la expropiación de los ferrocarriles y la industria petrolera, y cuando se le requirió fue la empresa de Estado la que posibilitó el proceso de nacionalización de la industria eléctrica. La economía de Estado es una consecuencia histórica natural de la forma de vida del país y su debilitamiento acarreará el ocaso de todo un pueblo. El hecho de que las funciones exclusivas que el Estado se reserva en la vida económica se hayan elevado a nivel constitucional desde 1857 y que con las reformas de principios del sexenio pasado éstas se confieran a instituciones descentralizadas, corroboran sin equívoco la importancia nacional que tienen estas entidades.

Un desbordamiento del programa de desincorporación implicaría dos cosas: primero, que el Estado podría debilitarse y quedar al margen de su papel rector del desarrollo, pues las grandes empresas públicas estratégicas cuentan con el auxilio de otras más que complementan su funcionamiento. No olvidemos que el Estado ha sido debidamente definido por su capacidad de monopolizar el uso efectivo y potencial de la fuerza física. Lo segundo, como expectativa, suele ser más eficaz para el logro de sus propios fines. Pero existen otros muchos medios, probadamente más eficaces, para estimular la prosperidad del Estado y el bienestar de la sociedad, como el patrimonio del Estado. Un estrechamiento exagerado del patrimonio del Estado en el sector de instituciones descentralizadas resta un instrumento muy solvente de gobierno formado por años de probada capacidad que no vale la pena dismantelar. Inclusive es mejor seguir soportando el riesgo de la ineficiencia de algunas empresas, que carecer de ellas para propósitos no rentables ni económicamente atractivos. En México más vale que sobre a que falte.

En segundo lugar no debemos olvidar que el Estado constituye un organismo que ha desarrollado sus propios intereses, distintos a los de la sociedad y que su cuerpo humano, la burocracia, existe por su capacidad de hacerse autónoma. Son muchos los intereses existenciales de la sociedad que dependen de la burocracia, miles de familias cuya subsistencia se nutre del Estado. Casi dos centurias las que han servido para formar al Estado y su economía, y ello supone un conjunto de fuerzas interiores que lo han independizado de la sociedad. En este proceso se ha gestado una paradoja: en ausencia de una clase dominante que sustituya a los estamentos suprimidos en la Segunda Reforma y con base a su inveterado intervencionismo, el Estado llenó la laguna de poder existente pero bajo el signo del desarrollo del modo de producción capitalista que proyectó la formación de una nueva clase social: la burguesía. Esta clase debía superar el modo de ser rentista y especulador de los estamentos, según proyecto de Lucas Alamán, y encabezar la modernización industrial del país. No fue otra la finalidad, en última instancia, del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional en la etapa originaria y no es otra la de Nafinsa y Somex en la actualidad.



La paradoja consiste en que, al paso del tiempo, el proyecto parece realizado y la burguesía aparenta haber alcanzado la madurez de clase para asumir la conducción del desarrollo nacional. La desincorporación “paraestatal” parece asentir en esta tesis, pues la enajenación de empresas de Estado traslada capital a los empresarios y los invita a ocupar un papel protagónico dentro de la vida económica. La cuestión consiste en saber si la burguesía ha podido conciliar su interés económico con su interés político, si sus fraccionamientos interiores podrán ser superados por su unidad de clase, y si el Estado efectivamente cederá los campos conspicuos de la vida económica. Esto último no parece posible ni conveniente. La ratificación del artículo 28 constitucional, a pesar de la retracción estatal en la petroquímica, la industria automotriz, la industria pesada y la industria azucarera, lo parece corroborar, toda vez que para el Estado se estableció en otro artículo de la Constitución su indeclinable posición de rector del desarrollo.

No parecen cercanos todavía los días en los cuales la burguesía mexicana pueda asumir el liderazgo nacional. La Carta Magna del 17 no lo prevé de tal modo, todo lo contrario: el Estado regirá los destinos del desarrollo y mantendrá empresas estratégicas y prioritarias, pero deberá reconsiderar sus pactos con los trabajadores del campo y la ciudad. Una posición hegemónica del capital en México supone un liderazgo no sólo económico, que como observamos no está constitucionalmente previsto, sino también un caudillaje político y por ende el desplazamiento del Estado como conductor de la sociedad. Tampoco esto parece encontrarse en condiciones históricas propicias.

### *Revolución y expropiación*

Con referencia al efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública y la elección del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas, debemos recordar que los hechos expropiatorios generalmente tienen una amplia repercusión histórica como lo hemos podido apreciar a lo largo de estas páginas. Es-

ta repercusión tiende a establecer líneas de desarrollo que se proyectan al futuro, es decir, son acontecimientos que construyen el destino de las naciones. En México las expropiaciones han sido un efecto natural, de las revoluciones que han marcado a la historia de México y forman una cadena cuya influencia se deja sentir hoy día. Así, sin dejar de tener un carácter excepcional, las expropiaciones se han convertido en una tradición ancestral que el Estado mexicano ha desarrollado como una especie de *conciencia gubernativa*, que forma parte principal de la razón de Estado.

Dentro de esta tradición histórica la expropiación ha tenido un significado esencialmente político, al cual se han subordinado sus propósitos económicos. La expropiación ha sido básicamente un arma del vasto arsenal político del Estado para obtener autonomía, desarrollar sus fuerzas interiores y crear las bases del bienestar social. Ha sido de tal modo porque las expropiaciones han sido esgrimidas en fases históricas trascendentales para el país y en momentos de desafío para el futuro nacional, y generalmente durante procesos revolucionarios radicales y de importancia decisiva para México.

Existen numerosos ejemplos del uso de la vía expropiatoria como salvaguarda de la seguridad del Estado. Uno cercano a nuestra historia, antes comentado, fue la expatriación y postrer confiscación de las propiedades de los musulmanes por decreto de Felipe II de España. Independientemente de los marcos éticos de esta extrañación, la Corona explicó que la decisión se tomó por la resistencia de los mahometanos para asimilarse al catolicismo y al modo de vida hispánico, y al peligro que representaban como aliados potenciales del Imperio otomano, en plena expansión, y a sabiendas que España era uno de los principales valladares para contener su avance. La consecuencia fue la asunción del Estado de un cuantioso capital sustraído a los musulmanes y la necesidad histórica del propio Estado para hacerse cargo por administración directa de parte de los bienes.

Hemos hecho una referencia prolija de la expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús y sólo volvemos a ella para recordar brevemente que este

hecho fue enmarcado en la Nueva España dentro de dos prácticas gubernamentales novedosas: por un lado, la revocación de funciones de Estado, concesionados a corporaciones y particulares, unida a la supresión de negocios que beneficiaban a empresarios novohispanos, y su administración por el Estado reclamando su interés público. Por el otro, el establecimiento de monopolios marginando expresamente la intervención de los particulares. Esta forma de obrar sentaría bases de una tradición vigente hoy día.

Aquí no estudiamos a la expropiación en general, sino sus consecuencias administrativas, y pudimos observar que los actos expropiatorios dieron vida a importantes instituciones descentralizadas creadas al efecto y que esta vía sentó bases para la asunción del papel estatal como empresario público. Hay que destacar que dentro del marco de las revoluciones, la transformación de la propiedad ha sido causa de la generación de instituciones administrativas de la más variada índole, pues las revoluciones son un gran semillero institucional por el formidable desdoblamiento de fuerzas que producen. Al trastocarse el estatuto formal de la propiedad se conmueven las bases de una sociedad dada y las relaciones de producción, en tanto que las formas de conciencia son transformadas. Así, la expropiación constituye más que un mero hecho material, es la sustracción de bienes, fuerzas y manifestaciones ideológicas poseídas por las clases dominantes y que son base de su poder. Todo ello ocurrió en las dos Reformas del siglo pasado, cuya vocación fue la supresión de la forma de vida de la sociedad colonial y con ello la transformación del estatuto de la propiedad.

La desamortización de la propiedad y su postrer nacionalización, con la finalidad de asignarla a nuevos dueños —los antiguos arrendatarios—, fue acompañada con una expropiación generalizada que implicó una formidable revolución de las relaciones de producción la liberación de las conciencias atadas a los prejuicios de la fe católica. Así, los primeros reformadores instituyeron a la Dirección General de Instrucción Pública para sustituir a la Nacional y Pontificia Universidad y los segundos reformadores a la Dirección General de Instrucción Pública para expropiar los recursos destinados hasta entonces a la

enajenación de las conciencias, para ponerlos al servicio de la educación laica, formándose al efecto la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública.

En la Constitución de 1857 se pusieron límites al poder material del clero, dentro del artículo 27. La incorporación de las Leyes de Reforma a la Carta Magna hizo de sus expropiaciones un logro histórico, que fue conservado como herencia por la Constitución de 1917. Sin embargo, el artículo 27 de esta Carta no sólo significó el legado histórico de las expropiaciones, sino su posibilidad permanente por haberse definido la función social de la propiedad. Es decir, el legado de la historia se convertía en fuente del futuro porque se había declarado que las tierras y aguas eran propiedad originaria de la nación, y que ella tenía y tiene el derecho de transmitirla a particulares constituyendo la propiedad privada; que se podrían efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública y que la propiedad privada tendría las modalidades que dictara el interés público. Habida cuenta que el petróleo y la energía eléctrica —movida esencialmente por agua— estaban en manos del capital extranjero y que la propiedad de la tierra permanecía acumulada en pocas manos, el futuro del país estaba de tal modo definido y su vía expropiatoria legitimada. La consecuencia natural fue la *Ley de Expropiación de 1937* que sirvió de fundamento legal a la nacionalización de los ferrocarriles y la industria petrolera, así como de la industria eléctrica y la banca privada.

Las expropiaciones subvierten la forma actual de la propiedad y transforman su estatuto, conmoviendo por tanto las relaciones de producción y otros vínculos civiles. Por consiguiente, reorganizan las relaciones entre las clases sociales y entre éstas y el Estado. Carlos III redefinió las relaciones entre el Estado y el clero por vía de la secularización, la expropiación y la reversión de cometidos estatales al Estado. Juárez y los reformadores siguieron métodos similares para redefinir también las relaciones entre el Estado y el clero, pero suprimieron del todo las bases materiales e ideológicas de su poder. La Revolución de 1910 abolió los latifundios, extinguiendo la modalidad de la propiedad territorial impuesta por el Porfirismo, y estableció nuevas relaciones de

producción en el campo por medio de la pequeña propiedad y los ejidos. La expropiación de los ferrocarriles y el petróleo reorganizó las relaciones entre el Estado y el capital extranjero, cuyo capítulo final fue la nacionalización de la industria eléctrica. Ultimamente la expropiación bancaria reconstituyó las relaciones internas dentro de la buguesía nacional, mermando el poder económico de la fracción financiera que es aliada del capital financiero internacional. En suma: en México todas las expropiaciones históricas han afectado a las clases propietarias.

La Revolución de 1910 es el acontecimiento de repercusión más intensa y directa en el México contemporáneo. Su efecto se ha dejado observar trascendentemente por medio de las expropiaciones, de las cuales brotaron empresas públicas tan importantes como Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos. Asimismo, en forma más general, por la asimilación multiplicada de cometidos, el Estado nacido de la Revolución ha sido semillero de otras no menos conspicuas instituciones descentralizadas: el Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional Agropecuario y Banco Nacional de Crédito Agrícola —estos des fusionados en el Banco Nacional de Crédito Rural—, Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, Productora e Importadora de Papel, CEIMSA (hoy Conasupo), Dirección de Pensiones Civiles, Comisión Nacional de Irrigación y Dirección General de Bellas Artes — hoy, Instituto Nacional de Bellas Artes, institución desconcentrada de la Secretaría de Educación Pública—.

En suma: la Revolución de 1910 ha dejado como herencia histórica a las grandes instituciones descentralizadas y cuyo grupo conspicuo forma la élite del artículo 28 constitucional, a cuyo cargo se encuentran las funciones económicas que el Estado se ha reservado para sí. Estas funciones, herederas de los viejos estancos dieciochescos, han sido elevadas a nivel constitucional por la importancia nacional que suponen para el desarrollo y bienestar del país, y han sido definidas como estratégicas. De ello se deduce que la desincorporación no tocará a estas instituciones, salvo la petroquímica básica cuya redefinición ha ampliado la posibilidad de participación de empresarios privados. Sin embargo,

parece que ninguna otra función exclusiva deberá ser compartida con empresarios privados porque constituyen fundamento del poder del Estado nacional. En México había estancos de Estado, hoy existen funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas. Mañana, probablemente seguirían existiendo estas funciones, muy probablemente aumentadas por otras más, pues deben ser consideradas como último bastión contra el progreso de la desincorporación.

### *El Estado y el capital*

En México, tal como lo hemos podido apreciar, la actividad del Estado es heredada y asumida. Heredada por las prácticas intervencionistas hispánicas, principalmente las establecidas por la Casa de Borbón; asumida por los espacios dejados por los estamentos y por los espacios no llenados por la burguesía y el proletariado.

Naturalmente también la actividad del Estado supone funciones típicas e inherentes a su condición de tal, como el servicio exterior, la defensa, la hacienda y la justicia. Pero aquellas otras, enmarcadas en la administración de lo interior, son en las que el perímetro de su extensión ha sido desusadamente amplio. Dentro de este marco las relaciones históricas entre el Estado y el capital han estado fundadas en una tónica permanente: la amplitud del espacio público ha sido directamente proporcional a la estrechez del espacio privado.

No hay que olvidar que la economía de Estado se ha ido formando al través de dos prácticas gubernamentales: el fomento a la empresa privada y la asunción del papel de empresario público, prácticas que en una economía capitalista clásica parecen repelerse. Pero no en México, donde al paso del fracaso continuo del fomento de la empresa privada el Estado asumía, una a otra, las actividades que aquélla desechaba. Nada más contrastante que la coexistencia de la libertad de industria y los monopolios como elementos de la misma Constitución, y sin embargo así funcionan las cosas y parece que lo seguirán haciendo.

El fomento de la empresa privada fue implantada en la Nueva España por el Banco de Avío del Tribunal de Minería durante la reforma borbónica. La labor fue proseguida por el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional en el siglo pasado. Hoy día es tarea de la Nacional Financiera y de Somex, principalmente. Tarea continua pues, de finales del siglo XVIII a finales del siglo XX y con visos probables que continuará por muchos años más. El fomento se ha convertido en México en una actividad de subsidio de capital y tecnología del Estado a los empresarios privados, y una forma de relación directa entre la administración pública y la administración de particulares, en la que subyace el proyecto de industrialización. Los tiempos están cambiando y el ingreso al GATT demandan modificaciones en la práctica de fomento, que según programa de reconversión industrial era la vía a seguir. Del mismo modo, en el sexenio actual ha habido una retracción generalizada de subsidios en todos los órdenes, que debe ser extensivo a la empresa privada.

La erección de corporaciones privadas competitivas internacionalmente consiste en la supresión de la tutela estatal y con ello la redefinición del fomento. Este no debe seguir otorgándose indiscriminadamente y dejar de ser vía de redención de deudas por medio de la absorción de compañías quebradas. Parece que el fomento se dispensará selectivamente y se enderezará sólo hacia los aspectos de la economía que se juzgue estratégicos. Pero no se deben olvidar otros giros empresariales, no sólo los meramente capitalistas, y cubrir cooperativas y asociaciones de trabajadores pero bajo el signo de la responsabilidad. Finalmente, no vemos porqué instituciones como Nacional Financiera no pueden seguir formando nuevas empresas públicas, pero con brújula y teodolito para dar vida sólo a aquellas cuyo interés nacional así lo dicte, aunque su proyecto vital no sea necesariamente su rentabilidad.

Hay indicios que marcan la línea que se seguirá en la década futura y quizá por más tiempo: permanecerán conviviendo los monopolios de Estado y la libertad de industria. Pero ya no habrán requerimientos imperativos para que el Estado se homologue al empresario privado, aunque seguirán existiendo las

condiciones para que opere continuamente como empresario público, papel que le es inherente. En todo caso la expansión indiscriminada de su acervo "paraestatal" ocurrió por haber asumido un papel de empresario privado, por vía de la libertad de industria, no por desempeñar aquel otro que le está reservado exclusivamente: el de empresario público. La reforma del Estado se está gastando básicamente en este terreno intermedio en el que conviven el Estado y el capital, y están por definirse todavía los papeles empresariales que se asumirán por ambos bandos, aunque parece que el del primero será el que hemos explicado y el del segundo deberá ser el que le corresponde, pero bajo el criterio de la responsabilidad social.

### *Freno a la centralización*

La centralización ha sido una de las fuerzas constructivas más poderosas del Estado nacional en México y la respuesta social y política a las tendencias centrifugas del siglo pasado. No hace mucho, durante la Revolución de 1910, los terratenientes de Yucatán hicieron el último intento de independizarlo del país. La centralización es uno de los fenómenos más complejos y por ende más difíciles de comprender. Generalmente se observa sin destacarse su carácter histórico y su parentesco con el moderno Estado capitalista. También se tiende a satanizar y atribuir las causas de los más funestos problemas del país. Finalmente se le considera más como un fenómeno natural, que como un fenómeno social.

La centralización es inherente al Estado moderno, sea capitalista o socialista, esté situado en Europa, América o Asia. Es propia de nuestro tiempo, como la descentralización lo fue del Medioevo. Todos los estados están centralizados porque sus funciones básicas tienen un carácter nacional, general y público, a saber: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. Pero existe una cuantía diferencial de centralización según dictado de la historia y la cultura de cada pueblo, de modo que los británicos y angloamericanos representan la parte baja de la escala y los franceses la más alta, en tanto que los



alemanes ocupan el punto intermedio. México ocupa un sitio junto a los franceses.

La tradición histórica, que modera o exagera a la centralización, se representa en la organización específica que el Estado asume en su régimen interior, de modo que el Gobierno tiende a configurarse según la relación de dos líneas: el arreglo entre los poderes y la distribución de competencias entre las partes territoriales. La relación de ambas dimensiones produce regímenes unitarios o regímenes federales, gobiernos democráticos o gobiernos autocráticos. Pero todos ellos han concentrado las funciones estatales nacionales en el Estado nacional. El punto de variación consiste en la homologación de estas funciones cuando las partes territoriales tienen una fuerte tradición local y han asumido un alto grado de autogobierno. Algunos países han resuelto la incógnita haciendo convivir la centralización gubernamental y la descentralización administrativa dentro de un régimen federal, según atinada conceptualización debida a Alejandro de Tocqueville. Otros se han declarado a favor de hacer de interés nacional los asuntos locales, combinando a la centralización gubernamental y la centralización administrativa dentro de un régimen unitario.

México nunca dispuso la incógnita y ha vivido desde 1824 en la insoluta disyuntiva del federalismo y la centralización, a pesar del triunfo de las corrientes históricas federalistas. Habiéndose sofocado la vitalidad local del siglo pasado, la centralización nutrió a la Ciudad de México a costa de la provincia, aboliéndose con hechos las formalidades del régimen federal. En México conviven la centralización gubernamental con la centralización administrativa y los grandes asuntos nacionales permanecen en el mismo lugar, en el centro, junto con los asuntos de puro interés local. Pero, así como la vida de provincia ha tendido a situarse en el centro, la vida federal se ha ubicado en cada punto, estableciendo cada estado una delegación en el DF y la administración pública una delegación por cada dependencia federal en cada uno de aquéllos, aparte de otras instaladas por las grandes instituciones descentralizadas.

El Gobierno federal podría y debería descentralizar en los estados todo aquello que es de su exclusivo interés. Podría comenzar transfiriendo las em-

presas públicas cuyas materias primas básicas yacen en su territorio o porque su lugar de residencia debía estar situado ahí. Pero ésto no se ha hecho y varias empresas se han enajenado en favor de empresarios privados, no en interés de las entidades federativas. Así como la desincorporación se ha agilizado, así se podría acelerar la descentralización que tiene, desde nuestro punto de vista, más trascendencia para el futuro del país.

Y si de prospección se trata, qué mejor materia para la construcción de la administración pública mexicana que alcanzar, luego de más de 175 años de espera, los propósitos constitucionales relativos al federalismo y otros más que están a la espera en un país que, a decir de sus dirigentes, está entrando en las vías de la modernidad.

### **Lecciones del pasado para el futuro**

Es evidente que la mejor forma de influir y aun de prever el curso futuro de la administración pública lo constituye nuestra propia historia y nada más pernicioso y fallido que recurrir a experiencias ajenas. El fracaso del Porfirismo, cuyo régimen gubernamental se inspiró en modelos exóticos, corrobora este acierto. El sistema porfiriano rompió con la tradición hispánica de fuerte intervención estatal en la sociedad y enajenó en beneficio de extranjeros las riquezas nacionales. Aquí el origen y destino de la Revolución de 1910, cuyo signo fue la recuperación de aquella riqueza para el bienestar de la nación.

México está cambiando y lo está porque las fuerzas que lo han traído al presente muestran síntomas inequívocos de agotamiento. El cambio es un resultado inevitable del debilitamiento de un esquema de organización social, económica y política establecido, y que fue exitoso hasta la actualidad. La perpetuación de este esquema fue posible por su capacidad de renovación, por su aptitud para adaptarse. Estas habilidades humanas de todo un pueblo construyeron al México moderno y pueden ser la base más firme para la construcción

del futuro. Pero sin duda el factor decisivo de la edificación del México moderno han sido sus revoluciones como fuentes del avance y del bienestar social, revoluciones que han sido protagonizadas esencialmente por las fuerzas del progreso y el nacionalismo. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 han significado notables avances en este sentido. Con respecto a la última queda mucho por hacerse en beneficio de la nación. Qué mejor prospección previsible, instrumentable y calculable por el Estado que hacer realidad los principios sociales que entraña la Carta del 17 y que están aún por cumplirse. El Estado no puede ni debe cambiar de rumbo histórico cuando no ha terminado de saldar cuentas con las clases sociales que hicieron posible su existencia como cabeza de la moderna sociedad mexicana.

El destino del país parece todavía posible dentro de los marcos establecidos en 1910 y 1917, porque todavía no se agotan las potencialidades construidas a partir de estas fechas, a pesar de los métodos y los caminos seguidos, y que las fuerzas propulsoras parecen estar casi exhaustas. En la medida en que grandes metas revolucionarias están por cumplirse, estas metas parecen ser un propósito idóneo de la actividad estatal del mañana, pero en el seno de un México que debe mirar al futuro e incorporarse a los procesos de progreso que exige un mundo en perpetua transformación.