



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA -
¿FACTOR PARA SU REVITALIZACION INTERNA
O PASO PARA SU DESINCORPORACION? - EL CASO
DE MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO,
S.A. de C.V."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMIREZ



DIRECTOR DE TESIS: LIC. VICTOR M. NAJERA DE LA TORRE

CIUDAD UNIVERSITARIA,

1985

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A DIOS,

POR QUE SIN ÉL, NADA SERÍA POSIBLE.

A MIS PADRES FRANCISCA Y HERLINDO (♡),

POR SU AMOR, CARIÑO Y RESPALDO A LO LARGO DE MI VIDA.

A JESÚS,

POR SER LA OTRA PARTE DE MÍ EN TODO MOMENTO.

A LA UNAM Y LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,

POR DARMÉ EL CONOCIMIENTO.

A QUIENES CON SU ALIENTO Y APOYO ME EMPUJARON A CONCLUIR CON ESTE OBJETIVO.

La Modernización de la Empresa Pública - ¿Factor para su revitalización interna o paso para su desincorporación? - El caso de MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. de C.V.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. Acercamiento al concepto de Estado y Administración Pública	1
1.1 Estado, origen, atribuciones y componentes	1
1.2 Variaciones del Estado	13
1.3 La dimensión del Estado, Gobierno y Administración Pública y su relación	18
1.3.1 El Gobierno	19
1.3.2 Administración Pública	21
1.4 Visión constitucional del Estado Mexicano	24
1.5 Evolución histórica de la administración pública y del intervencionismo estatal en la economía	26
CAPITULO 2. Proceso de transición a la modernidad 1982-1988	34
2.1 Situación económica, política y social del Estado Mexicano ante la necesidad de la modernidad	34
2.2 Antecedentes de la modernidad - El cambio estructural	37
2.2.1 Los Instrumentos de Política Económica para el cambio estructural y la recuperación económica	39
2.2.2 Política sobre intervención del Estado y empresa pública ante el cambio estructural	45
2.2.3 Aspectos constitucionales y normativos que definen la participación del Estado y la acción de las empresas públicas	48
2.2.4 La empresa pública en el Estado Mexicano ante el cambio estructural	64

CAPITULO 3. "La Modernización como estrategia de desarrollo para el país". CSG	60
3.1 Modernización ¿por qué? y ¿para qué?	60
3.2 Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994: La estrategia: Modernizar a México	65
3.3 Una nueva apreciación: La Reforma del Estado	66
3.4 Redefinición del Estado Benefactor	74
3.5 Modernización y redimensionamiento de las estructuras de gobierno (la administración pública)	81
3.5.1 Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994	85
3.5.2 La desincorporación de la empresa pública como mecanismo de la modernización (Criterios y preceptos para llevarla a cabo)	92
CAPITULO 4. Modernización del Estado a través de la modernización de la empresa pública.	
ESTUDIO DE CASO- Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MICONSA)	105
4.1 Antecedentes de la intervención estatal en la regulación de productos básicos	106
4.2 Surgimiento de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MICONSA)	110
4.3 Desarrollo económico, político y social de MICONSA y su cumplimiento con los objetivos y atribuciones asignadas	114
4.4 Modernización interna de MICONSA y sus implicaciones	129
4.5 Proceso de desincorporación de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.	147
4.5.1 Concreción de la modernización de MICONSA, vía desincorporación	154
4.5.2 Breve bosquejo de la nueva empresa privada, MAÍZ INDUSTRIALIZADO, S.A. de C.V.	166
4.6 Modernización, desincorporación y permanencia del Estado	168
-CONCLUSIONES	176
-ANEXOS-	
-BIBLIOGRAFÍA	184
-HEMEROGRAFÍA	188
-DOCUMENTOS	192

INTRODUCCIÓN

La década de los años ochenta acompañada de la crisis económica que recibió el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, fue razón suficiente para obligar a los responsables de la política económica de nuestro país a pensar sobre el camino a seguir y el papel que el Estado en su conjunto, gobierno y administración pública, asumirían para enfrentar por una parte la propia crisis y por otra, las transformaciones que a nivel internacional se gestaban para incorporar al país al contexto mundial dentro de la llamada globalización.

El Estado Mexicano, su gobierno y su sociedad entraron en la etapa que reclamaba un cambio, y que sin embargo no se podía dar de lleno, la transformación obligada se antojaba paulatina y efectiva, espaciada y contundente; en sí la transición entre el gobierno de la crisis con el ex presidente Miguel de la Madrid y la llamada modernidad con su sucesor ha sido uno de los periodos más importantes y polémicos que se dieron para rescatar al Estado Mexicano de su situación, circundado por la problemática económica, la devastación social, recordando los sismos de 1985 y la carencia de recursos en las comunidades, aunado a la problemática política dado que se llevaron a cabo en 1988 las elecciones que pusieron en riesgo la estabilidad social y la permanencia del propio partido en el poder.

El Estado se enfrentaba entonces a un problema muy fuerte de legalidad y legitimidad, por lo que a la primera respecta, el hecho de darse unas elecciones cuestionables es motivo para pensar que quien ocuparía el cargo no era reconocido dentro de los márgenes del derecho y respecto a la segunda, se estaba perdiendo la adhesión del pueblo hacia su gobierno, por carecer éste de argumento justificables que explicaran y propusieran soluciones reales ante la crisis y la inestabilidad.

Esta situación se hizo palpable debido a que el gobierno se ha mantenido en función directa del partido político en el poder, inmerso en un círculo vicioso que no ha sido posible romper completamente, que no le permite ver más allá del problema inmediato, por ello ante una situación de reclamo social el gobierno pretende responder con los mismos elementos que ha jugado y planteado, sin ofrecer alternativas de solución vigentes a través de propuestas políticas reales mediante el partido oficial a una sociedad que las exige, la cual por su dinámica y cambio ya no se conforma con lo mismo.

La llegada de la modernización se planteó como estrategia fundamental dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, presentado por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal Carlos Salinas de Gortari, el cual la planteó como el medio para lograr un Estado eficiente, principalmente en su estructura de gobierno, con el afán de recuperar y dinamizar su participación en las cuestiones encaminadas al desarrollo del bienestar social y a la recuperación económica vía productividad, que se fueron rezagando desde sexenios anteriores.

Ahora bien, la estrategia de modernización desató una serie de cuestionamientos sobre la reducción o la nulificación de la intervención del Estado en las actividades políticas y económicas nacional, para lo cual se instrumentó teóricamente la llamada "Reforma del Estado", con la cual el propio expresidente Carlos Salinas justificó la necesidad de transformar la actividad del propio Estado para encaminarlo de lleno a lograr, o por lo menos intentarlo, un compromiso real con las demandas sociales desligándolo de un sin número de actividades económicas y turnando los recursos de esa intervención a la justicia social.

El Estado Mexicano de acuerdo con lo anterior, tendió a dejar el aspecto empresarial permitiendo la entrada de recursos que revitalizaran su participación en el rubro social e involucraron a los inversionistas y capitales privados para dinamizar y reactivar empresas que al formar parte de la administración pública no fueron productivas, en el sentido estricto de que no cubrieron con los requerimientos que demandaba la sociedad en su momento; o bien, estuvieron varadas por falta de recursos, ocasionando con ello la desincorporación de un gran número de paraestatales, o la reestructuración interna de otras.

Con esto se puede decir que la Reforma del Estado se ejecutó mediante el redimensionamiento de su aparato administrativo. Es decir, lograron que la administración pública redujera su tamaño, haciendo referencia a la cantidad de entidades que la integraban, permitiéndole modernizarse o transformarse internamente al disminuir su estructura y hacer más eficientes, eficaces y productivas sus operaciones.

La modernización, por otra parte, también implicó la desincorporación de empresas públicas en manos del Estado que dejaron de ser estratégicas y/o prioritarias para el mismo, de acuerdo con lo que al respecto marca la propia Constitución Política de nuestro país y aunado a las políticas económicas que fomentaron drásticamente estos puntos, el hecho se centró en indagar qué le sirve y qué no le sirve al Estado para mantenerlo o deshacerse de él, determinado principalmente por criterios meramente económicos haciendo de la modernización el arma más

efectiva para valorar finalmente la permanencia o no de cualquier entidad pública a la que se le cuestionara su existencia.

Dentro de las entidades paraestatales que de acuerdo con la política modernizadora planteada se pusieron a consideración para desincorporarlas después de llevar a cabo una modernización interna, está **Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (MICONSA)**. Empresa de participación estatal mayoritaria creada en 1950 y cuyo objeto fue el de fomentar el desarrollo económico y social del país mediante su participación en la regulación de los productos derivados del maíz, alimento considerado de consumo básico para la población en general, principalmente de la de escasos recursos.

De entrada por las atribuciones que se le confirieron a MICONSA, ésta destacó por ser una empresa de carácter prioritario, que se encaminaba a cumplir primordialmente con un beneficio social, ya que de acuerdo con sus actividades desarrolladas su tendencia era hacia ello. Es necesario destacar que se le aplica a MICONSA el término prioritaria porque al formar parte del denominado Sistema CONASUPO, se cataloga con la misma importancia que al Organismo que le da vida.

La situación a la que se enfrentó esta empresa con los planteamientos de la modernización del Estado pusieron en entre dicho la propia modernización a su interior.

Al tomar la medida generalizada de modernizar a las empresas públicas, el efecto fue positivo en un primer momento. En esta etapa MICONSA se revitalizó, se redujo su plantilla de personal y su estructura orgánica, se le incorporaron sistemas que la hicieron un tanto cuanto más eficiente y sin embargo, llegó el momento en que entró al tan cuestionable proceso de desincorporación.

En primera instancia, parecería que la empresa sufrió un proceso de modernización que tendió a fortalecerla y mantenerla. A partir de 1990, cuando surge el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 *, se sometió a MICONSA a un saneamiento interno en todos sus aspectos, financieros, contables, administrativos, tecnológicos, entre otros.

Sin embargo, las propias políticas gubernamentales y la contradicción en las mismas, hicieron de la modernización de esta empresa el desplome que la empujó finalmente a su

*Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, SPP. D.O 16 de abril de 1990

desincorporación. Tal parece que MICONSA ya no correspondió a la política de modernización propuesta, que le permitiera continuar como una empresa pública vigente.

Sin embargo, tomando en consideración las atribuciones que le fueron conferidas y que en sí encierran puntos orientados a un beneficio social, su cabeza de sector, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se plantearon cuestionamientos dirigidos a discernir si era justificable y necesaria la existencia de una empresa pública como MICONSA; o bien, era conveniente su desincorporación dado que según el argumento presentado ya no cumplía con los objetivos que motivaron su creación, y si esta medida finalmente cumpla con los propósitos de la modernización del Estado y la Reforma del mismo.

Es en este punto donde el trabajo de investigación que a continuación se desarrolla cobra sentido, al analizar la modernización del Estado Mexicano a través del Redimensionamiento de la Administración Pública Federal en una situación muy concreta, MICONSA. De inicio se da por sentado que la modernización de la empresa pública se ha tomado como un aspecto fundamental previo a su inminente desincorporación. Es más, se puede decir que se realiza con el fin de lograr un saneamiento interno para posteriormente encaminarla a su enajenación o venta, haciéndola más atractiva a los particulares interesados.

La modernización que se plantó trajo consigo la desincorporación de varias empresas públicas, en sí la política gubernamental marcada durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari tendió a desprenderse de aquellas que ya no cumplían con la estrategia propuesta, es decir con los objetivos de política económica encaminados a mantener únicamente paraestatales que fueran netamente estratégicas o prioritarias; sin embargo, los cuestionamientos al respecto son los siguientes: ¿Cumplió el Gobierno Salinista con sus objetivos de Modernización al desincorporar una diversidad de empresas, entre ellas MICONSA?, ¿era conveniente su desincorporación?, ¿trás ella existe una repercusión con un costo político y social importante?, ¿la modernización interna de esta empresa pública le hubiera permitido permanecer dentro del aparato estatal?, ¿fue la modernización la válvula de escape a su desincorporación "justificada"?

Las interrogantes son el detonante de lo que ahora se presenta para dar el tratamiento adecuado a la Modernización de la Empresa Pública, cuestionándola como un factor para la revitalización interna o paso para la desincorporación de la misma, analizando para ello el caso específico de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V; tema central de este trabajo.

La investigación analiza la modernización y desincorporación de MICONSA, ligada de hecho a los planteamientos de la llamada Reforma del Estado; para lo cual de inicio necesitamos conocer la naturaleza de lo que es el Estado y en particular del mexicano, por lo que el primer capítulo nos permite tener un acercamiento al concepto del mismo y de la administración pública, así como su íntima relación con el gobierno, sin dejar de lado el contacto directo con la sociedad, así como la evolución histórica que en nuestro país ha logrado especialmente como un Estado de corte intervencionista en la economía.

El segundo capítulo de esta investigación trata directamente el momento de la crisis, enmarcada en el sexenio de Miguel de la Madrid, la situación económica, política y social que enfrenta el Estado intervencionista, la necesidad de cambio, los antecedentes de la modernización, la participación estatal dentro de la economía y los nuevos planteamientos al respecto, así como el papel de la empresa pública en este contexto.

El tercer capítulo expone a la modernización como estrategia de desarrollo, tal y como lo mencionó el expresidente Carlos Salinas de Gortari. En este punto se trata la esencia de la propia modernización, su intención, los argumentos del propio Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 para llevarla a cabo en el marco de la nueva apreciación estatal con la Reforma del Estado y la redefinición de su papel como Estado Benefactor, así como el giro que toma de acuerdo con la políticas gubernamentales. Es en este contexto donde se considera a la modernización y al redimensionamiento de la administración pública como mecanismos para reducir el número de empresas públicas, tomando en cuenta el Programa de Modernización propuesto.

Finalmente, se llega al estudio de caso para el análisis de lo que fue MICONSA desde su surgimiento, la dinámica que jugó dentro de la política alimentaria del Estado desde los años treinta y el desarrollo obtenido, para después centrar el estudio en su modernización, dentro del periodo que abarca finales del sexenio de Miguel de la Madrid 1987 hasta 1993 año en que se desincorpora. Aquí se destaca el Programa de Modernización Interna que se llevó a cabo, sus expectativas y pretensiones, logros y problemáticas enfrentadas y cómo en puntos terminales se llega definitivamente a la consideración de la Comisión Gasto Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para iniciar la etapa de preparación hacia su enajenación.

En este cuarto capítulo se aprecia cómo el propio Estado pretende concretizar su modernización vía desincorporación de entidades públicas. Al mismo tiempo se observa si realmente de esta forma cumple realmente con sus objetivos y atribuciones; además se percibe la

relación "modernización y permanencia del Estado" ya que éste bajo ninguna circunstancia desaparece o modifica su esencia.

Será de relevante importancia apreciar en el transcurso del proceso de desincorporación la competencia que entre la iniciativa privada se dio para adquirir la paraestatal y las circunstancias especiales en que se vio envuelta, ya que el mecanismo para su venta cambio de una fecha a otra al emitirse dos convocatorias, lo que la hizo un proceso de enajenación *sui géneris* y controvertido para los interesados y para el propio gobierno.

La desincorporación de una empresa como MICONSA fue punto de diversos comentarios por analistas políticos y por empresarios, de hecho su venta vino a cambiar todo un esquema de producción, comercialización y abasto para los industriales de la masa y la tortilla, para los nixtamaleros y en sí para la población en general puesto que la gran mayoría consume el producto básico como lo es la tortilla.

Acabar con una de las empresas públicas de más tradición dentro de la población por su trascendencia histórica y por su razón de ser, trae consigo el cuestionamientos, tales como: ¿realmente el Estado ha sabido capitalizar la importancia política y social a la par que la económica de sus empresas públicas?, ¿era necesario entregar MICONSA a la iniciativa privada para darle una nueva dinámica, sabiendo que a la fecha dentro de las privadas no ha retribuido ningún beneficio social, a pesar que su condición de venta así lo solicitaba?, ¿es realmente justificable la acción del gobierno en todo tipo de desincorporaciones?.

Los cuestionamientos son muchos y el tema ha permitido por una parte responder a varios de ellos y por otra abre nuevos como objetos de estudio de la especialidad, ya que el tema en cuestión permite apreciar concretamente la modernización del Estado a través de su administración pública y en el caso específico de una entidad paraestatal, inmersa en la dinámica que ha tomado el propio Estado y la problemática a la cual se enfrenta.

De esta forma la investigación que aquí se desarrolla, está encaminada a analizar la situación que vivió MICONSA en el ámbito de la modernización y Reforma del Estado, así como del redimensionamiento de la administración pública, para llegar finalmente a un paulatino proceso de desincorporación.

Las reflexiones que de aquí se obtengan finalmente servirán para pensar detenidamente sobre la responsabilidad y capacidad que uno u otro gobierno tiene para responder no sólo a las

VII

políticas económicas dictadas y cumplir con un plan específico, sino para apreciar las necesidades, demandas, reclamos y expectativas de su sociedad, ya que el hecho de modernizarse, reformarse o desprenderse del peso de sus entidades públicas no hace al Estado Mexicano ni más fuerte ni mejor, en tanto no se aprecie que ha escuchado y atendido a su población en todos sus aspectos.

CAPÍTULO 1

CAPITULO 1 ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. 1 ESTADO, ORIGEN, ATRIBUCIONES Y COMPONENTES.

La concepción que sobre el Estado se percibe ha cambiado constantemente desde su origen, ya que se ha adaptado a la propia formación histórica de las sociedades y a adoptado diversas formas en su connotación de acuerdo con la visión de la teoría que lo haya analizado y en respuesta al papel histórico que éste juega.

La Teoría General del Estado se ha dividido en varias que explican el concepto de Estado desde perspectivas encontradas y que a su vez se complementan, de esta forma tenemos las siguientes apreciaciones:

- A) TEORÍAS ORGANICISTAS
- B) TEORÍAS SOCIOLÓGICAS
- C) TEORÍAS JURÍDICAS
- D) OTRAS TEORÍAS (1)

A) TEORÍAS ORGANICISTAS: Esta concepción se fundamenta en la analogía que se aprecia entre el Estado y un organismo vivo, en ésta se dice que el Estado es un hombre en grande; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad; esta totalidad precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter y no puede disgregarse del conjunto.

Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre ellos tenemos a Platón quien considera lo que "... en el Estado se encuentran más visibles la partes y los caracteres que constituyen al individuo (Rep.; II, 368 d) y, por lo tanto comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo... (Ibid, IV, 434 e) ."(2)

Para Aristóteles la concepción de ciudad o agrupación de la sociedad, se fundamenta en lo siguiente:

"...la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puedan entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada por bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios."(3)

1 Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México . Bases y Estructura. Vol. 1 México, INAP, 1984, p. 24

2 Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía 2a. ed. México, F.C.E. 1984, p. 448

3 Aristóteles. Política, Colección Sepan Cuantos Num. 70, México, Porrúa, 1985, p. 159

Estas acepciones concebidas por los clásicos fueron retomadas por teóricos filosóficos como Hegel, quien en sus estudios sobre derecho, filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo esta sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel a este respecto se basan en la identificación del Estado con Dios o el *Espiritu Superior* y en relación a ello adopta lo siguiente:

"El Estado es lo racional en si y para si, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado." (4)

Para Hegel el hombre tiene existencia racional en el Estado, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor, tiene voluntad, es en este donde se justifica la sujeción de los individuos al mismo y no existe una división real ya que el todo lo conforma el Estado, donde el todo tiene un valor superior al de las partes y en donde estas partes están obligadas a responder por el todo.

Hegel concibe que es sólo en el Estado donde el hombre obtiene su libertad y la cual se encuentra condicionada, de alguna forma, a los límites que el propio Estado imponga para concederla.

B) TEORÍAS SOCIOLOGICAS: Dentro de esta teoría se entiende al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir fuerza o poder único en la voluntad u órgano director donde se depositan.

Remontándonos a la Edad Media la voz de "ESTADO", en términos políticos, nace o se le puede atribuir al pensador político florentino Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe*, que para los siglos XV y XVI, buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y conformar un sólo cuerpo que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos. De aquí que exprese lo siguiente: " Todos los Estados, todos los dominios que tuvieron y tienen potestad sobre los hombres pueden dividirse en repúblicas y principados..." (5)

4 Hegel, G.W.F. *Filosofía del Derecho*. 2a. ed. México, UNAM; 1985, pp. 242-243

5 Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*. Barcelona, Planeta; 1983, p. 5

El término Estado viene acompañado, como se puede apreciar, del vocablo "DOMINIO", de esta forma el nombre de Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones.

Sin embargo la palabra como tal y su significado, no surge en la Edad Media con un carácter representativo del Estado Moderno, ya que su conformación no era clara pues se limitaba y prevalecían las relaciones de propiedad y de poder del Imperio y de la Iglesia, y el resto de las fuerzas políticas se encontraban difusas entre diversos agentes como los nobles, los caballeros, las ciudades y un sin número de privilegiados, de tal forma que la manifestación de algún tipo de gobierno por decirlo así, se manifestaba en la poliarquía o gobierno de muchos, representado en el sistema feudal que no puede ser comparable con la concepción moderna y contemporánea del Estado.

La palabra estado etimológicamente deriva de la voz latina *status*, **situación o condición de ser**, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado del concepto Estado, si a caso se podría acercarse al término *constitución, modo de ser*. De aquí que previo a que se incorporara la palabra, los romanos usaban los términos *civitas* o *res publica* denominando al pueblo y a su vez al propio Imperio, que significó *poder o potestad pública*.

El término acuñado dentro de la literatura política por Maquiavelo va muy ligado al nacimiento de la idea del Estado Moderno en Italia. Retomando la cita anterior, cabe señalar que el teórico se encuentra ante la Europa del 1500, cuyas naciones o pueblos se asentaban sobre territorios bien determinados e integrados por comunidades plenamente unidas, independientes entre sí y con un poder político que centralizaba todos los poderes públicos. Lo cual rompía con la anterior jerarquía medieval y el propio sistema feudal, convirtiéndose en ciudades con un poder político unitario.

En términos del pensamiento de Maquiavelo, la palabra Estado derivó en un término genérico que comprendía dos especies: república o principado, es decir dos formas de gobernar a los pueblos, sin que se profundizara sobre su trascendencia a los hombres o se concibiera como un ente verdadero o ficticio o bien abstracto, según comenta al respecto Mario de la Cueva en su libro *La Idea del Estado*.⁽⁶⁾

⁶ Es importante comentar que el propio autor hace la aclaración y explicación de la situación por la cual el término Estado se incorpora a la literatura la concepción del mismo y cabe reproducirlo: "La fuente de la confusión de los países de habla castellana y francesa deriva de la tergiversación que hacen los traductores de la editorial Poseidón de la Argentina y de la Pléiade de Francia del texto italiano de los Discorsi sopra la prima deca de Tito Livio: 'Colui, che desidera o che uole riformare uno stato d' una città...'

Al surgir el Estado Moderno, derivado de las pugnas políticas perpetradas entre los poderes medievales, se forman nuevas comunidades nacionales en particular España, Francia e Inglaterra asentadas sobre un territorio específico, aunque es importante resaltar que se considera que en Florencia nació originalmente por ser cuna de la más alta conciencia política y de mayor riqueza en cuanto a formas de desarrollo. Se caracteriza por ser territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano a nivel interno y externo, según lo explica Mario de la Cueva.

Se puede resumir que los fines políticos de Maquiavelo se centraron principalmente en afirmar el derecho a la existencia de las naciones y organizaciones políticas que se formaron en los siglos que comprendieron la Edad Media.

Por otra parte, dentro de las mismas teorías sociológicas, destaca el pensamiento filosófico de Tomás Hobbes, que en su obra *El Leviatán*, escrita hacia 1651, trata la esencia del Estado y lo define como un monstruo omnipresente que denomina un "Dios Mortal".

La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de los productos de la tierra; de tal forma que se le confiera a un sólo hombre o a una asamblea de hombres todo el poder y la fortaleza, que por mayoría de votos reduzcan las voluntades a una voluntad, que represente y alienda las cosas comunes, de tal forma que a esta multitud unida en una persona se denominara ESTADO.

La esencia de Estado la define como sigue:

"...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que puede utilizar la fortaleza y medios de todos, como el juzgüe oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo."
(7)

frase que se traduce diciendo respectivamente : "Quien desee reformar la constitución de un Estado..."; "Qui veut changer la constitution d'un état..."; siendo así que la traducción literal debe decir: "aquél que desee o quiera reformar un Estado de una ciudad..." lo que es radicalmente distinto de lo que expresan las traducciones argentina y francesa, pues no son fórmulas equivalentes: reformar la constitución de un Estado, lo que significa que existe un ente, el Estado, cuya constitución se reforma, y la segunda, que dice reformar el Estado de una república, por que entonces lo que existe es una forma de gobierno, la republicana, cuyo Estado, esto es, sus condiciones o forma de ser, se reforma." Cueva, Mario de la *La idea del Estado*. 4a. ed. México, UNAM / FCE: 1994, p. 49

7 Hobbes, Tomás. *Leviatán* 2a. ed., México, F.C.E; 1984, p. 141

De esta forma al elegir a un hombre o asamblea de hombres, por acuerdo y voluntad de los individuos para obtener esa protección contra los demás y se instituye lo que el mismo Hobbes llama "Estado Político" o "Estado por Institución" *; y destaca que su autoridad es ilimitada: "... es deber del Estado garantizar la paz interna y externa y asegurar a los ciudadanos la libertad necesaria para su enriquecimiento individual dentro de los límites justos y moderados..." (8)

De acuerdo con lo anterior, podemos ver que el concepto de Hobbes ya lleva inmerso la tendencia político-económica de la época, caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith en relación a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, la cual se enmarca en un sistema específico dentro del Capitalismo, caracterizado por la contradicción o dialéctica que existe entre Estado y sociedad, así como por la separación tajante que mantiene.

La teoría marxista sobre la concepción del Estado aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico bien definido, y que de alguna forma nos permite comprender esa relación y contradicción o lucha de clases, donde el Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerado la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación.

A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador de la misma, el Estado surge de las propias condiciones históricas y el desarrollo de las sociedades, asimismo relacionado con todas las instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales. Respecto a esto, Federico Engels señaló lo siguiente:

"El Estado...no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad...Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en

* Es pertinente indicar la siguiente observación que en torno al término Estado empleado en la traducción de *Leviatán* realiza Mario de la Cueva, ya que como se ha mencionado anteriormente, en el Medievo no se daba como un hecho el empleo y la connotación del mismo: "...el traductor del *Fondo de Cultura Económica*, Manuel Sánchez Sarto, puso la palabra *Estado*, lo que tergiversa el pensamiento del escritor inglés, porque *commonwealth* nunca ha tenido ni tiene la connotación de *Estado*, sino de *comunidad de hombres o de pueblos*. Por otra parte, Hobbes se ocupa repetidamente del poder político y lo deposita en un rey o en una asamblea como la única garantía posible para asegurar la estabilidad y la paz sociales; y nunca le ocurrió depositarlo en un ente invisible, persona jurídica real o fingida..." Cueva Mario de la. op cit P. 75

una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos..."(9)

Por otra parte, Lenin apunta que:

*"El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables...
"...Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del 'orden' que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases..." (10)*

De acuerdo con esta teoría el Estado surge como el producto "necesario" del propio desarrollo histórico de las contradicciones que se manifiestan en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía, así más que ser un árbitro, su contenido esencial es de dominio de una clase sobre otra y se encarga de perpetuar las relaciones de producción que en este tipo de sociedades clasistas son de explotación. El carácter que toma el Estado marca una división tajante entre éste y la sociedad, esta diferencia implica una autonomía relativa entre ambos.

"...nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos,...adquiere una existencia separada pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aún cuando inclusive el mismo esta inmerso en los propios conflictos." (11)

En el Estado denominado capitalista por las teorías marxistas, la clase dominante llamada burguesía hace valer sus intereses particulares y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de estos intereses dentro de sus funciones abarca varios aspectos, que a continuación se mencionan:

1) Un aspecto estructural donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.

9 Engles, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y del Estado, Moscú, Progreso, 1969, p.173

10 Lenin Vladimir, I. "El Estado y la Revolución", en Obras Escogidas, Moscú, Progreso; 1981, pp. 275-276

11 Pichardo Pagaza, I. op cit. p. 25

2) Un aspecto jurídico, donde el derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley. Donde el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto, o representante de una nación.

3) Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpos policiacos - militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley, o lo que es lo mismo, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica. (12)

Asimismo el Estado Capitalista para el marxismo, tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido para garantizar su permanencia. A su vez asegura su consolidación a través de su función política por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el Estado cuenta con individuos "convencidos" de que la justicia se manifiesta en la ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.

De esta forma el Estado por su contenido de clase opera como un "regulador" de la lucha de clases, no significando esto en absoluto que sea un árbitro imparcial en la lucha de clases; por el contrario el Estado trata continuamente de mantener esa lucha de clase dentro de un orden establecido que acarrea un beneficio para las clases dominantes.

Mario de la Cueva resume en el siguiente párrafo la idea marxista en torno al concepto del Estado como sigue: *"El estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder."* (13)

Finalmente para el marxismo el Estado es el instrumento directo de la dominación que ejerce burguesía capitalista sobre aquellos que al carecer de los medios de producción se ofrecen como materia para la explotación en beneficio de la propia burguesía y en conservación de su poder.

12 Cfr. Huacuja M. y Woldemberg, J. "En Tomo a la Concepción Marxista de Estado", en Estado y Lucha Política en el México Actual, México, El Caballito, 1975, p. 263

13 Cueva Mario de la. Op cit. p. 367

C) TEORÍAS JURÍDICAS: La concepción de Estado contemplado desde el ordenamiento meramente jurídico lo podemos encontrar con Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo, coercitivo.

"...la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo...el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos - como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladores de la conducta humana." (14)

El Estado se equipara de esta forma a un orden jurídico; donde la norma jurídica es la regla que aplica el mismo para todos sus miembros, donde la ley jurídica corresponde al reino del Derecho, de aquí que Kelsen nos defina al Estado como "...una sociedad políticamente organizada, por ser una comunidad constituida por un ordenamiento coercitivo y este...es el derecho." (15)

Dentro de esta teoría se le otorga de personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el derecho y el Estado, así toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.

D) OTRAS TEORÍAS :

Existen otras teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran.

Dentro de la concepción jurídica se identifican tres elementos característicos del Estado: soberanía, pueblo y territorio que a continuación se definen.

14 Kelsen, Hans. Compendio de Teoría del Estado 3a. ed. Barcelona, Blume, 1979, p.118

15 Kelsen, Hans. Citado por Abbagnano, Nicola. op. cit. p. 450.

En la doctrina moderna del derecho, Hans Kelsen, reconoce a la soberanía como el carácter por el cual "el ordenamiento jurídico estatal es (aquel) sobre el cual no existe un ordenamiento superior". (16)

El concepto de soberanía fundamental en el constitucionalismo moderno ha evolucionado y de acuerdo con los doctrinarios del siglo XVIII, como Rousseau, se entiende por ella:

"Dentro del Estado cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad; y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado los derechos de los que se desprendió primeramente. Luego, la soberanía corresponde al pueblo...sostiene: La voluntad general, es la única manifestación de soberanía con el carácter de inalienable, indivisible e imprescriptible; para concluir: De igual modo que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre sus miembros, así el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todo lo suyo. Este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía." (17)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el concepto de soberanía se encuentra en el artículo 39, que dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. EL pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". (18)

En este artículo se establece a la soberanía como fundamento de toda la estructura político-jurídica y en ella radican las decisiones que el pueblo tome sobre su propia existencia política y es la expresión máxima de las atribuciones que por derecho al pueblo le corresponden.

Como segundo elemento constitutivo del Estado dentro del derecho, tenemos el concepto de pueblo definido por Nicola Abbagnano como: "una comunidad humana caracterizada por la voluntad de los individuos que la componen para vivir bajo el mismo orden jurídico". (19)

Sin embargo, Platón estableció en *La República* que el pueblo "no es cualquier conglomerado de hombres reunidos de cualquier modo, sino un conglomerado de gente asociada por el consentimiento a un mismo derecho y por una comunión de intereses". (20)

16 Ibidem. p. 1085

17 Rousseau, Juan J. "El contrato social". Citado por Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano. 7a. ed. México Pax-Mex, 1983, p. 265.

18 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 96a. México, Porrúa 1992, p. 41

19 Abbagnano, Nicola. op. cit. p. 972

20 Platón. La República. Colección Sepan Cuantos Num. 13, México, Porrúa, 1981, p. 568

Dentro del orden jurídico enmarcado por el derecho constitucional, la suprema potestad del pueblo es fundamental por que pueblo y soberanía son sinónimos, ya que ésta no es un atributo que se le pueda poner o quitar sino que es el pueblo mismo. La soberanía es lo que configura y conforma al pueblo, le es connatural y consustancial y por lo tanto no es divisible. La soberanía nace con el pueblo, es, ha sido y será elemento constitutivo del mismo. (21)

Por último, territorio en significado general es el ámbito espacial que se presenta como medio necesario para el desarrollo de toda actividad humana y en su significado más específico señala la circunscripción dentro de la cual puede válidamente ejercerse el poder de un sujeto jurídico y coincide con la esfera de competencia del mismo.

Para la teoría jurídica moderna, territorio es el ámbito de validez jurídica del Estado y para el constitucionalista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, " El territorio no sólo es el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman...(sino) es un elemento geográfico de integración nacional al través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan dentro de las comunidades humanas...". (22)

Dentro de nuestra Constitución, el artículo 27 establece la territorialidad que le corresponde al Estado Mexicano, delimitando la propiedad de las tierras y aguas comprendidas en su espacio geográfico. Ahora bien, si se aprecia desde este punto de vista se limitaría a la apreciación de un espacio territorial determinado; sin embargo el artículo 27 integra uno de los preceptos fundamentales de la Constitución en el cual se expresa parte del llamado constitucionalismo social.

En este artículo se resume lo que fue la realidad nacional desde la instauración de la época colonial hasta el término del movimiento político social de 1910 y presenta el programa revolucionario para dar por finalizado el régimen de explotación. Su contenido refleja la lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, independencia y soberanía, por otra parte, se orienta hacia los principios de la reforma agraria integrado por el rescate de la propiedad de la tierra y de las aguas y, principalmente, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad.

21 Cfr. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Edición de aniversario. México, IJ UNAM, 1985, p. 104

22 Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México, Porrúa, 1973, p. 48

El régimen de propiedad que se determina se puede decir que es de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se le asigna la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social. Este régimen fija el carácter mixto de la economía mexicana. (23)

En el primer párrafo de este artículo constitucional se encuentra la piedra de toque sobre la cual se construye todo el régimen de propiedad, dicho artículo versa lo siguiente:

"ARTICULO 27. La propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo a la propiedad privada." (24)

Algunas teorías coinciden al decir que este artículo surge de la combinación de la teoría de la propiedad- función social y la teoría de los fines del Estado. Aunado a ello es de destacar el término **NACIÓN**, concepto que comenzó a formarse a partir del pueblo, que prevaleció en la filosofía política del siglo XVIII, término con el cual se resalta la importancia de los factores naturales y tradicionales, que se sobreponen a la voluntad individual.

El pueblo se conforma esencialmente por la voluntad común constituyendo la base del pacto originario, en tanto que la nación se constituye en su esencia por filiaciones independientes de la voluntad de los propios individuos; en sí la raza, la religión, la lengua, los hábitos y sobre todo por la integración de estos mismos individuos para que en forma común se crean los elementos de cohesión y de pertenencia, lo que se trasmite del pasado al presente de forma continua, que se proyecta al futuro y permanece sin perder sus valores.

Mario de la Cueva hace referencia a las palabras pronunciadas por el pensador francés Emesto Renan en una conferencia en 1882 y que cabe reproducir para aclarar el concepto:

"Una nación es un alma, un principio espiritual, dos cosas que a decir verdad son una sola; una está en el pasado, la otra en el presente: una es la posesión en común de un rico legado de recursos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa...Una herencia de glorias y de dolores y un mismo programa por realizar...Haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro, he ahí la condición esencial para ser un pueblo." (25)

23 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Op. cit. P.73

24 Ibidem. P. 66

25 Cueva, Mario de la . Op. cit. P.56

La separación de los conceptos pueblo y nación consiste en que el primero se considera como la unidad sucesora de las generaciones en tanto que el segundo es la unidad más esencial o espiritual de un pueblo que se encuentra plenamente realizado en la historia y que tiene un lugar dentro de la misma. Como en algún momento lo dijo Hegel :

"El espíritu de un pueblo es un todo concreto: debe ser reconocido en su determinación... Se desarrolla en todas las acciones y en todas las direcciones de un pueblo y se realiza hasta lograr gozar de sí mismo y comprenderse a sí mismo. Sus manifestaciones son religión, ciencia, arte, destinos, hechos. Todo esto, y no el modo por el cual un pueblo está determinado por naturaleza:"(26)

El concepto de nación no puede abandonarse o dejarse aislado de los acontecimientos que surgen o afectan la propia dinámica de un país, en este caso el nuestro; es decir, los hechos históricos que van conformando su devenir repercuten directamente en la nación, en el espíritu del pueblo que lo trastocan, lo empañan, pretenden transformarlo o bien, si así se diera, lo enriquecen, aunque normalmente aquello que impresiona al espíritu tiende a dañarlo o desviarlo de la esencia que lo mantiene y lo caracteriza.

De esta forma, los elementos constitutivos del Estado se integran para identificar lo que se conoce como su concepto moderno y del cual podemos definir lo siguiente según Jellinek: "Como concepto de derecho, es pues, el Estado la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio". (27)

O bien, el concepto que nos expresa Groppali: "El Estado es la persona jurídica que está constituida por un pueblo, organizado sobre un territorio bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común". (28)

Una de las definiciones más elaboradas y totalizadoras de Estado dentro de lo que se denomina la teoría jurídica del Estado, es la de Andrés Serra Rojas, quien dice que el Estado se integra por una población o bien lo que se denomina elemento humano, grupo sedentario,

26 Hegel, G.W.F. Lecciones sobre la filosofía de la historia universal. 3a. Madrid, Alianza. 1985, pp.108-109

27 Jellinek, G. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado. 9a. ed., México. Pomúa, 1988. p. 280

28 Ibidem. p. 279

permanente y unificado, el cual se encuentra asentado sobre un territorio, es decir geográficamente localizado en una porción determinada del planeta, que cuenta con un poder público caracterizado por ser soberano y que su existencia se justifica por los fines sociales que tiene bajo su responsabilidad. (29)

Se puede definir finalmente al Estado como la unidad jurídica de convivencia social integrada por una población o elemento humano, territorio o porción de tierra donde se desenvuelve la vida social y la acción estatal dirigido por un poder soberano o gobierno que manifiesta y ejecuta la voluntad común de los individuos.

El Estado se concibe como una unidad de voluntad, que a su vez a resultado de una pluralidad de voluntades y no se encuentra subordinado a ninguna otra unidad política de toma de decisiones. El Estado es el más alto poder decisorio de la sociedad.

El Estado se desenvuelve dentro de un orden social regido jurídicamente por el derecho positivo, conformando lo que se denomina Estado de Derecho y esto significa que toda relación social ha dejado de regularse por el libre arbitrio de los individuos para regirse por las leyes pactadas por los mismos para su ejecución, obligatoriedad y observancia del propio Estado.

La realidad del Estado consiste en su acción o actividad que es el conjunto de actos materiales y jurídicos que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga para crear jurídicamente los medios adecuados que le permitan alcanzar los fines estatales.

I. 2 VARIACIONES DEL ESTADO.

La concepción de Estado ha tomado variantes y no tanto en el concepto como tal, sino en la acción del mismo de aquí que se tengan las definiciones de Estado Capitalista, Estado Benefactor, Estado Policía, Estado Socialista, entre otros. Su acción es lo que ha determinado las variaciones las cuales son explicadas por teorías económicas que le van dando al Estado características específicas de acuerdo a su actuación sobre la economía.

Para fines de este estudio es necesario enmarcamos en el Estado capitalista, como forma predominante de la economía.

29 Serra Rojas, Andrés. Ibidem. p.283-284.

El Estado capitalista como unidad de clases o fracciones dominantes, se encarga de organizar y ejercer el poder de las mismas y a su vez concede y reproduce las condiciones que mantienen a dichas clases.

"El Estado se atribuye... la función económica de establecer condiciones económicas propias para la reproducción del capitalismo como modo de producción...es decir, establece las bases sobre las cuales se reproducen las relaciones de explotación y dominio entre las clases propietarias y las clases trabajadoras."(30)

Ahora bien, dentro de la forma de producción capitalista manteniendo las condiciones que se establecen, las derivaciones más trascendentales que expresan la acción del Estado sobre la economía son las siguientes:

A) ESTADO POLICÍA.

A finales del siglo XVII en el surgimiento del mercantilismo, la policía se entendía como: "todo el ordenamiento interior del Estado, y en consecuencia el aparato del poder destinado a garantizar este último". (31)

En esa época la policía era vista como el medio para obtener el orden, entendido no sólo como un simple esquema sino como el producto de continuos cambios e intervenciones políticas encaminadas al bienestar de los súbditos, concentrada en la felicidad material y en la prosperidad del Estado. Este ordenamiento en sí aparece como el conjunto de las instituciones creadas por el príncipe o monarca para dotar de bienestar a sus súbditos. "...Estimular el bienestar significa...guiar la economía, llevar a cabo intervenciones persuasivas frente a ésta o aquella actividad económica..."(32)

El Estado dentro del mercantilismo o libre mercado en su papel de policía, está destinado a mantener una actitud pasiva como agente económico, el de agente guardián o vigilante, ya que el propio sistema económico se encarga de realizar la óptima asignación de los recursos, maximizar la producción y proveer de ocupación plena a la población trabajadora. "...el mercado es el

30 Guerreo Orozco, Omar. La administración pública del Estado capitalista. México, Fontamara, 1986. p.65

31 Bobbio, Norberto y Matteucci, N. Diccionario de Política. T.I, México, S. XXI, 1981. p. 617.

32 Ibidem. p. 618

mecanismo autoregulator del proceso económico, autocorrector de cualquier desajuste eventual del sistema capitalista." (33)

La acción que ejerce el Estado es hacia el exterior en la búsqueda de nuevos mercado y de acuerdo con la teoría económica de la libre concurrencia, se postula que todo sistema económico tiende a un "equilibrio natural", con ocupación plena, bajo la guía de la mano invisible de un individualismo utilitarista y egoísta pero socialmente benefactor. De esta forma se entiende que el mercado es el proceso autoregulator de la economía y asimismo autocorrije los desequilibrios del capitalismo.

Los puntos de política económica que se derivan de esta teoría son: el libre comercio, la libre empresa, el patrón oro y presupuesto balanceado.

B) ESTADO BENEFACTOR.

A diferencia del Estado burgués, donde impera el *Laissez-faire Laissez-passer* que se encarga de proteger los intereses capitalistas desde el exterior, garantizando las normas primordiales para llevar a cabo el funcionamiento del sistema y su reproducción, el Estado benefactor o asistencial no se limita a efectuar las funciones de guardián de la propiedad privada y del orden público, interviene determinado los valores que regulen el movimiento de los mercados, dicta la justicia distributiva, la seguridad social y el pleno empleo que el propio mercado como tal no determina, ya que los trabajadores no se encuentran abandonados a las leyes impersonales del mismo. "...el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en el cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracteriza la existencia histórica de la economía capitalista". (34)

Con la presencia del Estado asistencial surge la revolución "keynesiana", la cual condujo a la eliminación de la política del *Leaissez Faire Leaisser Pace*, al crecimiento de la riqueza y al surgimiento de la política basada en la intervención sistemática del Estado, al cual se le atribuye un papel económico central, con el cual se pretendía terminar con las crisis cíclicas en las que caía el capitalismo por su misma mecánica. Concieme al Estado "... la tarea de ejercer una

33 Villareal, René. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o Privatización?. México, Diana 1988, p. 42.

34 Bobbio, Norberto y Matteucci. op. cit. p. 611-612

función directiva sobre la propensión a consumo a través del elemento fiscal, la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo..." (35)

Considerando la doctrina "keynesiana", la economía capitalista presenta dos problemas fundamentales: la desocupación y concentración de la riqueza y el ingreso.

En este sentido, la teoría "keynesiana" afirma que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el objeto de disminuir el desempleo involuntario y alentar la producción. El Estado interviene de esta forma en varios aspectos de la economía, ya que por una parte podría fijar la reducción de impuestos y fomentar el consumo; o bien que sea él mismo que aumente el gasto público y genere un mayor número de empleos, convirtiéndose en el gran empleador a fin de que la población cuente con ingresos y se disponga al consumo.

C) ESTADO MODERNO.

El Estado moderno en Europa, surge como una organización del poder con la característica de una progresiva centralización por una instancia que abarca y comprende el ámbito entero de las relaciones políticas, como lo plante a Bobbio, podemos apreciar lo siguiente:

"El Estado...se instituye (como) la imagen moderna...única y unitaria, estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder... pero sobre todo en función de un objetivo concreto: la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejército monopolista del poder por parte del monarca." (36)

Se trata entonces de un Estado-administración, que no es más que la organización de las relaciones sociales o de poder, mediante mecanismos o procedimientos definidos que permiten, a través de las instituciones, prevenir los conflictos sociales y mediarlos.

El orden estatal se convierte en un proyecto racional dentro de las relaciones sociales o lo que se da en llamar el Contrato Social que marca el paso del Estado de naturaleza al Estado civil, donde se establecen las condiciones para la sobrevivencia y el bienestar colectivo. Bajo estos atributos surge la moderna sociedad civil en la conviven y se interrelacionan los diversos intereses

35 Ibid.

36 Ibidem. p. 628

privados y a su interior aparecen la diferencia de clases y los modelos de dominación que persisten con el modo de producción capitalista.

En el Estado moderno la legitimación del poder soberano pasa al terreno de la legalidad y es en esta fase donde desencadena en un Estado de derecho fundado en la libertad política y sobre la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, sin embargo administrada por la burguesía como clase dominante y de acuerdo a la forma prevaleciente de la economía.

El ordenamiento jurídico se basa en el respeto al individuo y a sus derechos naturales y por lo tanto a la sociedad y sus leyes naturales, particularmente en el aspecto económico. Un elemento fundamental que surge en el Estado de derecho es su constitución en un Estado social, en atención a las necesidades primordiales de las clases desprovistas de los medios que posee la clase dominante.

La existencia del hombre en sociedad da por sentado la preservación de su individualidad y sus relaciones, tanto la conservación de la sociedad y del individuo está garantizada por el interés público y se fundamenta en el interés particular y ambos están cimentados en las leyes que marca la propia administración del Estado, de tal forma que:

"...la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración en natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan éstas relaciones individuales." (37)

Aquí debemos hacer mención que es en esta organización del Estado donde se incorpora a la Administración Pública conformada por las instituciones de gobierno, en las que el poder se manifiesta y se ejecuta a través de las mismas.

37 Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, Harta 1985, p.

1.3 LA DIMENSIÓN DEL ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN.

La acción del Estado no la ejerce por sí mismo ya que se mantiene como un ente abstracto que se manifiesta a través de su organización, representantes y del entorno que lo circunscribe. El Estado entendido como una unidad tanto de acción jurídica como social que se desenvuelve en un contexto económico de acuerdo a una visión de orientación político-económica determinada, no puede quedarse en lo abstracto, como un elemento que se mantiene ajeno o alejado de la convivencia social entre los individuos o del comportamiento económico.

El Estado para hacerse "ver" y mantener una relación de poder con la sociedad, requiere de instrumentos que le permitan accionar y conocer mediante éstos las demandas de la comunidad y a su vez hacerle saber la dirección que seguirá bajo un esquema jurídico o ejercicio del derecho. "La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedeció a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales". (38)

A lo largo de la historia, el Estado ha adquirido las siguientes atribuciones:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos encaminados para la conservación y protección del Estado, de la seguridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos y
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económico, cultural y asistencial.

Las atribuciones que ejerce el Estado se encuentran ligadas con las relaciones que el mismo guarda con los particulares, ya que todas las necesidades que presentan los individuos como generalidad, se satisfacen por la propia acción estatal y de los privados, de tal forma que la acción de uno afectará o limitará la acción del otro.

38 Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 24 ed., México, Porrúa, 1985, p. 13

"...las atribuciones del Estado respecto de los particulares (se ha distribuido) en los tres grupos siguientes: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que atienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva."
(39)

La regulación jurídica interviene en este punto, ya que las atribuciones y la participación del Estado en relación con los particulares se da través del derecho, fundamentado en las normas legales y constitucionales que se establezcan en este sentido.

1.3.1 EL GOBIERNO.

El concepto de gobierno debe ser diferenciado claramente del de Administración Pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones. "...la acción del gobierno consiste en 'transmisión' y su autoridad es de 'vigilancia y censura', es pasivo y no activo". (40)

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos por los particulares, además de ser el administrador y vigilante de los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El Gobierno es "...un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política... Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo". (41)

El gobierno es una figura más concreta y definida a través de la soberanía del Estado y del pueblo, el Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

El gobierno radica en la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y le delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. Es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad y se encarga de imprimirla

39 Ibidem. p. 15

40 Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la... op. cit. p. 95

41 La administración pública del Estado capitalista. op. cit. p. 73

fuerza a las manifestaciones ciudadanas y por sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones.

Dentro de las definiciones de gobierno, podemos mencionar la que nos da Omar Guerrero: "...El gobierno...es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos". (42)

Otra acepción que podemos considerar es la siguiente: "Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión que son : Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación". (43)

Podemos decir que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones, la acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Su objeto fundamental es el de difundir y conservar la nacionalidad e independencia (soberanía) de un Estado, conservando inviolables sus instituciones políticas y protegiendo al pueblo para que este disfrute de sus derechos.

Por otra parte, el gobierno permite mantener la vinculación entre las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al conceptualizarse como un ente por encima de la sociedad, al grado casi de desligarse de ella por mantener intereses particulares con un grupo dominante, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma sociedad y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clases o fracciones dominantes.

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que por medio de sus instrumentos la satisfaga y se manifieste el compromiso del Estado con la misma. De acuerdo con la concepción weberiana "...del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la

42 Ibid.

43 Secretaría de la Presidencia Glosario de Términos Administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976, p. 93

presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza" (44)

El gobierno permite el ejercicio del poder en la medida que sus aparatos o instituciones participan o intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos en un momento dado, entizan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado, los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación clara y palpable en la Administración Pública.

1.3.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de Administración Pública viene íntimamente ligado con el de gobierno, a pesar de que existe una marcada diferencia entre ambos, así tenemos "...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública..."(45)

Retomando el punto relacionado con el rompimiento que existe entre sociedad y Estado, debemos considerar que esta separación se ha dado por el cúmulo de poder concentrado en unos cuantos, donde la sociedad está desligada de ese poder de intereses particulares, ya que la abstracción del propio Estado obliga a ese rompimiento y es en este punto donde la administración pública aparece como mediador

De acuerdo con la concepción de Omar Guerrero "...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado...en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos". (46)

De esta forma todas las acciones que toma el gobierno relacionadas con cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud, vivienda y otras funciones del Estado que al

44 Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México FCE, 1989, p. 91

45 Guerrero Orozco, Omar. La administración pública del... op. cit. p. 73

46 Ibidem. p.111

concretizarse se hacen visibles en la administración pública. Así tenemos el concepto de Ricardo Uvalle respecto a lo anterior:

"...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad ... la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases... es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar...la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general..." (47)

La administración pública concebida de esta forma nos permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y Sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la Administración Pública el depositario de este poder, podemos entenderla como el gobierno en acción y el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado.

Considerando otras concepciones de administración pública, tenemos que la Real Academia de la Lengua Española, la define como: "1. acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, ...al resolver las reclamaciones a que da lugar lo mandado. 2. conjunto de organismos encargados de cumplir esta función." (48)

Dentro de las teorías es vista como un proceso de aplicación de reglas, "...el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares..." (49) donde las estructuras de gobierno tienen como función principal llevar a cabo este proceso.

Sin embargo, si aceptamos a la administración pública como un proceso donde se cumplen reglas y se ejecutan acciones, la estaríamos limitando, ya que ésta mantiene relación estrecha con la política, el derecho, la economía y aún con la cultura de una sociedad, de esta interrelación se

47 Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. México, FCE. 1984. p. 10

48 Real Academia de la Lengua Española, citado por María del Carmen Prado en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. México INAP, 1992, p. 22

49 Peters, Guy. citado por Guerrero Guliérrez, Eduardo en Pardo, Ma. del Carmen. op. cit. p.22

aprecia que "...en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos".(50)

Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político a la administración pública le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planificación, organización, educación y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

Por lo anterior, la administración pública no se puede mantener separada de la política ya que todo plan o programa que surja de ésta se encuentra sustentada previamente por una decisión política, es decir, una decisión de gobierno que se manifiesta por la acción de la administración pública, encausada a mejorar los aspectos de la vida social o bien llevarlos a su detrimento, según sea el punto de vista.

Ligada al marco del derecho, la administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideales, técnicas e institucionales que la conforman, ese cuerpo de preceptos tienen como objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversia de acuerdo a lo establecido; la administración pública en este ámbito está orientada a crear una cultura política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

La administración pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad

Así, las reformas económicas no se pueden llevar a cabo si no existen previamente adecuadas prácticas de gobierno, la estructura debe estar edificada con bases que le permitan ejecutar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno se puede

50 Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. 7a. reimpresión, México FCE, 1986, p. 24

si el gobierno se dedica en un momento dado a planear los procesos económicos, su administración pública deberá ser eficiente, capacitada y organizada para cumplir con este propósito y mejorar las condiciones de vida de la población.

Tomando en cuenta los puntos anteriores se entiende por administración pública al conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalistas, donde actúa como el instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con lo que cumple así su carácter ambivalente de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

Las acciones de la administración pública se llevan a cabo por medio de los cuerpos burocráticos que actúan como apoyo principal del poder ejecutivo y cuyas directrices son guiadas por el mismo, de esta forma al ser el ejecutivo el titular de la administración pública se encarga de regular la lucha de clases, principalmente para salvaguardar los intereses de una en particular con el objeto de conservarla como apoyo económico dentro del Estado capitalista.

El Presidente de la República, a través de la administración pública, se encarga de ejecutar y gobernar a la sociedad civil mediante la puesta en marcha de planes y programas, control de las fuerzas públicas, la conducción en el exterior y mantenimiento del orden interno.

1.4 VISIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO.

El Estado, dentro del marco del derecho, toma acepciones relacionadas con la legalidad, así como facultades que descansan en la supremacía de la Constitución ya que ésta es la expresión de la soberanía y por ello se encuentra por encima de todas las leyes y todas las autoridades. (51)

Es en la propia Constitución donde surge el principio de la legalidad que abarca a los poderes públicos y a los agentes de la autoridad, de esta forma los impregna de lo que se denomina seguridad jurídica o bien constitucionalidad. El principio de legalidad dicta, según Has Kelsen, que "un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que

44 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 22a ed., México Porrúa, 1987, p. 11

no esté prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza realizar..." (52)

De esta forma, en la Constitución se especifican claramente los derechos y obligaciones que le corresponden a los particulares y su relación, las limitaciones que tiene frente al Estado así como los órganos que lo representan.

El origen del poder público, como se mencionó anteriormente, radica en el pueblo y su monopolio le corresponde al Estado; en el caso mexicano el control estatal tiene su fundamento en las reformas consumadas por Benito Juárez y que fueron plasmadas en la Constitución de 1857, en la cual se menciona la exclusividad del poder del Estado sobre la Iglesia u organismos extraestatales.

Siguiendo el esquema de la Constitución de 1857, el Poder Constituyente de 1917 emitió la Carta Magna que hasta la fecha nos rige, donde se encuentran plasmados los principios de soberanía popular y soberanía del Estado, que en sentido material se conforma por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas y las leyes de regulación de la relación entre los poderes públicos supremos y su situación respecto al Estado.

Nuestra Constitución se fundamenta en dos principios:

- 1) La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio,
- 2) Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias. (53)

Como se mencionó, en la Constitución se marcan los derechos fundamentales del individuo en relación con el Estado y los derechos frente a otros individuos, aunque éstos no quedan en el ámbito meramente particular, sino que por manifestarse en fricciones sociales, requiere de la intervención ordenadora y limitadora del Estado, circunscrita en el derecho, ya que el derecho constitucional es el derecho del Estado.

52 Kelsen, Hans. Teoría general del..., citado por Felipe Tena Ramírez, *ibid.*

53 Cfr. *Ibidem* p. 22

Los principios contenidos en la Constitución antes de ser legislados fueron principios políticos, de tal suerte que los preceptos que se han manifestado en ella, marcan la acción a seguir por el gobierno, ya que como ley suprema se hace valer y respetar por la actuación gubernamental, expresándose la personalidad misma del Estado.

1.5 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA ECONOMÍA.

El Estado posrevolucionario surge como un nuevo elemento que logra dar cohesión, coherencia y contenido a un proyecto de desarrollo relacionado con los compromisos sociales y es en la Constitución de 1917 donde quedan plasmados para hacerse cumplir y respetar.

La conformación del Estado Moderno Mexicano tiene como vértice principal la imagen del presidente de la República, el cual surge como un elemento integrador de las fuerzas políticas emanadas del caudillismo revolucionario ya que al institucionalizarse el poder queda plasmado su accionar en la Constitución, donde se sanciona y se legitima el poder presidencial, de tal forma, en la medida que se consolida el Estado, se consolida el presidencialismo.

El Estado Mexicano empieza a tomar su rumbo después de la inestabilidad política que se presentó durante las dos décadas previas al cardenismo, con la aparición de programas encaminados al desarrollo nacional y a la atención de las necesidades sociales. La expansión de las actividades gubernamentales quedaban ligadas al crecimiento capitalista que el régimen revolucionario adoptó mediante las asociaciones del capital nacional con el externo, de esta forma el Estado se hacía presente en varios aspectos sociales y económicos de la vida nacional.

Con la Constitución de 1917 se plasma el nuevo pacto social emanado de la Revolución y a partir del cual se conforma el nuevo Estado que tiene como primera tarea, el aglutinar a los grupos políticos, las clases sociales y las regiones en torno al poder central.

Con la desintegración de la clase terrateniente, la carencia de un grupo empresarial que conformara una hegemonía y el choque de intereses entre los grupos de capitales internos obligó al Estado a centra en si mismo la organización de la sociedad, la integración del territorio, el enfrentamiento al capital extranjero y la reconstrucción de la economía. De aquí que se estimulara el liderazgo del Estado en el sector económico y su papel desarrollista que para llevarlo a cabo contaba con las atribuciones que el propio mandato constitucional le asignaba.

De esta forma, desde la década de los años veinte, el gobierno recurre a la creación de empresas y organismos diversos para llevar a cabo sus propósitos de política, economía y atención social. Con esto se marca el inicio del intervencionismo estatal en las principales actividades productivas del país, dentro de un entorno nacional debilitado y en el que la concurrencia de capitales para fomentar el desarrollo eran aun incipientes.

Durante estos años se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México con el objeto de ordenar el caos en el que se encontraba el naciente sistema bancario; también se fundó la Comisión Nacional de Caminos, orientada a promover la integración territorial. Para fomentar las actividades agropecuarias, el gobierno instituyó la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Ejidal; hasta 1929 la intervención del Estado se abocó a apoyar el crecimiento económico fincado en la exportación de productos primarios, que se vio afectada por la gran depresión económica mundial de ese año.

La expansión del aparato gubernamental se dio en sus inicios durante el régimen de Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940 se formula el primer Plan Sexenal que expuso los principales parámetros de la intervención estatal en la vida nacional, "franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público" (54)

Con el fin de poner en práctica los programas constitucionales se requería de instituciones capaces de llevarlos a cabo, de tal forma que el Estado respondiera con acciones a través de su administración pública. La capacidad económica del Estado buscaba orientarse hacia el progreso nacional a un poniendo en riesgo su propia descapitalización y cayendo en la necesidad de atraer fuentes indirectas de financiamiento mediante el endeudamiento externo.

En el transcurso de la década de los años treinta se consolida el sector financiero estatal y una vez terminados las repercusiones de la gran depresión de 1929, el Estado establece los fundamentos para desligarse de un modelo de crecimiento sustentado en la economía agrícola, conformándose un sistema político apoyado por los sectores populares, medios y el incipiente grupo empresarial, en el cual el Estado fomenta la distribución del gasto público hacia el sector económico y social, reforzando el sistema financiero con instituciones de crédito agrícola,

54 Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas" RAP, No. 82, México INAP, ene-jun 1992, p. 108

De esta forma, desde la década de los años veinte, el gobierno recurre a la creación de empresas y organismos diversos para llevar a cabo sus propósitos de política, economía y atención social. Con esto se marca el inicio del intervencionismo estatal en las principales actividades productivas del país, dentro de un entorno nacional debilitado y en el que la concurrencia de capitales para fomentar el desarrollo eran aun incipientes.

Durante estos años se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México con el objeto de ordenar el caos en el que se encontraba el naciente sistema bancario; también se fundó la Comisión Nacional de Caminos, orientada a promover la integración territorial. Para fomentar las actividades agropecuarias, el gobierno instituyó la Comisión Nacional de Irigación y el Banco Nacional de Crédito Ejidal; hasta 1929 la intervención del Estado se abocó a apoyar el crecimiento económico fincado en la exportación de productos primarios, que se vio afectada por la gran depresión económica mundial de ese año.

La expansión del aparato gubernamental se dio en sus inicios durante el régimen de Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940 se formula el primer Plan Sexenal que expuso los principales parámetros de la intervención estatal en la vida nacional, "franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público" (54)

Con el fin de poner en práctica los programas constitucionales se requería de instituciones capaces de llevarlos a cabo, de tal forma que el Estado respondiera con acciones a través de su administración pública. La capacidad económica del Estado buscaba orientarse hacia el progreso nacional a un poniendo en riesgo su propia descapitalización y cayendo en la necesidad de atraer fuentes indirectas de financiamiento mediante el endeudamiento externo.

En el transcurso de la década de los años treinta se consolida el sector financiero estatal y una vez terminados las repercusiones de la gran depresión de 1929, el Estado establece los fundamentos para desligarse de un modelo de crecimiento sustentado en la economía agrícola, conformándose un sistema político apoyado por los sectores populares, medios y el incipiente grupo empresarial, en el cual el Estado fomenta la distribución del gasto público hacia el sector económico y social, reforzando el sistema financiero con instituciones de crédito agrícola.

54 Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas" RAP, No. 82, México INAP, ene-jun 1992, p. 108

industrial y de servicios públicos. Se crea entonces el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión de Fomento Minero.

De 1938 a 1940, el Estado amplía su actividad empresarial diversificando y controlando la capitalización del sector público expropiando las empresas petroleras extranjeras con lo que nace Petróleos Mexicanos, cuya función esencial es la de conservar para el Estado el derecho exclusivo de explotar, distribuir y comercializar los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo y litorales nacionales; por otra parte, surge a la vida pública Ferrocarriles Nacionales de México.

El proceso de intervención estatal continuó durante y después de la Segunda Guerra Mundial, la cual reforzó y aceleró la creación de nuevas empresas estatales y las bases del desarrollo industrial mediante la sustitución de las importaciones. En esta etapa se promueve la creación de entidades de la industria pesada como las empresas siderúrgicas Altos Hornos de México y de fertilizantes para apoyar el campo como Guanos y Fertilizantes Nacionales.

Al mismo tiempo que el Estado intensificaba su presencia en diversas ramas de la actividad industrial, el sector paraestatal continuó su ampliación al dirigir su acción a la rama comercial. Dentro de los objetivos marcados al intervenir en este sector destacó la regulación y el control de los abastos, no con el fin de poner freno a la actividad comercial privada sino para complementarla y garantizar los márgenes de confiabilidad y evitar algún tipo de escasez de los productos básicos y disminuir su repercusión en el sector social.

En relación a lo anterior surgieron las siguientes instituciones: la Oficina de Control y Abastecimiento, encargada de controlar las importaciones y exportaciones; La Nacional Distribuidora y Reguladora, cuyo fin fue el de contrarrestar los aumentos en los productos básicos e instrumentó la aplicación de subsidios gubernamentales a productos de la canasta básica y la Compañía Importadora y Exportadora Mexicana (CEIMSA), que se encargó del abastecimiento y la regulación de precios constituyéndose en el antecedente de lo que ahora se conoce como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Dentro de la política de desarrollo se consideró a la industrialización agrícola y surgió en 1937 la empresa Maíz Industrializado (MINSIA), relacionada con la industrialización del grano destinado a la elaboración de uno de los principales productos de consumo de la dieta nacional: la tortilla.

En los años treinta y cuarenta se dio un acelerado proceso de desarrollo que demandaba nuevos proyectos y la expansión de los existentes, con lo que las acciones estatales se orientaron hacia los siguientes aspectos: mejorar la integración productiva; sustituir importaciones y cubrir los

vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial.
(55)

El papel del Estado en esos años destacó por su carácter benefactor y participativo en todas las ramas de la economía. Al respecto José Fernández Santillán, comenta:

"...aunque en esencia la formación del gran aparato productivo debería ser considerada propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los acontecimientos exigían de instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la Constitución, que demandaban no solo mejoras en el orden político, sino sobre todo hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública." (56)

El Estado se identificaba entonces por su carácter populista y paternalista que lo obligó a la formación de instituciones que incrementaron la burocratización de los grupos sociales, reforzando así el control sobre las mismas y donde a pesar del aumento de empresas y organismo privados, el Estado no disminuyó su función rectora. El desarrollo del capitalismo en nuestro país se caracterizó por la vinculación que tenía el capital nacional con el extranjero en diversas empresas.

Es de destacar que la fortaleza y solidez del Estado mexicano se cimentó en dos bases: la vinculación con las masas sociales y la organización del sector burocrático en las llamadas "instituciones revolucionarias", de tal forma que la administración pública, como acción organizativa del Estado, se impuso como la mayor de las fuerzas representativas y alineadas en tomo al poder estatal.

El conjunto de las entidades públicas tuvo como objeto que la industria se convirtiera en el eje principal de la acumulación, para lo cual se requería de recursos financieros invertibles y baratos, función que cumplieron las instituciones financieras del Estado al postularse éste como el factor principal del desarrollo económico conformado por un aparato estatal amplio, que logró el despunte del capitalismo mexicano en su momento, específicamente durante el gobierno de Miguel Alemán.

55 Islas Héctor. "La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina", Revista Comercio Exterior, México, Bancomext, mayo de 1985, p. 446.

56 Fernández Santillán, José Política y administración pública en México. México UAM, 1989, p.48

La década que abarca de 1950 a 1960, inició la producción estatal de bienes de capital con la creación de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL); Diesel Nacional (DINA); Siderúrgica Nacional (SIDENA); Tubos de Acero de México; el Consorcio Benito Juárez Peña Colorada; Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); la CONASUPO y sus filiales y el Sistema de Transporte Colectivo, entre otras.

Aunado a lo anterior se crearon algunos fideicomisos como el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) del Banco de México, FOGAIN y FONATUR.

Además se completó la mexicanización de la inversión en minería, se extendió y reorientó el sistema bancario público y se crearon un número significativo de centros e institutos para promover la salud, la asistencia y la investigación científica.

Para 1960 los órganos estatales y paraestatales sumaban poco más de 3,000 y carecían de una organización administrativa homogénea, lejos de ello sufrían de las más diversas formas de dirección, métodos y sistemas, lo que repercutió en una falta de control central sobre ellos. La acción gubernamental en la economía no fue una tarea coordinada y planificada, sino que se dejó a la coyuntura y a la eventual creación de un mayor número de empresas públicas, lo que provocó dispersión y falta de unidad, ya que no existía una previsión para atender la problemática en este sentido. Aunado a ello, la fuerza presidencial se empezaba a mermar por la fortaleza del cuerpo burocrático.

A la pérdida del control sobre los organismos estatales se hizo necesaria la "tecnocratización" del Estado Mexicano, o bien, la presencia de cuadros profesionales tecnócratas capacitados que sirvieron para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadas.

"...la tecnocratización es un fenómeno global de la administración pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles...el técnico penetra la estructura administrativa y opera sistemáticamente y habitualmente en ella; se presenta como agente de 'cambio' efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental..."(57)

A lo largo de la década de los sesenta y setentas comenzaron a manifestarse los síntomas de la problemática que afectaría al país, como la pérdida del dinamismo y cierto rezago en algunas ramas básicas como los hidrocarburos, petroquímica, transporte y agricultura,

57 Ibidem. p. 106-107

principalmente. Al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones el Estado se dio a la tarea de impulsar la producción de bienes de capital, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y la modernización de la planta productiva. El país alcanzaba otras dimensiones y la situación económica se tomaba más compleja debido a que el acelerado crecimiento económico y urbano generaban necesidades que requerían ser atendidas de forma prioritaria.

En esos años destaca la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas. Se funda la Conasupo, "...entidad que reúne y profundiza dos propósitos gubernamentales de ordenación del sistema de comercialización de básico, así es como se inicia la participación industrial de estos bienes, junto con su distribución".(58)

La expansión no planeada del sector paraestatal se hizo patente al absorber el Estado aquellas empresas privadas en quiebra, con el fin de rescatar la operación de la planta productiva y del empleo de aquí que el Estado se haga presente en actividades tales como la producción de henequén, azúcar, envasadora de pescados y mariscos, tabaco, textiles, etc. A este periodo correspondió el surgimiento de Tabamex, Sidermex, Propemex, Compañía Minera de Cananea, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, destacando a partir de los setentas las actividades de creación científica y tecnológica con lo que se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), así como el Instituto de Investigaciones Nucleares (IIN) y el Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), entre las entidades más destacadas.

La administración de Luis Echeverría se caracterizó por la creación de entidades descentralizadas del gobierno federal que en su mayoría se encargaron de atender las necesidades sociales en un sentido "populista", hasta entonces no existía un ordenamiento legal que regulara y dirigiera la actividad del sector paraestatal concebido como un factor importante del desarrollo nacional y que le diera un control adecuado sobre las mismas, considerando las condiciones y la problemática en las que se encontraban inmersas en ese momento, ya que continuaban reglándose por lineamientos básicos que se marcaban dentro del primer esfuerzo por su regulación por parte de las autoridades en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Paraestatal, publicada en el *Diario Oficial de la*

58 Tamayo, Jorge. op. cit. p. 109

Federación el 31 de noviembre de 1946 y cuya influencia se extendió hasta finales de la década de los cincuenta y que para 1970 era rebasada por la dinámica que tenía el sector paraestatal.

Es hasta el Gobierno de José López Portillo cuando se emite una ley que de manera formal regula la actividad del sector paraestatal y la administración pública con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 que "...buscaba fundamentar y encauzar una de las formas más radicales con la idea de adaptar el aparato administrativo del Estado mexicano con las exigencias del desarrollo económico, político y social del país." (59)

Fue durante la administración lópezportillista donde se notó la mayor crisis y el rezago en apoyo al campo y al sector agrario, perdiendo gran parte de su capacidad productora ya que el desarrollo industrial arrolló a este sector; también se mantuvo el crecimiento de un gran número de organismos descentralizados haciendo patente el carácter rector del Estado, sin embargo se empezaban a presentar síntomas de debilidad en la maquinaria estatal.

En esta administración se pretendió dar un sentido renovador con la puesta en marcha de la Reforma Administrativa, que en sí pretendía contar con instituciones menos costosas y más eficientes para lo que se requirió de la reorganización de la administración pública.

La inversión pública se orientó a la extracción y exportación masiva del petróleo, el cual se convirtió en el principal factor de recuperación del crecimiento económico, limitando otros campos de desarrollo.

La actividad del sector paraestatal de 1976 a 1982 no varió de manera importante, salvo el número de empresas públicas en las que el Estado mantenía participación que se elevó a 1, 115 y se concluye este recuento con la nacionalización de la banca comercial en 1982 con la que el sector financiero crece enormemente.

Hasta ese momento la intervención del Estado a través de la empresa pública trató de darle una dirección a la evolución económica sobre la base de ciertas prioridades y de acuerdo a las necesidades de desarrollo, sin embargo su crecimiento desmedido minó el propio desarrollo y empezó a ahogar al Estado y al propio ejecutivo en un marasmo de instituciones agigantadas, sin objetivos reales de existencia y mal canalizados.

59 Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las empresas públicas en México. México, Pomúa, 1989, p. 89

¿Cuántas de estas empresas públicas que surgieron desproporcionadamente contribuyeron de forma real a un verdadero desarrollo y cumplieron con sus objetivos de atención y servicio en relación a los planes y programas que sobre política y justicia social plantearon los ideales revolucionarios?

Se puede decir que el papel que ha asumido el Estado mexicano es interventor, benefactor y paternalista, cuyo objeto ha sido el de recuperar la economía y lograr la industrialización tratando de proporcionar los satisfactores que requería la población, sin embargo esta intervención lo llevó por una parte al conflicto con el sector empresarial y por otra, al engrosamiento sin control de su aparato administrativo de tal forma que se hicieron necesarios cambios profundos para llevarlo a su equilibrio dentro de la regulación económica.

Una vez analizado el proceso que sufrió el Estado para llegar a agrupar una serie de empresas que si bien permitieron su desarrollo, también se desbordaron por una planeación de su crecimiento mal encausado, en seguida se comentará sobre la situación que vivió el país de 1982 a 1988, considerado este periodo como una etapa crucial para el replanteamiento de la función estatal antes de entrar a su etapa de modernización.

CAPÍTULO 2

CAPITULO 2. PROCESO DE TRANSICIÓN A LA MODERNIDAD 1982-1988

2. 1 SITUACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO ANTE LA NECESIDAD DE LA MODERNIDAD.

En el momento que Miguel de la Madrid Hurtado asume la Presidencia de la República, la situación que enfrentaba el país era francamente deplorable dado que las condiciones de bienestar de la población sufrían una continua decaída y con pocas expectativas de recuperación.

El año de 1982 se marca como el inicio dramático de la crisis más intensa que se ha manifestado en las dos últimas décadas; el gobierno presidido por José López Portillo no logró contrarrestar sus efectos y a partir de junio de este año la producción nacional comenzó su caída, "...se produjo el desplome de la actividad económica (0.5% abajo del nivel del año anterior), acompañado de una inflación del 98.8% jamás vista ni imaginada, un fenómeno de desempleo acelerado, una fuga de capitales y atesoramiento especulativo de divisas incontenible y un déficit presupuestal enorme." (1)

De las últimas acciones tomadas por López Portillo, ya casi al término de su gestión, fueron drásticas y de gran trascendencia política, tales como: la estatización del sistema bancario nacional, impuso el control generalizado de cambios, aumento los rendimientos de pequeños y medianos ahorradores y denunció a los "saqueadores del país".

Las medidas trajeron reacciones diversa, sobre todo del sector empresarial; se veía que el país quedaba en la ruina, con nula independencia económica efecto del endeudamiento, un futuro incierto y el grave rezago que en materia de bienestar social era enorme y que la crisis continuaba incrementándola.

Con este marco Miguel de la Madrid recibe en diciembre de 1982 un país resquebrajado y ante ello se ve en la imperiosa necesidad del cambio, de plantear otro tipo de gobierno, de un régimen que rescatara, o por lo menos lo intentara, sacar al país de la situación por la que atravesaba. Tarea que no iba a ser fácil, se requería de profundas transformaciones estructurales con el objeto de formar un a sociedad más "igualitaria, moral y nacionalista" de acuerdo con los propios objetivos marcados por el Ejecutivo en su plan de gobierno.

1 Rey Romay, Benito. México 1987: el país que perdimos , México, Siglo XXI-UNAM, 1987, p. 44

El problema más agudo se encontraba en la terrible tensión y probable rompimiento del pacto social, donde la crisis económica podría desencadenar el descontento generalizado y la rebelión de la población; así como de los grupos de poder, empresarios, sindicatos, partidos políticos, principalmente de oposición, dejando al gobierno en un verdadero dilema para restablecer el orden.

Si bien el nuevo gobierno asumía que el país se encontraba en la crisis plena motivada en parte por la situación externa caracterizada por la elevación de las tasas de interés para el pago de la deuda, contracción de la economía mundial y de los mercados financieros, protección comercial, baja de los precios y del consumo internacional del petróleo e inestabilidad en el mercado de materias primas; no se podían negar los problemas internos como la insuficiencia en la producción de alimentos básicos y de otras materias primas agropecuarias, desintegración continua de la producción industrial, deficiencias de calidad e insuficiencia tecnológica de la producción, lo que impedía la exportación de artículos diversos y el abandono administrativo del enorme aparato estatal que para entonces ascendía a 1, 115 empresas en las que el Estado mantenía su participación.

Todos estos factores se acumularon generando un crecimiento desproporcionados del gasto del Gobierno Federal, dilapidando divisas y presupuesto.

Por la importancia que tuvo el momento crítico que al ambo de Miguel de la Madrid se presentó es conveniente mencionar la situación que en términos oficiales se captaba acerca del país:

- " -La tasa de desempleo se había duplicado, alcanzando niveles de 8 por ciento y prevalecía una tendencia al deterioro creciente del mercado laboral.
- ...El sector agrícola sufrió una contracción muy importante que implicaba la necesidad de importar alimentos por más de 8 millones de toneladas durante 1983. En el sector industrial...se registró una caída de más del 7 por ciento. La construcción decayó casi un 14 por ciento.
- Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda.
- La inflación no sólo había alcanzado niveles del 100 por ciento, sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada. En unos cuantos meses se había pasado de tasas anuales del 40 por ciento a tasas de más del 100 por ciento en el segundo semestre de 1982.
- El ingreso nacional, al igual que el producto, se había contraído...El ahorro interno cayó en cerca de 3 puntos el producto, incluyendo la caída del ahorro externo, la disponibilidad de recursos para financiar la inversión se redujo en 20 por ciento.

*-El sector público registró por segundo año un déficit superior al 15 por ciento de producto y superior a la inversión. Es decir, los ingresos no alcanzaron a cubrir el gasto corriente, y el peso relativo de la deuda era ya desproporcionado...
-México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior." (2)*

Así se llega a un momento coyuntural en el proceso histórico del Estado Mexicano y no se habla de una coyuntura pasajera que se pudiera disolver con medidas superficiales o tomadas al vapor aparentando un control de la situación, se trataba de una verdadera crisis estructural en la propia concepción del Estado Mexicano, de su orientación como Estado Benefactor o de Bienestar alimentado desde los años treinta.

La mayor evidencia de la crisis se manifestaba en el deterioro de los niveles de vida, esos mínimos de bienestar que conjuntan las necesidades primordiales de cualquier individuo, como son: alimentación, salud, educación y vivienda, fueron los puntos más afectados.

En este sentido se tiene registrado que "durante el periodo de 1982-1988, el salario mínimo tuvo una pérdida real - con respecto a 1976- del 63%. La participación de los salarios en el PIB descendió de 40.3% en 1976 a 25.9% en 1987. El gasto en desarrollo social paso del 6.9% en 1978 al 5.6% en 1988 con relación PIB. Y,...., el gasto en salud tuvo una disminución de aproximadamente el 30% durante el periodo 1982-1986." (3)

Era evidente que durante el sexenio de Miguel de la Madrid no sería posible llegar a una recuperación real. El deterioro de los salarios limitaba a la población a consumir sólo los bienes de subsistencia y esto traía consigo la disminución de la demanda de bienes de uso perecedero y hasta cierto punto "superfluo" y a su vez, la disminución de la producción, mayor desempleo y aumento de la pobreza, acompañada de problemas nutricionales en la población infantil, madres en etapa de gestión y ancianos.

De esta forma la crisis a resolver no era solamente económica, sino que llevaba un profundo sentido social y político por analizar y resolver, partiendo de la propia orientación del Estado y su compromiso con la sociedad mexicana, así como su intervención en los aspectos económicos de la misma.

2 "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", Revista de Comercio Exterior, op. cit. p.43

3 Albino G., Rosa y Bolívar, Augusto (Coordinadores). México en la década de los ochenta. La modernización en cifras; México, UAM-El Colidiano, 1990, p. 297

Para el inicio de la década de los ochenta el problema fundamental se centraba en el cuestionamiento al sistema de dominación y administración estatal de los últimos 50 años, y las expectativas reales o posibles que permitieran lograr el equilibrio ante la crisis.

El problema central no era únicamente la recuperación económica y que el país fuera productivo, sino hacia dónde, cómo, con qué y para qué se pretendía restablecer el crecimiento. Era necesario reactivar la economía, pero más aún se requería rescatar a la población con el objeto de mejorar sus condiciones de vida y evitar el colapso, ya que la sociedad por su parte asimilaba que la capacidad del gobierno para dar solución a sus demandas había sido rebasado ante la realidad.

Los resultados acumulados de una política de simulación y la incapacidad para continuarla fue lo que durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid vivió trágicamente la población, saliendo por soluciones simples, eliminando y reduciendo subsidios al consumo y a los costos, recortes al gasto público, desencadenando el desempleo, encarecimiento de productos y servicios públicos, aumentos salariales abajo del costo real de vida y otras medidas que no lograban el despunte necesario.

En sí el proyecto de nación propuesto por los "ideales revolucionarios" no se había cumplido, se cuestionaba entonces el proyecto histórico mexicano como nación ante la insatisfacción de las necesidades más elementales, por lo que la reorientación de los objetivos del Estado se hacían indispensables para llevar a cabo la modernización de las acciones del gobierno.

2.2 ANTECEDENTES DE LA MODERNIZACIÓN: EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Como se aprecia la situación a la que se enfrentaba el país era de carácter coyuntural, de decisión y perspectivas de cambio, en sí podemos entender por coyuntura el pasaje o el enlace que un sistema existente con la posibilidad real del surgimiento de un nuevo esquema o forma de ejercicio del poder.

Para el caso mexicano este proceso coyuntural implicaba la transformación de un Estado Benefactor que cayó en el gigantismo burocrático y la incapacidad de la empresas para generar un desarrollo autónomo del aparato administrativo a un "Estado Nuevo".

El espacio político y la capacidad de respuesta del gobierno se volvieron cada vez más estrechos, aunado a ello la administración pública, que en un momento destacó por su funcionalidad en el pasado, se había convertido en un lastre para la actividad del Estado, minada por el gasto desmesurado y la mayoría de los casos por la corrupción. El cambio implicaba detener la crisis e iniciar la transformación estructural que requería el país.

La problemática afrontada durante el sexenio que se comenta, fue el indicativo para hacer notar que era el momento necesario y determinante que el gobierno estableciera medidas claras que permitieran el reordenamiento económico, político y social.

Las acciones de política económica, no podían quedarse en meros planteamientos expresados en un documento, sino que deberían orientarse a alcanzar los fines que se propusieran para obtener la reordenación.

En relación a lo anterior es conveniente aclarar la definición de política económica. Para Jan Tibegen "...la política económica intenta alcanzar un cierto número de fines; estos dan lugar a un conjunto de objetivos económicos definidos de forma precisa. Los gobiernos en su intento de alcanzar ciertos objetivos emplean una variedad de instrumentos y toman ciertas medidas."(4)

Por otra parte Federico Herschel nos da la siguiente definición: " La política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos...es tarea de la política económica, armonizar los fines con los objetivos y hacer compatibles los instrumentos con las medidas orgánicas e institucionales." (5)

Así podemos entender por política económica la acción orientada del gobierno sobre los aspectos que afectan la economía nacional con el objeto de darle dirección hacia el cumplimiento de los objetivos y las metas fijadas, que mantengan el equilibrio económico-social, para lo cual se incorporan una serie de instrumentos que coadyuvan a su concreción mediante acciones bien definidas para lograr los resultados deseados en una o varias áreas de la economía.

De esta forma podemos decir que el objetivo general de política económica planteado por el Gobierno de De la Madrid desde el inicio de su mandato fue el siguiente:

4 Jan Tibegen, citado por Ramírez B. Ricardo en La política económica en México 1982-1988. La transición de la ortodoxia a la heterodoxia. México, UNAM, 1989, p. 41

5 Herschel, Federico. Política económica. México, Siglo XXI, 1973, p. 13

"La creación de condiciones favorables de abatimiento de la inflación y recuperación de las bases de crecimiento, su aplicación tenderá a influir en el gasto público, la empresa pública, el financiamiento del desarrollo, la vinculación con la economía mundial y capacitación y productividad." (6)

El desarrollo económico se orientaba hacia la mejoría constante en la calidad de vida de la población más afectada por las condiciones miserables o precarias de sobrevivencia y que se empezaba a extender por varios sectores.

Con la transformación se buscaba la realización de un proyecto político que tuviera la voluntad política y la convicción firme de que este cambio no sólo estaría orientado al rescate momentáneo del país, sino ha llevar a cabo una labor verdaderamente comprometida con las mayorías rezagadas para restituirles la dignidad humana que han perdido y asimismo encontrar la reorientación y el equilibrio que permitirán la reconstrucción de la vida económica, política y social.

Las acciones tomadas por el Gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid, se plasmaron en una serie de instrumentos de política económica encaminados a recobrar el equilibrio y mejorar las condiciones de existencia individual y de convivencia social, a través de un esfuerzo productor y una acción redistributiva que permitiera el aumento de las capacidades para el consumo.

2.2.1. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA.

A. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - P N D- (1983-1988)

El Plan Nacional de Desarrollo propuesto por Miguel de la Madrid , se da a conocer al inicio del sexenio y perseguía hacer frente al reto del desarrollo nacional mediante una orientación básica de política global, sectorial y regional, como el mismo documento lo marca :

"Mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social... requerimos de una fortaleza interna de la economía

⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de la Presidencia - SPP. México, mayo, 1983, p.153

a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos...en un medio de vida digno...a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones..." (7)

La afectación que se sufría internamente obligaba a encontrar elementos nuevos, principalmente en aspectos relacionados y de impacto en el rubro de la justicia social, ya que ésta había perdido toda atención.

Los principales objetivos buscados fueron los siguientes:

- 1) Reordenación económica
- 2) Abatir la inflación
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes
- 4) Proteger la planta productiva y el empleo, y
- 5) El cambio estructural, el cual se orientaba principalmente a la corrección de los desequilibrios fundamentales originados a partir de la industrialización en los años 40-50.

Para la situación que se presentaba el propósito del PND hasta ciento punto se presentó ambicioso y difícil de llevar a cabo; sin embargo la estrategia permitió de alguna forma reducir el crecimiento inflacionario, sin perder de vista que el problema social se mantenía.

Al Plan Nacional de Desarrollo se le adicionaron programas de ajuste a corto plazo dada la necesidad de salir de la problemática, de tal forma que el Plan principal se sacrificó con programas aleatorios de política económica. En el transcurso de 1982 a 1988 se implantaron cuatro programas que en sí expresaron cambios en la estrategia desarrollo y de orientación de la economía. De esta forma surgieron los siguientes programas:

1o. PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA (PIRE)

En 1982, previo a la presentación del PND, ante el desastre económico el nuevo gobierno anunció en diciembre del mismo año, el primer programa de ajuste económico con el cual se buscaba combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria, retomar la soberanía nacional, proteger la planta productiva y el empleo, el abasto popular, reducir el déficit público y del sector externo y recuperara la capacidad de crecimiento.

7 Ibidem. P. 5

Sus acciones se orientaron hacia la política de austeridad, disciplina en el gasto público, fomento del ahorro, nuevo esquema cambiario y de comercio exterior, así como la reestructuración de la Administración Pública Federal Mexicana y la reordenación de las prioridades del gasto y la reordenación del sistema financiero.

Uno de los puntos básicos a destacar dentro del PIRE es que actuó bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta, como lo señala la Constitución Política. Cabe destacar que Iniciado este programa, el peso sufrió la tercera devaluación del año y 1982 concluyó con una clara tendencia de recesión en todos los indicadores económicos respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

Para 1984, la segunda etapa del PIRE se puso en marcha para continuar con la reordenación económica y el cambio estructural, la situación mejoró en cifras, ya que se logró un crecimiento del PIB del 3.7%

2o. PROGRAMA DE EMERGENCIA ECONÓMICA (PERE)

Se da a conocer en agosto de 1985 derivados de una serie de factores internos y externos que ensombrecieron los avances logrados en el transcurso de los primeros años del sexenio y que determinaron el comportamiento de la economía.

De los principales factores que afectaron e impactaron trascendentalmente fueron los sismos del mes de septiembre que dañaron la infraestructura material y social de la población , aunado a ello el mercado petrolero internacional mantenía su inestabilidad afectándose las finanzas públicas, ya que los ingresos por venta del petróleo disminuyeron en un 15.8% en relación al PIB.

De hecho este programa surge para atacar la problemática del momento, a fin de darle cauce y atención a las demandas de la población principalmente del D. F. que se vio dañada por los sismos, y se puede considerar como un programa emergente que se sumó al resto de los programas aleatorios al Plan Nacional de Desarrollo.

3. PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC)

EL PAC fue un nuevo intento por parte del gobierno federal para afrontar la crisis. El objetivo era asegurar que en los dos años siguientes la economía creciera entre 3 y 4% sin que se

dispara la inflación, ya que para 1986 la economía mexicana continuaba afectada en general y golpeada por el comportamiento de los precios internacionales del petróleo.

Los ingresos provenientes del exterior disminuyeron notablemente denominándose a esta situación el "Choque Externo", con el cual se llevaron a cabo modificaciones en los lineamientos generales de política económica.

El PAC buscaba simultáneamente el desarrollo con estabilización, fuera de estrategias expansionistas, con el objeto de defender la producción y el empleo que pusieran bases hacia la recuperación sostenida y alentar la inversión, según lo señalaba el propio documento. Sin embargo, este programa no logró conseguir el crecimiento de 3 y 4% del que se había hablado, resultó solamente una depresión económica, inflación, tasa de interés elevadas y no se acabó con el empobrecimiento de la población.

La tendencia del gobierno federal aunada a esta serie de programas, se orientó hacia la reordenación y reducción del gasto principalmente en el sector gubernamental, dirigido hacia las empresas paraestatales y su reorientación hacia otros aspectos fundamentales del gasto, fundamentalmente el social.

El cuestionamiento sobre la funcionalidad o ineficiencia de un sin número de empresas de carácter público estaba en el aire y el tomar este problema llevaría varios años solucionarlo, de inicio sólo se trató de cuestionarse cuál era la situación en relación a los gastos del gobierno.

El periodo de Miguel de la Madrid requería de lineamientos precisos y válidos no sólo para llevarlos como una solución temporal; de hecho el PND ya estaba rebasado, los programas aleatorios se convirtieron en las salidas momentáneas para cada problema pero no fueron la solución fundamental, ni fueron la panacea o el remedio efectivo, simplemente se trató de la primeras manifestaciones de cambio que se gestaban hacia lo que no tardaría en llamarse "MODERNIZACIÓN", convirtiéndose en el término que marcaría el cambio continuo hacia un nuevo estadio económico con sus implicaciones políticas y sociales.

4. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (P S E)

Los esfuerzos realizados hacia 1987 aparentemente dieron frutos: la inflación pasó de 100% en 1982 a 60% en 1984, sin embargo la brusca caída de los precios del petróleo en 1986 causó el repunte inflacionario al incrementarse como consecuencia de la baja en las exportaciones del

hidrocarburo, provocando en el sector público la disminución de sus ingresos. Además se aceleró el desliz del tipo de cambio del peso frente al dólar, lo que para 1987 incrementó sustancialmente la inflación.

Los elementos negativos que caracterizaron este año fueron: crecimiento significativo de la inflación, deterioro de los salarios reales, rezago en precios y tarifas del sector público, inestabilidad del mercado cambiario, fluctuaciones en el índice de cotizaciones, alza en las tasas de interés e incertidumbre en las perspectivas de la economía internacional que afectaban los precios de las materias primas de importación, aunado al crecimiento en el pago del servicio de la deuda externa.

Entre los elementos positivos que marcaron la economía mexicana de 1987, de acuerdo con las versiones oficiales, se encontraron:

- 1) Una sólida situación de la balanza de pagos, con superávit en cuenta corriente, resultado del aumento de las exportaciones no petroleras.
- 2) Un nivel satisfactorio de las reservas internacionales del país
- 3) Importantes avances en el proceso de cambio estructural, tanto en lo referente al comercio exterior, como en el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del sector público federal.
- 4) Fortalecimiento de la posición financiera (8)

Las condiciones económicas indicaban que además de la crisis estructural y la última devaluación de ese año, se propició la pauperización e inseguridad de todos los trabajadores y la inestabilidad social.

Tras una revisión a la política económica, Miguel de la Madrid anunció en ese año que habría una compensación salarial para lo cual convoca a una ronda de negociaciones entre empresarios, trabajadores y gobierno, de la cual resultó un pacto para la concertación nacional anunciado el 15 de diciembre de 1987 donde el gobierno declaraba que el acuerdo se firmaba "para superar los actuales problemas obrero-patronales y establecer bases sólidas que coadyuven a solucionar los grandes problemas que aquejan al país".(9)

7 Véase Uno más uno, 16 de diciembre de 1987, p. 36

8 Ureña, José. "Pacto de concertación, anuncian hoy". La Jornada, 15 de diciembre de 1987, p.1

La firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) dio fin a los debates e intenso diálogo entre los diversos sectores que dieron paso a un conjunto de acciones dirigidas a superar el principal obstáculo del desarrollo del país: la inflación.

La política económica que manejó el gobierno de Miguel de la Madrid se orientó a cubrir de alguna forma las necesidades más apremiantes, designando los elementos más factibles que le permitieran intervenir en la acción económica nacional, de tal forma que el Estado mantuviera el poder para fijar y dirigir su política económica hacia los objetivos definidos.

El PSE fue un instrumento de la política económica de ese régimen y constituyó un esfuerzo por combatir el fenómeno inflacionario, evitar el deterioro del poder adquisitivo de la población, mejorar las condiciones de empleo y afianzar el crecimiento sano, dinámico y sostenido.

El pacto respondió a las circunstancias económicas del momento, por tanto, fue diferente en esencia a los instrumentos y estrategias aplicados en los años anteriores y cuyo resultado fue negativo en lo económico y lo social, como fueron el PIRE y el PAC, que no lograron reactivar la economía.

El propósito central del PSE fue detener la carrera acelerada de precios, armonizar los intereses de los grupos y hacer un esfuerzo por coordinarlos. Se orientó a atacar la inflación en dos fases, la primera con una corrección adicional de las cuentas del gobierno y segundo, armonizando los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria.

Se puede decir que el PSE fue el primer intento comprometido para iniciar el cambio estructural y enfrentar las necesidades de la modernización, surgió como un programa de rescate en el cual era imprescindible la participación activa de todos los sectores para su funcionamiento.

Al ser un programa concertado, los compromisos se diversificaron de tal forma que el movimiento obrero moderaría sus demandas de incremento salarial, los campesinos aceptarían que los precios de garantía se mantuvieran al valor real, los empresarios aceptaron una política de apertura comercial que los obligó a realizar los esfuerzos de productividad y a moderar significativamente sus precios y utilidades; por su parte el gobierno se comprometió a restringir su gasto y continuar con la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias, así como adelgazar el aparato burocrático del gobierno federal.

De esta forma se sentaron las bases para iniciar una profunda transformación en la concepción sobre la participación del Estado, y en la definición de los instrumentos y estrategias a seguir para llevarlo a cabo, de tal forma que el siguiente gobierno continuara con este proyecto y lo consolidara.

2.2.2 POLÍTICA SOBRE INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y EMPRESA PÚBLICA ANTE EL CAMBIO ESTRUCTURAL.

Al término de la Revolución, principalmente durante los años veinte, el Estado Mexicano presentaba una economía extremadamente debilitada, que le impedía atender la diversidad de demandas de la población después del movimiento armado, este hecho que de alguna forma le restaba tanto legitimidad como capacidad para afianzar su autoridad. Ante la dificultad de esta situación, como ya se explicó anteriormente, el Estado empezó a intervenir con mayor fuerza en la vida económica haciendo uso de las atribuciones que le confiere la Constitución en sus artículos 25, 26 y 28.

El gobierno formado entonces como un organismo de planificación y coordinación de los programas de desarrollo respondía simultáneamente a los procesos económicos y las demandas políticas, de tal forma que la evolución del país siguió un camino paralelo al ensanchamiento del papel económico del Estado.

La participación del Estado revolucionario en la actividad productiva se dio a través de sus organismos públicos que "son uno de los instrumentos idóneos tanto para ejercer la rectoría de los procesos socioeconómicos y dar cuenta así del proyecto social surgido de la Constitución como...para constituirse en un Estado legítimo en las masas. Cuando busca instrumentos de acción ágiles encuentra en su incipiente sector paraestatal las herramientas fundamentales de su actividad en la vida económica de la nación." (10)

La mayor parte de las instituciones que han integrado la administración pública paraestatal, se crearon con el propósito de ayudar al gobierno federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 le otorgó al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional encaminado a lograr la independencia económica, acrecentar la justicia social y eliminar los bajos niveles de la actividad productiva.

10 Caso Lombardo, Andrés. Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública. México, INAP, 1988, p. 39

En nuestro país el exceso de la participación del Estado se ha condicionado a la extensión de las actividades económicas y los servicios en los cuales debía intervenir para dar satisfacción a las necesidades generadas por la creciente complejidad de la sociedad.

Al convertirse el Estado Mexicano en un Estado interventor y la empresa pública en el elemento mediante el cual se ejerce la rectoría de los procesos socioeconómicos, es necesario definir su significado con el fin de entender el papel social que ésta ha desempeñado dentro de la economía nacional.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se define a la empresa pública como:

"Aquella unidad prestadora de servicios o productora de bienes que está integrada con los recursos del Estado (organismos descentralizados) o con una partida patrimonial directa de éste (sociedad mercantil o fideicomiso), a efecto de que se oriente el cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas de gobierno, mismos que se encuentran orientados al desarrollo del bienestar social." (11)

Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, definen a la empresa paraestatal como:

...la unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios..., nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, políticas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico...el carácter esencialmente político de la empresa pública (se vincula) a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones...(12)

Por otra parte, José Francisco Ruiz Massieu, entiende por empresa pública a la "...entidad económica personificada en la que el estado ha contribuido con capital por razones de interés social, público o general". (13)

Desde el punto de vista jurídico, se define a la empresa paraestatal: "...entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, creada o reconocida por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades mercantiles,

11 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 16a. ed., México, Porrúa, 1986, p.62

12 Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. op. cit. p. 5

13 Ruiz Massieu, José Fco. La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México. México, INAP, 1984. p. 30

industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica". (14)

Como se puede apreciar la empresa pública tiene un interés principalmente social, de aquí que podamos definirla como la entidad de gobierno con personalidad jurídica propia y con una estructura administrativa bien definida orientada a la producción de bienes y a la prestación de servicios que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de la población y en la cual el Estado ha intervenido con capital a efecto de que se cumpla con tales satisfactores.

Para el Gobierno del presidente Miguel de la Madrid, las empresas públicas se convirtieron en factor de desarrollo, por una parte y por otra en limitante del mismo, esta contradicción radicó principalmente en la definición y delimitación de la intervención del Estado en materia económica.

Desde su arribo a la Presidencia de la República, el entonces mandatario planteó en el PND la orientación que tendría el Estado en este sentido; la necesidad del cambio ante la crisis interna y externa definieron la estrategia de reordenación económica, donde el punto sobre intervención estatal y gasto público tomaron gran importancia.

Con este fin, los puntos de la estrategia sobre intervención estatal se plantearon de la siguiente forma:

1) Disminución del crecimiento del gasto público. La reordenación económica plantea: la austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente, para aumentar el ahorro público.

5) Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Se busca mejorar y racionalizar la intervención del Estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de la alimentación popular... y que los recursos utilizados beneficien realmente a los sectores que se desea proteger, así como combatir la especulación en este sector...

9) Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad y sujetar al aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

10) Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República. (15)

La participación del Estado empezaba a restringirse y se iniciarían las acciones para establecer los límites de su intervención; sin embargo el Estado deberá continuar con tal intervención, ya que el control sobre algunos sectores no sólo es de carácter económico, sino que también cabe destacar el carácter social del mismo.

Por los problemas en la estructura económica y especialmente en los aspectos dirigidos a la política social el Estado está comprometido a..."garantizar niveles mínimos de consumo y bienestar asegurando, incluso, su incremento en el mediano plazo...generar más empleos productivos y cada vez mejor remunerados...mejorar la distribución del ingreso...regresar a un nivel básico de consumo ...y la permanencia de precios adecuados a nivel salarial . (16)

El Estado Mexicano al inicio del nuevo gobierno , se encontraba encajonado entre la reestructuración y la conservación y predominio del precepto de soberanía nacional, ya que le fundamento del estado radica en su soberanía, en impedir que otro Estado o agrupación de agentes económicos extranacionales adquieran el poder estratégico en la economía del país.

La necesidad de la definición de la participación del Estado conlleva a su vez a preguntarse cuál sería el ámbito que le corresponderá, tomando en cuenta que el sector privado se encarga de la ganancia y tiende a actuar en función de los beneficios particulares y no sociales que finalmente serían responsabilidad del Estado, de aquí que sea necesario especificar los puntos que desde el ámbito constitucional se toman en cuenta para su demarcación.

2.2.3 ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y NORMATIVOS QUE DEFINEN LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA ACCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

A efecto de plasmar legalmente la participación del Estado en la actividad económica e incorporar la modernización en el aparato gubernamental, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha modificaciones significativas en el texto constitucional para agregar las especificaciones requeridas.

15 Banco Nacional de Comercio Exterior. Plan Nacional... op. cit. p.50

16 César, Amparo / Peres Wilson, El Estado empresario en México : ¿ Agotamiento o Renovación? México, Siglo XXI 1988, p. 23

La única reforma hecha al Artículo 25 Constitucional, se publicó el 3 de febrero de 1983 de la cual se obtuvo lo siguiente:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que de mande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución . . .

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas; que se señalan en el artículo 28, ...manteniendo siempre el Gobierno la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...

Bajo criterios de equidad social y productividad se apegará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolos a la modalidad que dicte el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos privados cuidando su conservación y el medio ambiente

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social..., en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución. (17)

Como se puede apreciar este artículo señala las bases del régimen económico del Estado Mexicano que aunado a los artículos 26 que marca los lineamientos que sigue el Estado para establecer una Planeación Democrática del desarrollo nacional, 27 referente a la delimitación territorial del Estado para el ejercicio de sus propias actividades y de la permisión para que los particulares hagan uso de la misma, así como la manifestación del término nación y su trascendencia, que ya se explico en el capítulo anterior y el 28 donde se encuentran las bases político-jurídicas y los argumentos para el diseño del aparato estatal dentro de la economía ; esencialmente en las actividades consideradas estratégicas y prioritarias, asimismo el uso y aplicación de las prácticas monopólicas por parte del Estado que le aseguran políticamente su

soberanía, también sufrieron reformas en el mismo año, constituyen en la práctica el sustento legal del derecho económico mexicano, y forman el capítulo económico de la Constitución.

El desarrollo nacional se orientó de esta forma hacia el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las diferentes actividades nacionales.

A este respecto la forma de organización que el Estado representa debe disponer de una supremacía de decisión en relación a los asuntos que se orientan al desarrollo nacional.

De esto se planteó la necesidad de que la rectoría del Estado para alcanzar sus fines fomente el crecimiento económico y el empleo, lo que significa que la organización estatal debería asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generaran el mismo.

De acuerdo a lo anterior debemos señalar lo que indica el Artículo 28 de la Carta Magna:

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes..."

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión..."

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado sujetándose a las leyes podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

Se podrá otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación."(18)

El artículo 28 de esta forma ratifica la intervención estatal en diversas áreas de la economía, enfatizando su participación en las áreas consideradas estratégicas y prioritarias como aspectos primordiales de la atención y cuidado del Estado.

18 Ibidem. p. 46-49

En cuanto a las prácticas monopólicas, de acuerdo con el artículo mencionado, éstas son prohibitivas porque limitan la libertad de trabajo, industria y comercio. Además se consideran como obstáculos para la libre competencia; cuando el monopolio se permite entre los particulares, concedido por la ley o por alguna autoridad, el poseedor del monopolio tiene el derecho exclusivo de fabricar, comprar o vender objetos o bien ofrecer servicios, de forma privilegiada.

Los monopolios legales a favor del Estado se encuentran desde el siglo pasado específicamente en la acuñación de la moneda y el correo, se crearon en virtud de que con ello se daba seguridad en las operaciones comerciales y garantizaba la operación que se pretende ejecutar. Por ello, se manifiesta y justifica claramente la participación del Estado en la economía y en su regulación.

Tomando como base lo expuesto anteriormente, se puede decir que la tendencia económica que ha desarrollado el Estado Mexicano es de carácter mixta en las que participan diversas formas de propiedad, sin que unas sean excluyentes de las otras.

Con esto se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujeta al interés de la nación, rigiéndose por el principio de la legalidad y rechazando toda idea de exclusividad de algún tipo específico de propiedad.

Se deberá entender por áreas estratégicas de la economía lo siguiente:

"...las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias pone en riesgo la independencia..."(19)

De acuerdo con esto se tiene previsto que el gobierno federal conservará siempre la propiedad y el control sobre aquellos organismo que lleven a cabo actividades en esta materia.

Por lo que respecta a las prioritarias :

"... deben entenderse aquellas que, de acuerdo con las circunstancias resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas necesariamente fundamentales o básicas -

para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero si pueden constituir esferas que por particulares circunstancias, imperantes, - sea necesario atender con antelación a otras..." (20)

En este ámbito se contempla la posibilidad de que para solventar esta necesidad intervengan el sector social y privado en forma conjunta con el público.

La Constitución marca claramente la participación del Estado en la economía nacional y resalta el interés social que éste manifiesta en relación al cumplimiento y satisfacción de las necesidades primordiales de la población, así como el papel que juega el sector privado en el desarrollo de la economía, que de hecho no es limitativo, sino que debe actuar en concordancia con los planes y las normas que determine el propio Estado.

Aunado a la normatividad constitucional el presidente Miguel de la Madrid, emitió la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, publicada en el Diario Oficial el día 14 de mayo de 1986, que emana su propio fundamento y reglamentación en el artículo 90 de la Constitución, y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Para esclarecer este punto el artículo 90 nos dicta lo siguiente:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." (21)

Es a través de las Empresas Públicas que el Estado hace manifiesta su intervención en la economía nacional, asimismo y recordando que el Ejecutivo es la cabeza principal de la Administración Pública, estos organismos reflejan la voluntad del mismo para actuar o no en una u otra actividad de acuerdo a las necesidades de la población o bien por interés particular, o que surja de presiones u obligaciones políticas o monetarias con los particulares.

20 Ibid.

21 Ibidem. p. 210

Dentro de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se definen en su artículo 14 a éstas como:

"... Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.*
- II. La prestación de un servicio público o social, o*
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (22)*

El sentido primordial de la creación y conservación de las entidades empresas públicas se fundamenta básicamente en el sentido de servicio público o social que deben prestar a la ciudadanía y al propio desarrollo económico, de tal forma que se proyecten como organismos que garanticen la atención y protección de las necesidades más apremiantes. De aquí que deberán tener por objeto la atención de las áreas estratégicas y prioritarias en los términos de la propia ley y de la Constitución, ya definidos, especialmente en los puntos tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares.

Al existir una normatividad para la regulación de las empresas públicas el Estado determina su ámbito de competencia y define los términos en que se desenvolverá, así como los límites a los que está inscrito.

Por otra parte es conveniente definir los términos que en cuanto porcentaje de participación que dentro de un organismo tiene el Estado para ejercer o limitar su poder de decisión sobre el mismo, así como determinar la orientación de sus objetivos; de aquí que se cuente con empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, que a continuación se definen conforme al Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República.

Empresa de participación estatal mayoritaria es aquella que cumple con los siguientes requisitos:

"Que el gobierno aporte o sea propietario del 50 por ciento o más capital social o de las acciones de la empresa.

Que en la configuración de su capital se hagan figurar acciones específicas que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

²² "Ley Federal de Entidades Paraestatales", en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . 16a. ed. México, Porrúa, 1986. p.62

Dentro de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se definen en su artículo 14 a éstas como:

"... Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.*
- II. La prestación de un servicio público o social, o*
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (22)*

El sentido primordial de la creación y conservación de las entidades empresas públicas se fundamenta básicamente en el sentido de servicio público o social que deben prestar a la ciudadanía y al propio desarrollo económico, de tal forma que se proyecten como organismos que garanticen la atención y protección de las necesidades más apremiantes. De aquí que deberán tener por objeto la atención de las áreas estratégicas y prioritarias en los términos de la propia ley y de la Constitución, ya definidos, especialmente en los puntos tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares.

Al existir una normatividad para la regulación de las empresas públicas el Estado determina su ámbito de competencia y define los términos en que se desenvolverá, así como los límites a los que está inscrito.

Por otra parte es conveniente definir los términos que en cuanto porcentaje de participación que dentro de un organismo tiene el Estado para ejercer o limitar su poder de decisión sobre el mismo, así como determinar la orientación de sus objetivos; de aquí que se cuente con empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, que a continuación se definen conforme al Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República.

Empresa de participación estatal mayoritaria es aquella que cumple con los siguientes requisitos:

*"Que el gobierno aporte o sea propietario del 50 por ciento o más capital social o de las acciones de la empresa.
Que en la configuración de su capital se hagan figurar acciones específicas que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.*

²² "Ley Federal de Entidades Paraestatales", en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . 16a. ed. México. Pomúa. 1986. p.62

Que corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o designar al presidente o director o al gerente o tenga la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general o la junta directiva u órgano equivalente." (23)

Empresa estatal de participación minoritaria son:

"Las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente, poseen acciones o partes de capital que representan menos del 50 por ciento y hasta 25 por ciento de aquel. También en la que la vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisionario designado por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente." (24)

Tanto los elementos jurídicos como administrativos le dan cauce a la acción de las empresas públicas y definen su participación ya sea mayoritaria o minoritaria, tomando en cuenta el capital que el Estado aporta y las decisiones político-económicas que tome de acuerdo a su capacidad interventora.

Hasta este punto hemos definido administrativa y jurídicamente las características de la empresa pública, en el marco de la transición hacia otro estadio o realidad estatal, y como hemos visto hacen de la misma un instrumento gubernamental necesario para organizar la producción de bienes y servicios encomendados al Estado y sus diversas modalidades y por consecuencia la dirección que puede tomar en relación a la coyuntura política o económica. Ahora nos toca comentar cuál ha sido el papel que se le asignó a la empresa pública ante el cambio estructural.

2.2.4 LA EMPRESA PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO ANTE EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República, la visión de la Empresa Pública cambio en relación al amplio desenvolvimiento que tuvo en décadas anteriores, ya que se heredaba un "obeso" y excesivo aparato estatal, expresado en el elevado número de empresas en las que el Estado mantenía su participación y hablamos de un número de 1,115 (25); lo que llevó al nuevo presidente a cuestionar su eficiencia y a plantearse argumentos de

23 Coordinación General de Estudios Administrativos. op. cit. p. 20

24 Ibid.

25 Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a Febrero de 1992 con los datos de la Unidad de Desincorporación, SHCP. El proceso de enajenación de entidades paraestatales, p. 12-13

productividad que justificaran realmente su existencia, sin dejar de lado su importancia y trascendencia como instrumento de acción política y atención social.

De las empresas con las cuales contaba el Estado un gran número no garantizaban la calidad en el producto o la prestación de los servicios que se requería, ante esta realidad el Estado reconoció que el gasto presupuestal destinado para la manutención de empresas ineficientes e improductivas se debería reducir y destinarse a obras que impactaran directamente en un beneficio social.

Al presentar De la Madrid su plan de gobierno 1983-1988, reconoce que buena parte de las empresas públicas no cumplieron con sus objetivos de bienestar y atención a la población; o bien, con la atención de áreas estratégicas y prioritarias de tal forma que no contaban con una justificación para permanecer en relación los objetivos de política económica propuestos.

El Plan Nacional de Desarrollo en materia de empresa pública especifica lo siguiente:

En materia de empresa pública, se señala que la política correspondiente persigue corregir las ineficiencias existentes y aprovechar plenamente las posibilidades de estas entidades en la promoción, regulación y dirección del desarrollo nacional. (26)

Los objetivos fundamentales que el propio plan marcó fueron los siguientes:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía.
- Participar en la oferta de servicios socialmente necesarios.
- Apoyar la integración del aparato productivo.
- Reestructurar y modernizar la empresa pública.
- Apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas.
- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo
- Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos y la moralidad de la administración de la empresa pública. (27)

De la Madrid reconoció la ineficiencia de las empresas públicas, así como el excesivo

26 Banco Nacional de Comercio Exterior. Plan Nacional.. op. cit. p. 65

27 Ibidem. pp. 47-48

apoyo recibido por parte del Estado para salvarlas de la quiebra, cuando algunas de éstas pertenecían a la iniciativa privada, preservar empleos y garantizar la producción nacional.

De esta forma el gobierno en cuestión se planteó superar los problemas de crecimiento injustificable de la participación de la empresa pública en la economía, con el fin de reordenar su desarrollo de acuerdo con las exigencias que las circunstancias nacionales demandaban y de conformidad con la visión que a largo plazo se tenía para la misma en concordancia con las requerimientos del Proyecto Nacional.

De acuerdo con la percepción del gobierno en relación a la importancia de la empresa pública, tomando en cuenta los preceptos constitucionales, tenemos lo siguiente:

"Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales: refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social... su presencia en el aparato productivo y distributivo responde al mandato constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía, o bien, el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional." (28)

Como se ha señalado, la empresa pública es un instrumento fundamental de la rectoría económica del Estado y como tal, debe servir de apoyo básico al cambio de las estructuras económicas, políticas y sociales que en ese momento postulaba el Plan Nacional de Desarrollo, además se puede decir que se tomaba como un sujeto de cambio para asegurar su correcta inscripción en el proceso de modernización que ya iniciaba.

En cumplimiento con las políticas específicas para apoyar el cambio estructural y con el fin de modificar los patrones de organización y operación de las empresas públicas se le aplicó a la industria paraestatal criterios que permitieran lograr una industria debidamente integrada y eficiente, vinculada con el resto de la economía y con el exterior, capaz de adecuarse con flexibilidad a los cambios tecnológicos que se registraban a nivel mundial, con el objeto de fortalecer su posición en el mercado internacional y para impulsar el crecimiento y equilibrar la economía nacional.

De esta forma la empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. Con esto

28 Ibidem. p. 74

podemos decir que el cambio estructural que se tenía planeado no dejaba de lado la importancia y trascendencia histórica que acompaña a la entidades paraestatales, ni pretendía desligarla de su esencia. En este sentido su legitimidad no se ponía en duda y la realidad de su existencia responde a una necesidad política, además de económica y administrativa.

Al mantenerse como un instrumento económico en continuo desarrollo, el gobierno se vio obligado al replanteamiento y actualización permanente dentro del marco normativo, para regular su funcionamiento, manejo y control que le inyectara una nueva dirección limitando su expansión y fomentando el sentido de atención, servicio y productividad, concentrado en los sectores minero, industrial, comercial, abasto, comunicaciones, transportes y financiero: es decir, prácticamente en todo, como lo muestra el siguiente cuadro:

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS PORCENTAJES DE P I B.					
AÑO	MINERIA	MANUFACTURA	COMERCIO Y RECURSOS HIDRAULICOS	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	SERVICIO FINANCIERO
1975	9.9	4.4	1.2	21.8	4.0
1980	9.6	5.7	0.1	17.1	5.3
1985	15.8	5.3	N/S	23.0	26.7

*NO INCLUYE INDUSTRIA PETROLERA EN ESTA Y EN ELECTRICIDAD LA PARTICIPACION ES DE 100%

Fuente: Velasco Fernandez, Ciro "Notas sobre la Importancia de la Empresa Pública en la Economía Nacional" en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988, p. 4

Por lo que respecta a la intervención del Estado en el sector comercial y de abasto, su participación se centra en el Sistema CONASUPO y su importancia radica en la presencia que cobra en el campo, la industria y el abasto de productos básicos de consumo popular.

La empresa pública mantiene su esencia, sin embargo, como ya se mencionó, ante la crisis resentida en 1982 el debate sobre su intervención en la economía se intensificó, lo que la llevó a la crítica continua sobre sus propósitos y funcionamiento, de esta forma en 1983 se empezó a poner en marcha un ajuste a su actuación en la vida económica.

Las modificaciones incluían la revisión del marco legal y político, la reestructuración del grupo de empresas públicas, el retiro de actividades denominadas no prioritarias y la venta de las empresas ubicadas en este rubro; además se buscó fomentar el concepto de eficiencia y productividad y su orientación hacia la reconversión y la modernización.

Se buscaba que las empresas respondieran con mayor congruencia a la política gubernamental y al mismo tiempo logaran una mayor autonomía de gestión con órganos de gobiernos fortalecidos en un marco de regulación y control que evitara el exceso burocrático por parte del gobierno federal y orientaran su actividad a las áreas estratégicas y prioritarias, como un instrumento para lograr los objetivos nacionales y reforzar la rectoría económica del Estado con un aparato gubernamental moderado.

El papel de la empresa pública cobró importancia en las políticas de reordenación económica que se hicieron acompañar de medidas tales como: reducción o racionalización del gasto, implantación de programas de austeridad, recuperación de ingresos propios, cancelación de proyectos injustificados, disminución del gasto administrativo y el fomento de la productividad y eficiencia en sus operaciones, con lo que surgió "la modernización de la empresa pública.

La política que se mantuvo en ese sexenio en relación a las empresas del Estado se propuso:

"Corregir situaciones dañinas e inconvenientes para la economía nacional. Se ha procurado resolver tanto problemas administrativos, de gestión y control como financieros y de desarrollo...se intenta que las empresas del Estado respondan de un modo inmediato y más racional a las políticas instrumentadas para el conjunto de la economía."(29)

De esta forma, desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid se postuló como necesidad básica reestructurar el sector paraestatal para corregir distorsiones y deficiencias. Aunque la complejidad para determinar cuáles serían los criterios de funcionamiento y la orientación que seguirían las empresas públicas en cumplimiento con los objetivos del desarrollo nacional, sólo se rigieron por el carácter estratégico y/o prioritario que éstas abarcaran.

En el transcurso de los dos últimos años de la administración de De la Madrid, las entidades públicas fueron sometidas a un análisis y evaluación de sus operaciones y a una valoración de los

29 Islas, Héctor, "Empresa pública: política actual". Revista de Comercio Exterior, México, Bancomext, junio de 1985, p. 27

objetivos por las cuales fueron creadas, dando como resultado el continuo proceso de desincorporación de un gran número de organismos. El análisis relacionado con la desincorporación de empresas públicas en el último periodo de la administración de Miguel de la Madrid (1987-1988) y el régimen Salinista, se tratarán con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

El Estado comenzó entonces su repliegue de la actividad económica, y esta política encontró eco durante el administración de Carlos Salinas de Gortari, a quién junto con su predecesor, se reconocen como los presidentes que le dieron una nueva dimensión al Estado Mexicano. De aquí que el siguiente punto a tratar se centre específicamente en las acciones que sobre modernización se implantaron para realizar esa pretendida transformación y sus implicaciones.

CAPÍTULO 3

CAPITULO 3 "LA MODERNIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL PAÍS". csg.

Al término del gobierno del expresidente Miguel de la Madrid, la economía mexicana había logrado estandarizarse parcialmente con la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica, dadas las presiones del proceso electoral de 1988 en puerta, se requería de alguna forma para que las soluciones adoptadas mantuvieran y garantizaran el continuismo en las políticas que sobre el desarrollo económico se tomaron.

La transición a la modernidad concluía para centrarse en el objetivo de la nueva administración precedida por el candidato electo del PRI Carlos Salinas de Gortari, quien asume el poder Ejecutivo el primero de diciembre de 1988, tras unas elecciones que se vieron envueltas por el descontento de la población manifiesta en su incredulidad hacia las acciones que hasta entonces llevó a cabo el gobierno saliente; un claro repunte del nuevo Partido Frente Democrático Nacional FDN (integrado por la coalición del Partido Mexicano Socialista PMS, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional FCRN y el Partido Popular Socialista PPS) y del Partido Acción Nacional PAN como fuerzas políticas que mantuvieron una continua sombra sobre el partido oficial, así como el fantasma de las prácticas de fraude electoral, la inestabilidad política que se hacía más notoria y una insegura recuperación económica.

Carlos Salinas de Gortari recibe la presidencia de México adquiriendo como responsabilidad básica estabilizar al país y tomar la ruta hacia el cambio estructural pleno, para lo cual adopta el concepto de "Modernización" como estrategia de desarrollo para el país dando continuidad a la política económica de su antecesor, principalmente en la necesidad de reducir el gasto gubernamental al máximo destacando para ello la desincorporación de diversas empresas públicas aún en poder del Estado.

Aunado al concepto de Modernización, aparecieron nuevos conceptos como Reforma del Estado y Redimensionamiento en la estructura de gobierno que se desarrollarán en este capítulo.

3.1 MODERNIZACIÓN ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?

La política del nuevo sexenio llegó impregnada de la palabra "MODERNIZACIÓN", de la idea de cambio y transformación, en el sentido estricto de la actualización de todos aquellos aspectos administrativos, económicos, sociales, judiciales, etc. que están inmersos en la política y que a su vez se manifiestan y ejecutan dentro del esquema de gobierno y de la propia Administración Pública.

La modernización se inicia como un proceso a través del cual se llevaron a cabo un serie de cambios en los ámbitos político, económico y social, para adecuarlo a los requerimientos de la sociedad que demandaba modificar la situación anterior y lograr otra sustancialmente distinta. (ANEXO 1)

Para José Castelazo la definición de modernización va acompañada de por lo menos cuatro elementos "...estos pretenden identificar el término: la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y, finalmente, la modernidad como tal." (1)

Por otra parte para Miguel Limón Rojas "...una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución en las políticas de gobierno y es además eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere...no sólo significa la capacidad, sino que apela también al establecimiento de nuevos términos de relación con la sociedad..."(2)

De esta forma, podemos entender por modernización al factor que impulsa y fomenta el cambio con el objeto de alentar el cumplimiento de las demandas más apremiantes, así como modificar las estructuras de gobierno y llevarlas a un punto de eficiencia óptimo,

La modernización se convirtió en el elemento generador de cambio, el cual además de gestarse por las circunstancias internas del país y la influencia de los acontecimientos internacionales, se determinó por la necesidad de transformación en el sector público.

La necesidad de la modernización va enfocada a que el Estado cumpla eficazmente con sus obligaciones primordiales, de las cuales destacan: garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, de esta forma el concepto de intervención estatal en la economía tomaba otro curso.

El cambio en cuanto a participación estatal se orientó claramente hacia una reducción drástica, quedando el papel del Estado como promotor de la actividad económica, donde su mano invisible o vigilante mantuviera la coordinación de la misma.

1 Castelazo, José R. Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. Cuaderno de Análisis Político-Administrativo No. 16. México, CNCPAP, 1990 p.9

2 Limón Rojas, Miguel "La modernización de la Administración Pública: participación ciudadana y transparencia". Modernización de la Administración Pública. op. cit. p. 165

De aquí que este concepto implique y haga referencia obligada a la política, ya que la modernización administrativa modifica patrones de comportamiento y acción política en relación a los mecanismos de interacción de la ciudadanía con la autoridad. En relación a esto podemos decir, de acuerdo con Miguel Limón que "...la modernización de la administración pública debe entenderse como un proceso de cambio necesario mediante el cual (se) aumenta su eficacia, mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados, y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional." (3)

La acción y operación de la modernización se apega al marco del Estado de Derecho y por ende se apega a la legalidad y actúa de acuerdo con las disposiciones que rigen su actuación, por lo que todo cambio que implique se apegará a las propias leyes, ya sea para incorporar normatividades al respecto, o bien, para transformar instituciones de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad y dicten las decisiones de gobierno.

La modernización se centra en un conjunto de cambios y actúa en forma dinámica convirtiéndose en el medio que permite arivar a la modernidad, y no sólo en el caso privativo de México, sino de todos aquellos países que han entrado en este proceso.

Cabe aclarar que la modernización no se puede gestar de la misma forma en una u otra nación ya que no existe un único proceso modernizador, sino que se presenta de acuerdo con las características específicas de cada sociedad, tales como: su desarrollo histórico, el contexto internacional en que se desenvuelve, su ubicación geográfica, la situación interna que prevalece, su capacidad económica y la disponibilidad de sus recursos, por mencionar algunas.

Para el caso de México, interpretando las palabras del expresidente Carlos Salinas, la modernización surge de nuestras propias necesidades y realidades, y al hablar de ella nos referimos a una estrategia de desarrollo cuyo objetivo es el de que el bienestar de los mexicanos se eleve y se fortalezca la nación.

De acuerdo con lo anterior podemos definir a la modernización como el instrumento de política económica que tiene por objetivo llevar a cabo la transformación económica, política y social que requería el país, además de erigirse como una bandera y elemento de cambio continuo

3 Ibidem. p. 166

y permanente sobre estos factores.

Las premisas básicas o fundamentales por las cuales surge el imperativo de la modernización son dos, según Rogelio Montemayor Seguy, que en 1990 fungió como presidente de Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, de las cuales menciona que "La primera se refiere al imperativo de elevar los niveles de productividad general del sistema económico; y la segunda es una creciente demanda de participación que se observa en la sociedad actual." (4)

La necesidad de corregir el problema de la productividad se centra en sanear los rezagos que en materia de bienestar social que se tienen y tratar de ser realmente competitivos internacionalmente.

Por lo que se refiere a la mayor participación de la sociedad, se constituye como la condición para darle forma y viabilidad a las tareas que exige la propia modernización, para lo cual se requiere que cada grupo o persona tengan claro el por qué y el para qué del cambio.

Dentro de la competitividad económica se enmarcan las políticas sobre empresa pública, gasto, regulación y políticas de fomento entre otras, con las cuales ejerce su rectoría económica y tiene por objeto incrementar la capacidad del Estado para conducir y orientar el desarrollo económico aumentando la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Sin duda la empresa pública se ha convertido en uno de los instrumentos primordiales de la rectoría económica estatal; sin embargo su participación entró en discusión al cuestionarse las responsabilidades del Estado en materia de desarrollo y bienestar social.

Dada la situación de una continua desigualdad, así como la problemática centrada en la inexistente productividad, motivaron un análisis profundo sobre las acciones de política económica a seguir en materia de empresa pública y en torno a la modernización, de aquí que la estrategia se centrara en "...resolver el reto de la productividad y los que se deriven de la creciente demanda de participación social,"... todo con el propósito de "elevar el bienestar de los mexicanos y la fortaleza de la Nación." (5)

4 Montemayor S., Rogelio "¿Cuál Modernización?" en El Nacional. Artículos de Fondo, julio 1990. p. 7

5 Ibidem. p.9

Como proceso de cambio la modernización ha necesitado enfrentarse a la capacidad de transformación de los agentes que la llevan a cabo, así como la definición de los medios por los cuales se pondría en marcha tales como la educación, la capacitación, los medios de comunicación, entre otros que formarían conciencia del cambio con un sentido histórico, político, ideológico y cultural.

La modernización se encuentra relacionada no sólo a un aspecto de la sociedad, sino a todas y cada una de sus estructuras con el surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, los procesos modernizadores traen consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos que de acuerdo con acciones políticas que se han tomado al respecto se llevarían a cabo.

De aquí que el esquema modernizador sea un medio para alcanzar la modernidad, "...para lograr una mayor eficiencia en la participación del Estado en la vida nacional, en la participación de la sociedad civil con la rectoría estatal,... para concebir la empresa pública como verdadera promotora del desarrollo, situada en las áreas estratégicas y prioritarias...en los sectores verdaderamente modernos de la producción" (6), de tal forma que las estructuras lleguen a un nuevo estadio.

Por otra parte, además de las estructuras, existe la política como una actividad que se manifiesta en todo momento dentro de cualquier forma de convivencia de la sociedad con el Estado y sus elementos rectores; de aquí la necesidad de una política moderna orientada a aplicar las reglas de la modernización para superar las etapas de la decadencia, y para llevarla a cabo hace uso de la administración pública que se encuentra íntimamente relacionada y presente en la vida de la sociedad.

La modernización, al no ser privativa de una sólo nación, se ha manifestado como el instrumento idóneo para lograr la gran transformación que permita resolver los problemas nacionales en el entorno de una serie de cambios profundos dentro de la economía mundial, de tal forma que los Estados se han dado a la tarea de depurar su tamaño y llevar a cabo una revisión a fondo de su participación en la economía para hacerse menos "pesados" pero más fuertes.

6 Caso Lombardo, Andrés. Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública. op.cit. p. 48

A este respecto, el propio expresidente Carlos Salinas de Gortari en uno de sus discursos de campaña dijo lo siguiente: "Propongo consolidar la nueva etapa de las relaciones económicas entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de crear un Estado fuerte, pero no grande, que garantice la soberanía frente a otros Estados Nacionales y hacia adentro haga valer la soberanía popular. En el gran proceso de revolución científica y tecnológica que está ocurriendo en el mundo y que demanda mayor presencia de nuestro país, requerimos ese Estado fuerte."(7)

El cuestionamiento a esta propuesta sería ¿cómo lograr que la modernidad no sólo se quede en las estructuras, en los planteamientos o en la supresión de empresas públicas, sin cubrir realmente las demandas sociales? De hecho, todas las decisiones asumidas a este respecto surgen de factores meramente políticos antes de cualquier problemática o demanda social y por ende esto se ha desarrollado y resuelto por las propias decisiones ya sea tomadas en el gabinete conjunto o por el poder presidencial.

3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994: LA ESTRATEGIA MODERNIZAR A MÉXICO

Carlos Salinas de Gortari arribó a la presidencia de la república en 1988, trayendo consigo un programa de gobierno basado en la modernización de los ámbitos económico, político y social, según él mismo, basada en el Proyecto Nacional contenido en la Constitución, de aquí que la modernización "...tiene como objetivos fundamentales, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, la ampliación de la vida democrática, la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población..." (8)

Ante las nuevas realidades económicas y sociales se hizo necesaria la innovación en el ámbito productivo, la creación de empleos, eliminar obstáculos en el desarrollo y principalmente lograr un Estado capaz de cumplir con su compromisos fundamentales, orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población, asimismo promover y apoyar la participación activa de los grupos económicos para restablecer la situación prevaleciente en el país.

De acuerdo con el planteamiento Salinista, el objetivo se orientó hacia la conjunción de los esfuerzos individuales y lograr finalmente acciones que respondieran a la soluciones de las

7 "Modernización del sector público", Mérida, Yuc; 28 de febrero de 1988, en Diálogo Nacional, IEPES, PRI, marzo de 1988

8 Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, D.O. 31 de mayo de 1988, p.3

demandas sociales, principalmente a la solución de los problemas de pobreza extrema, para ello sólo el crecimiento de la economía permitiría de alguna forma elevar la calidad de vida de la población.

"La estrategia de la modernización, cuya meta es lograr la recuperación económica, se encamina a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual pero firme de los salarios reales... la estabilización permanente de la economía, la ampliación de los recursos disponibles para la inversión...

...ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficiencia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino precisa la participación amplia de los particulares."(9)

La modernización de acuerdo con el Plan busca la reactivación de la economía elevando la calidad de vida en cuanto a salud, vivienda, servicios básicos, protección del medio ambiente, mejoramiento de la vida urbana y fortalecimiento de la seguridad pública; aunado a ello trata puntos relacionados con la vida democrática y la apertura política.

Por otra parte y en materia de Modernización de la Empresa Pública, el Estado Mexicano con el uso de las facultades constitucionales conferidas, ha mantenido la dirección y regulación de los sectores privado y social, a través de sus propios instrumentos de acción gubernamental, es decir las entidades paraestatales que tienen injerencia en áreas estratégicas y prioritarias de la economía. Manteniéndose las primeras como un campo exclusivo del Estado administradas con un criterio social y público apegadas al proyecto histórico de nación, por lo que deben manejarse con eficiencia y honestidad.

En cuanto a las segundas el Estado mantendría su participación, ya que "...por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, El Colegio de Bachilleres y CONASUPO, entre otras." (10)

Como organizaciones concebidas para llevar a cabo políticas de Estado sin perder de vista

⁹ Ibidem, p. 38-39

¹⁰ Segunda Sección, D.O. op. cit. p. 29

su carácter empresarial, las empresas públicas de carácter prioritario deben cumplir con criterios de productividad y eficiencia atendiendo a las políticas y programas que para el efecto se pusieron en marcha. En apoyo al desarrollo y crecimiento de la modernización de la empresa pública el propio gobierno se comprometió a eliminar prácticas que no permitieran su dinamismo; se propuso la definición de objetivos globales y particulares para la evaluación de sus resultados y se establecieron compromisos para la ejecución, seguimiento y evaluación de los convenios que sobre modernización se pusieran en práctica.

Aunado a ello se buscaba contar con administradores públicos altamente comprometidos socialmente con el nuevo concepto de modernización, destacando una amplia capacidad ejecutiva que les permitiera administrar con visión empresarial en términos de productividad, eficiencia y eficacia las áreas estratégicas y prioritarias asignadas.

En sí el Plan de Gobierno Salinista contemplaba a la empresa pública como elemento necesario en el desarrollo económico y en la regulación correspondiente, no perdiendo de vista aquellos aspectos que en un momento dado fueran factor para deshacerse de ellas sin importar su carácter estratégico o prioritario con amplio sentido social, en sí su política se orienta, según el documento oficial, a apoyar y respaldar a estos organismos de tal forma que cumplieran con las tareas para lo cual fueron creadas, situación que manifestaba una confianza plena por el posible desempeño y empuje que tomarían algunas empresas públicas orientada a satisfacer una demanda social específica, ligadas a un a decisión política para mantener la estabilidad social.

De aquí que los criterios especificados para deshacerse de una de ellas respondería a criterios precisos de completa ineficiencia, no productivas, que en sí representarían un gasto no justificado para el gobierno y que por ello el sector social y/o privado le diera el impulso y el capital necesario para mantenerse en la economía.

"Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con la entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar actividades promocionales y de investigación, cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera." (11)

11 Ibidem. pp. 29-30

Desde la perspectiva económica del nuevo gobierno la modernización se aprecia como un proceso adaptador y transformador de las estructuras de producción, distribución, financieras y organizativas que se han transformado a nivel mundial, donde se manifiesta el esfuerzo por integrar las cadenas de producción, comercialización y distribución de los productos; que no es otra cosa más que la adaptación y ajuste de la industria a las modificaciones y adelantos a nivel tecnológico y a la transformación de los procesos productivos.

La modernización afecta esferas políticas y macroeconómicas en las cuales se desenvuelve cualquier tipo de industria, considerando además la introducción de nuevos productos, reorganización de estructuras productivas, adopción de nuevos procesos, visión en la forma de organizar, entre tantas.

En nuestro país la empresa pública se conserva como elemento fundamental de la política económica del Estado y conductor de los procesos económicos y sociales, en atención a las demandas de justicia de gran parte de la población.

De aquí que la transformación hacia la modernización, obligue a las empresas públicas a cumplir con este esquema de trabajo y a transformarse internamente para hacer por estos organismos entidades de impulso de la propia actividad económica, política y social en apego a los propósitos y objetivos del plan económico del Gobierno Federal.

La percepción del entonces presidente Carlos Salinas para plantear este esquema conceptual y práctico de la modernización, surge de sus propios argumentos para llevar a cabo la "reforma" que maneja en relación a la concepción y participación del Estado como promotor del bienestar social y defensor de la soberanía.

3.3 UNA NUEVA APRECIACIÓN: "LA REFORMA DEL ESTADO"

Si tomamos como referencia el Segundo Capítulo de esta investigación, podemos recordar que durante el llamado desarrollo estabilizador de los años 1940, que culminó en una apremiante crisis petrolera y un grave endeudamiento externo en 1982, se obligó al gobierno a la redefinición del papel del Estado en relación a sus atribuciones expresadas en la Constitución sobre la consecución del desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades de la población más necesitada, en respuesta a las demandas de justicia social como efecto de la crisis, el desempleo la falta de crecimiento de las ramas productivas y el estancamiento económico.

De hecho, el concepto de REFORMA DEL ESTADO, inicia con el nuevo sexenio pero sus planteamientos más firmes se desarrollan hacia 1990, cuando Salinas de Gortari asume el término como un elemento promotor de un cambio estructural más profundo, donde se incorpora a la sociedad en su conjunto, grupos políticos y civiles, empresarios, instituciones y al propio gobierno con toda su estructura de poder.

En el propio Plan de Desarrollo se plasma que "...el Estado renueva sus instituciones políticas y quehacer económico...para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos; no para desatender sus responsabilidades sociales sino para estar cerca de la población y apoyar al esfuerzo de los menos favorecidos ..." (12)

En relación a lo anterior el ex presidente Salinas de Gortari, aceptó las deficiencias del Estado que había recibido y comenta "... aún en condiciones de crecimiento y estabilidad económica la capacidad eficiente del Estado, respecto a lo que se demanda de él estaría en entredicho. No sólo por la complejidad de la demanda y el crecimiento poco ordenado del aparato estatal sino porque la concepción proveedora, exclusiva del Estado es de suyo inhibitoria de las fuerzas sociales". (13)

Esta afirmación da por hecho que el exmandatario reconoció que el Estado propietario se volvió incapaz de atender las demandas crecientes de una sociedad cada vez más reclamante, donde el sector social exigía más y mejores servicios públicos, demandas que la planta productiva sobrecogida por el Estado, y por tanto poco competitiva, no podía ofrecer.

En términos muy generales los elementos básicos que planteó el gobierno Salinista para llevar a cabo una reforma estructural del Estado, fueron los siguientes: concertación, ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento de la autonomía, privatización de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias y canalización de los recursos de su venta a programas sociales.

De esta forma se definieron los parámetros que se establecerían para asimilar y llevar a cabo la Reforma Estatal, con el objeto de acercar los modos de participación del Estado hacia lo que el país exige para su desarrollo, dentro del marco de desarrollo integral y globalizador a nivel mundial, enfocado al nuevo siglo.

12 Ibidem. p. 15

13 Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado" Nexos No. 148, abril, 1990, p.28

De acuerdo con lo anterior, la Reforma del Estado en México se da dentro de un contexto económico, político y social bien determinado y enfocado a restablecer la relación del propio Estado con la sociedad. Esta reforma tiene por objetivo mejorar la eficacia estatal, que se lograría renovando la capacidad del Estado para garantizar la gobernabilidad del país, responder a las demandas de la población de una forma más efectiva y oportuna y de acuerdo con la especificidad de cada problema planteado, y lograr que estos puntos se cumplan dentro de las nuevas reglas internacionales del Estado contemporáneo. (14)

Ahora bien, ¿a qué responden las razones para llevar a cabo esta reforma? En primera instancia es primordial reconocer que la economía mundial continua avanzando hacia la globalización donde todos los países se orientan a una apertura e interacción más acentuada; a los cuales el nuestro se ha visto involucrado y obligado a responder de acuerdo con las nuevas normas internacionales.

Aunado a esto existe una creciente necesidad por incorporarse a los niveles económicos del bloque que conforma América del Norte, con el objeto de elevar la competitividad en relación con los productos de las naciones que la integran a saber Canadá y los Estados Unidos; además de buscar la transformación estructural que permita incrementar la productividad del aparato industrial y de servicios; para lograr progresar en el desarrollo; cabe señalar que cualquier reforma que se pretenda instrumentar debe avanzar de manera paralela en lo económico y lo político.

Por lo que respecta al ámbito interno éste se encuentra inmerso por una parte, en la necesidad de incorporación a una realidad internacional sin perder de vista el interés nacional y la soberanía, y por otra, al hecho de generar un crecimiento económico que permita la equidad en la distribución de la riqueza dentro de una economía de mercado, contemplando el aspecto político donde la situación de fondo demanda un avance democrático y un reajuste que permita revitalizar el desgaste en este ámbito y rompa con los paradigmas de modelos históricos decadentes.

Tomando en cuenta otro aspecto, es notorio y relevante dentro de las pretensiones de la "reforma", subsanar el deterioro creciente de las instituciones del Estado, afectadas por la constante pérdida de representatividad y legitimidad ante la sociedad, debilitada por su ineficiencia y el burocratismo inoperante, aunado a ello podemos decir que si bien existen instituciones que han sido encaminadas a satisfacer demandas sociales básicas y han respondido a objetivos

14 Cfr. Reyes Heróles, Jesús G.G. "La Reforma del Estado en México". Péfiles Latinoamericanos. Año 1 No.1, FLASCO-México, julio-diciembre 1992, pp. 175-176

políticos y económicos para el Estado, se han visto afectadas por la crisis y los fenómenos de corrupción y apatía dentro de sus funciones y razón de ser.

De hecho la relación entre la política y la economía con el Estado y la sociedad, ciudadanos y colectividad cayeron en una etapa crítica donde los medios para reestablecerla han sido débiles y rebasados por la realidad. "El Estado adolece...de algunas características que son las que le impiden comportarse con la adecuada flexibilidad para afrontar los desafíos de este momento. Los fundamentales son *centralismo, partidismo, clientilismo y pérdida o falta de institucionalidad.*"⁽¹⁵⁾

Al enfrentarse el Estado a estos efectos es fácilmente vulnerable y cae en la falta de institucionalidad, ya que el poder deja de residir en la Constitución y lo que las leyes expresan para sustraerse a instancias ajenas a esta legalidad que la dominan y lo desligan aún más de la ciudadanía, dejándolo en un Estado débil.

Dentro de los elementos que obligan a la reforma del Estado se encuentra el tan criticado por parte de la iniciativa privada, y a últimas fechas por el propio gobierno, intervencionismo estatal, el cual no se ha apreciado desde la visión Keynesiana donde éste debe promover una orientación estratégica de la sociedad para encausarla a estadios de desarrollo generalizado y de consecución y satisfacción de todas sus necesidades; es decir un Estado íntimamente responsable de cumplir con las demandas públicas y privadas de la comunidad.

En el primer capítulo se habló del intervencionismo estatal y de la forma como éste devino en un agigantamiento en la estructura de gobierno, amplia pero frágil, grande pero blanda, omnipresente pero inútil. Inició como un Estado benefactor para decaer en un Estado sobreextendido donde se formó un campo propicio para fomentar los intereses de grupos y partidos que lo fueron minando a su interior tomándolo ineficiente, aquí es conveniente destacar que al depurar esta situación y llevar a cabo un análisis de qué le sirve realmente al Estado para cumplir con sus funciones como promotor de los satisfactores de la población, sin desligarse completamente de las instituciones que contribuyen a ello, principalmente de aquellas que juegan un papel eminentemente político orientado a la justicia social, se podría observar con mayor claridad la capacidad de la intervención para dar solución a las demandas populares.

¹⁵ Blanco, Carlos "La Reforma del Estado" en Tendencias de la Administración Pública RAP No. 76 INAP. enero-abril 1990, p.15. Subrayado del autor

políticos y económicos para el Estado, se han visto afectadas por la crisis y los fenómenos de corrupción y apatía dentro de sus funciones y razón de ser.

De hecho la relación entre la política y la economía con el Estado y la sociedad, ciudadanos y colectividad cayeron en una etapa crítica donde los medios para reestablecerla han sido débiles y rebasados por la realidad. "El Estado adolece...de algunas características que son las que le impiden comportarse con la adecuada flexibilidad para afrontar los desafíos de este momento. Los fundamentales son *centralismo, partidismo, clientilismo y pérdida o falta de institucionalidad*." (15)

Al enfrentarse el Estado a estos efectos es fácilmente vulnerable y cae en la falta de institucionalidad, ya que el poder deja de residir en la Constitución y lo que las leyes expresan para sustraerse a instancias ajenas a esta legalidad que la dominan y lo desligan aún más de la ciudadanía, dejándolo en un Estado débil.

Dentro de los elementos que obligan a la reforma del Estado se encuentra el tan criticado por parte de la iniciativa privada, y a últimas fechas por el propio gobierno, intervencionismo estatal, el cual no se ha apreciado desde la visión Keynesiana donde éste debe promover una orientación estratégica de la sociedad para encausarla a estadios de desarrollo generalizado y de consecución y satisfacción de todas sus necesidades; es decir un Estado íntimamente responsable de cumplir con las demandas públicas y privadas de la comunidad.

En el primer capítulo se habló del intervencionismo estatal y de la forma como éste devino en un agigantamiento en la estructura de gobierno, amplia pero frágil, grande pero blanda, omnipresente pero inútil. Inició como un Estado benefactor para decaer en un Estado sobreextendido donde se formó un campo propicio para fomentar los intereses de grupos y partidos que lo fueron minando a su interior tomándolo ineficiente, aquí es conveniente destacar que al depurar esta situación y llevar a cabo un análisis de qué le sirve realmente al Estado para cumplir con sus funciones como promotor de los satisfactores de la población, sin desligarse completamente de las instituciones que contribuyen a ello, principalmente de aquellas que juegan un papel eminentemente político orientado a la justicia social, se podría observar con mayor claridad la capacidad de la intervención para dar solución a las demandas populares.

15 Blanco, Carlos "La Reforma del Estado" en Tendencias de la Administración Pública RAP No. 76 INAP. enero-abril 1990, p.15. Subrayado del autor

Al manifestarse la ineficiencia estatal se genera una tensión sobre la ciudadanía que tiende a presionar al sector público y obligar al Estado a dar respuestas, sin embargo ante la incapacidad para ello da pauta al surgimiento del denominado "Estado Paralelo", que se apega a las prácticas de corrupción, indisciplina, malos manejos de recursos, etc., ya que es por estos medios como se logra lo que institucionalmente parece imposible, convirtiéndose en una relación autoritaria hacia la sociedad.

Toda esta problemática encontró respuesta de alguna forma, aunque no en su totalidad en la reforma del Estado, o reforma social que busca una solución a la crisis, que en sí implica diversos cambios de orden jurídico, tecnológicos, administrativos, políticos que permitan una gestión pública más fluida, moderna y adecuada a los imperativos de transformación mundial y de cumplimiento con los reclamos internos.

"...La reforma del Estado es principalmente un proceso de redistribución horizontal y vertical del poder. Horizontal en el sentido de que va desde los centros territoriales hacia la provincia; vertical en el sentido de que va desde los núcleos que concentran el poder hacia la ciudadanía.

(...)es el más audaz proyecto de modernización radical de la sociedad que los sistemas democráticos de los países en desarrollo pueden haberse propuesto ...en el marco de transformaciones mundiales que actualmente se vive." (16)

En este sentido la posición del gobierno de Salinas de Gortari fue clara hacia 1990 cuando emite su posición en relación a la reforma de Estado y los puntos que para el caso mexicano se requería incorporar, que de hecho se delinearón en el Plan Nacional de Desarrollo, mencionado anteriormente.

En este contexto la reforma del Estado implica la modificación de las relaciones de éste con la sociedad y con el ciudadano que reclama "...un Estado democráticamente fuerte que garantice la paz social, abata el conflicto y use los medios políticos para promover la armonía social y afrontar lo inesperado..."(17) Aunado a ello se requiere y solicita la participación activa de la comunidad en la satisfacción de sus necesidades que les permita alcanzar el bienestar en la complejidad de la vida moderna apoyándose en los mecanismos que el propio Estado emita para llevarlo a cabo.

En sus propias palabras Salinas afirma que "Reformar al Estado, énfasis, no es variar el

16 Ibidem. p. 17. Subrayado del autor

17 Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado"... op. cit. pp.29-30

contenido político del proyecto nacional consagrado en nuestra Carta Magna; es recobrar su viabilidad en el presente y asegurar su continuidad hacia el futuro. Reformar al Estado sí supone modificar doctrinas y hábitos de pensamiento y acción propios de momentos y circunstancias pasadas de la sociedad mexicana y del mundo." (18)

Se requiere según esto fortalecer al Estado transformándolo en más justo y eficaz, modificando su anterior participación hacia una nueva estrategia de desarrollo con el uso de nuevas herramientas adaptadas al papel que México debería iniciar para su transformación. Dentro de las herramientas y de acuerdo con la perspectivas políticas, económicas y sociales del sexenio, destacan la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, racionalización, fomento de la autonomía, participación y organización ciudadana en los programas, privatización de las empresas públicas no estratégicas y la orientación del producto de su venta al gasto social en infraestructura y servicios tanto en el campo como en las ciudades, respondiendo de esta forma a las prácticas nuevas del Estado Mexicano.

De esta forma se definió la dimensión del Estado hacia su compactación para aumentar su capacidad de asimilación de la problemática de la población y su solución de una forma eficiente y ágil, sin dejar de lado el cumplimiento de la legalidad para defender la soberanía y garantizar las libertades individuales que la propia Constitución nos confiere, fortaleciendo el Estado de Derecho.

Podemos decir que la reforma del Estado implica en materia política y económica los siguientes puntos:

- Recuperar al individuo como núcleo esencial de la organización social incorporándolo a formas de participación colectiva.
- Lograr que las expresiones y manifestaciones políticas se lleven a cabo por medio de los partidos.
- Profundizar en la reforma electoral.
- Fomentar el desarrollo de una cultura democrática a todos los niveles.
- Llevar a cabo la apertura económica.
- Transformar la regulación de la economía por parte del Estado y reducir su participación directa en este ámbito.
- Replantear la orientación del desarrollo y reformular la estrategia redistributiva.
- Revisar la política industrial, considerando por otra parte, el replanteamiento de las estrategias para fomentar el sector agropecuario.

18 Ibid.

- Reformar la educación en todos sus niveles, en apego a la nueva dinámica
- Replantear la política laboral
- Plantear e instrumentar nuevos programas de descentralización y desconcentración político-administrativa y económico financiera fortaleciendo la federación y descongestionar el nivel central del Estado. (19)

La Reforma del Estado se ha planteado como el mecanismo de transformación social de una forma integral; es decir, donde participa Estado, gobierno, instituciones, agrupaciones, empresarios, partidos políticos y la comunidad en su generalidad con el objeto de modernizar y redefinir el papel y la participación del propio Estado con su población abarcando todos los ámbitos económico, político y social.

3.4 REDEFINICIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR .

De acuerdo con la evolución que siguió el Estado posrevolucionario se constituyó finalmente en una forma de Estado de bienestar o provincial que si bien en primera instancia cumplió con los objetivos sociales que marcaba la propia Constitución, devino en el incumplimiento de sus compromisos con la población al convertirse en un Estado denominado "propietario o empresario".

Como ya se comentó la administración pública creció sin un plan, orientación y objetivos claros incrementando el aparato burocrático que lejos de comportarse como mero instrumento de la acción de gobierno, degeneró en una extensión y práctica de omnipotencia burocratizada, dejando de lado el sentido de atención y servicio a la ciudadanía para convertirse en lastre y elemento limitativo de cualquier acción que le diera fluidez a sus funciones.

A pesar del papel bien definido de rectoría, conducción y regulación de la economía mixta o de mercado que la Constitución delinea para el Estado, se perdió ante el creciente y descontrolado abultamiento del mismo, tomándose en un Estado incapaz de atender y responder a las demandas de la población, tal como lo mencionó el propio Salinas de Gortari : "...Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo. Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce como su autor y destinatario de su acción: el pueblo." (20)

19 Cfr. Reyes H., Jesús. G.G. "La Reforma del Estado en México" en... op. cit. p. 178

20 Citado por Córdova, Amaldo. "¿Un nuevo Estado?" Nexos No. 145, enero 1990. pp. 36-37.

Podemos decir que en torno al término de la "Reforma" éste no se refiere a cambiar el concepto de Estado entendido como la unidad jurídica de convivencia social integrada por una población, en territorio donde se desenvuelve la vida social y la acción estatal dirigida por un poder soberano o gobierno que ejecuta la voluntad común de los individuos, tal como se definió en la primera parte de esta investigación, sino que se orienta a la acción de innovación, transformación o mejora de una condición adversa a una favorable.

En este entendido se comprende que la Reforma del Estado se centra en modificar la forma y la actuación del mismo dentro del orden político, social y jurídico, de tal forma que cuente con los medios idóneos que le permitan alcanzar sus fines estatales para garantizar su conservación y legitimidad orientada a mantener la convivencia pacífica entre los individuos y la sana distribución de la riqueza que contribuya al bienestar de la sociedad en todos sus aspectos como fin y razón del Estado; en estos puntos debería radicar la Reforma.

Si consideramos los puntos que implica esta Reforma en los aspectos políticos y económicos, ya mencionados, encontramos específicamente en la parte económica factores que obligan a replantearse la concepción del Estado capitalista dentro de su variación de benefactor que ha caracterizado desde la década de los años treinta al Estado Mexicano; sin dejar de lado que este cuestionamiento implica por sí mismo involucrar a los mecanismos que mantengan las condiciones propias para consolidar la propagación del capitalismo como modo de producción.

De acuerdo con lo anterior, el Estado Benefactor que adoptó México con una economía, orientada a intervenir en todas las áreas con el objeto de disminuir el desempleo y asumir su papel de protector para que la población contara con los ingresos y se dispusiera al consumo, debemos aceptarlo, deterioró las acciones del libre mercado y la sana regulación de una economía mixta donde conviven intereses de Estado y de particulares por el desarrollo económico y social. Es en este aspecto donde radica la sustancia y forma de la "Reforma Estatal" que se planteó, es decir se hizo una innovación en el modo de participación del Estado en la economía en relación con los particulares.

El cuestionamiento se centra entonces en el Estado, en la construcción y orientación que se le dio más que en el carácter revolucionario y sus preceptos en relación a lo que aquél debiera cumplir concentrando, por una parte, la capacidad para garantizar la soberanía de la nación y dar justicia a los ciudadanos. La crítica por parte del expresidente giró en torno al tremendo gigantismo que sufrió el aparato estatal, a ese continuo "Estado más propietario" y a quiénes

fomentaron y protegieron su crecimiento en términos de administración y creación de empresas públicas.

En este aspecto es conveniente reflexionar ¿hasta que punto el ser un Estado más grande o más pequeño garantiza la eficiencia y justicia que pueda impartir el mismo? De hecho si no existe la capacidad para gobernar y dirigir con claridad los destinos de la nación en beneficio de la misma, se puede dar por hecho que siendo grande o pequeña su administración ésta no funcionará; de aquí que el tamaño del Estado no sea un elemento fundamental para determinar que éste se considere eficaz o no.

De acuerdo con lo anterior Andrés Caso comenta:

"No es el tamaño del Estado lo que debe ponerse en cuestión, sino su fortaleza y su capacidad para cumplir eficientemente con sus fines, con sólo las regulaciones y los controles indispensables para mantener un ámbito de libertad ordenada tanto en la ejecución de sus propios programas como en la vida de la sociedad toda...lo verdaderamente importante será su fortaleza y eficiencia, no su dimensión..." (21)

Si consideramos y cuestionamos los argumentos de Carlos Salinas y su crítica se orienta por sí misma al tamaño del Estado más que a desmenuzar su estructura, entonces lo que se da en llamar "Reforma" se concentra en el tamaño del Estado tomando como parámetros para medirlo el número de empresas que posee y administra, lo que ocasiona un gasto y una desviación de su atención hacia otras áreas de importancia en aspecto económico y social, resultando de esto que "Reforma" sería semejante a ...*"empequeñecer o achicar al Estado, liberándolo de las empresas que ahora administra, 'desincorporándolas'..."(22)*

Se puede aceptar hasta cierto punto la disminución de empresas públicas como un elemento alternativo dentro de la propia reforma del Estado para lograr sus objetivos de eficiencia, que a su vez formarían parte de un proceso integral orientado a lograr las expectativas **REALES** de desarrollo y bienestar entendidas en términos de justicia social para la población; si esto no se tiene como implícito en cualquier tipo de "Reforma" que se emprenda y se trabaja en consecuencia, entonces dicho término está incompleto, limitándose a reducir las dimensiones del aparato estatal vía privatización dejando de lado el análisis certero de cuáles organismos paraestatales se deben o no conservar para lograr los fines orientados al bienestar y atención de las necesidades primordiales de la población, vistas desde una perspectiva política y social.

21) Caso, Andrés. Cuatro ensayos de política, administración y ... op. cit. p.27
22 Córdova, Amalido. "¿Un nuevo Estado?...op. cit. p.37

Lo que sucedería en este caso es que se presente un Estado adelgazado que conserva y sigue fomentando burocratismo, vicios, deficiencias, atrasos y corrupción que ha arrastrado a través de los años, sin una reforma real y consciente de su estructura, así como de los elementos que demandan el cambio.

La reforma del Estado encontró su sesgo económico en su definición política marcada en sus fines revolucionarios y en la interpretación y adecuación a las circunstancias por las que atravesaba el país, según las expectativas de gobierno asentadas en el Primer Informe de Gobierno del ex primer mandatario Salinas de Gortari, que manifiesta lo siguiente:

"...El Estado de la Revolución Mexicana nació para fortalecer la soberanía de la nación y para asegurar que la patria incorporara, realmente a todos a su quehacer: Se erigió para dar seguridad al ejercicio de sus libertades individuales y para promover una equidad social fundamental que diera a todos, comenzando con los que menos tienen, el sustento material para que sus libertades no fueran un mero formalismo, sino oportunidades efectivas de una vida mejor.

La Revolución se propuso crear un Estado fuerte, pero también una sociedad emancipada, dueña de su destino...definió la propiedad originaria de la nación, que se confirmó en las áreas estratégicas, pero nunca se planteó el monopolio exclusivo y excluyente, del Estado.

...Debemos, por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política..." (23)

La redefinición del esquema de intervención estatal se centra en los puntos que contemplan la reforma al pretender modificar la relación entre Estado y actividad económica sentando sus bases en la apertura, desregulación, privalizaciones, acuerdos de libre comercio internacionales y un Estado que como agente económico le dé racionalidad a su participación.

Los puntos que se orientan al rompimiento con el Estado Benefactor radican según Carlos Salinas, en que el Estado al participar excesivamente en la economía limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos, de aquí su necesidad de generar un Estado moderno que atienda las demandas sociales de la población, dentro de una economía más abierta y dispuesta a la iniciativa y a la inversión no estatal que coadyuvara a cumplir con los objetivos nacionales de soberanía y justicia social.

23 Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno, 1ro. de noviembre de 1989, Suplemento de la Revista Nexos No. 145, enero 1990, p. IV-V

Sin embargo, el hecho de que exista una profunda pobreza hoy día en sectores marginados de nuestro país no es característico de que gobiernos anteriores no hayan promovido la justicia social independientemente del tamaño del Estado, ya que son reales y evidentes grandes beneficios que surgieron de aquel Estado interventor, el problema radica en la forma de administración y orientación de los recursos para atender las demandas, al crecimiento inadecuado del Estado perdiendo de vista la satisfacción de dichos reclamos, además de considerar factores externos que la fueron mermando, como lo comenta el economista Carlos Macías:

"El prolongado periodo de crecimiento económico del país, a pesar de haber sido acelerado y sostenido, no propició una mayor equidad en las condiciones de vida de la población y tampoco saco de la pobreza, aún extrema a grandes núcleos de ella. Los años de crisis, además de inequitativos, han sido empobrecedores. En la actualidad, alrededor de la mitad de la población mexicana no puede satisfacer sus necesidades esenciales."(24)

Se puede decir que para alcanzar la justicia social "plena" se requiere de una política económica que se oriente definitivamente a contrarrestar la desigualdad y la concentración del ingreso y la riqueza que han acentuado en México las marcadas diferencias entre miseria y opulencia que son característicos de nuestro país.

Por otra parte, la reflexión que plantea Salinas se orienta al deterioro en la relación que existe entre el Estado e Iniciativa Privada, ya que la definición de las nuevas fronteras de la participación estatal requieren delimitar claramente los ámbitos público y privado de la economía, con el fin de que los empresarios definan sus alcances. No es posible negar el hecho de que mientras la justicia social y bienestar del pueblo se han visto mermados, los ricos se han vuelto más ricos, a pesar de la crisis y deterioro, debido a esa inequidad en la distribución de la riqueza.

El cuestionamiento se centra de esta forma en que las empresas paraestatales acapararon los recursos financieros y según el expresidente Salinas "...el Estado se ocupó más de administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes"(25). La aceptación hasta cierto punto válida de la capacidad de los particulares para conducir la economía y administrar las empresas ha otorgado a la iniciativa privada la facultad para asimilar, orientar y participar en la libre apertura económica, comercial y financiera; sin embargo esto lleva implícito la manifestación ideológica de las tendencias liberales más radicales.

24 Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y Justicia Social". Nexos No. 145. enero 1990. p.39

25 Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno, op. cit. p. V

La descalificación del Estado Benefactor, en tomo a la dinámica de la economía de mercado, se ha propiciado por las nuevas tendencias que fundamentan la reforma del Estado a nivel mundial. De aquí destaca el enfoque neoliberal y neointervencionista inmerso en los términos de la globalización como una exigencia para impulsar el cambio en el papel del Estado y la apertura comercial, y que en sí dicta lo siguiente:

"...Disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas. Una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias. Su objetivo consistirá en establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente con una intervención estatal mínima y sin una estructura proteccionista fuerte..." (26)

Desde este punto de vista el nuevo enfoque da por sentado que el mercado y quienes participan en él, poseen la suficiente capacidad para reestructurar la economía y por otra parte, desalientan la capacidad y participación de las políticas internas obligando al Estado a centrarse en una función de promotor más que de rector de la vida económica aunado a la venta del patrimonio estatal y nacional al capital privado.

Esta nueva apreciación aunque constituye un paradigma de las relaciones Estado-sociedad, no garantiza en términos amplios la oportunidad de igualdades para todos los individuos, ya que puede llegar en un momento dado a agudizarse la crisis del desarrollo social, al centrar su impulso en el apoyo a la iniciativa particular como medio para asegurar el bienestar de la colectividad.

Por ello se requiere de un gran cuidado en los términos y acciones con que se continúe en esta reforma estatal, ya que implica tratar no sólo con el beneficio de quiénes reciben la iniciativa del Estado para su desarrollo, sino que está en juego el bienestar de la comunidad y sobre todo de aquellos que siguen limitados en sus posibilidades económicas.

La nueva estrategia en términos económicos se orientó según el propio exmandatario Salinas de Gortari, hacia el esquema que él mismo dio en llamar "liberalismo social", para desligarse prácticamente del tan cuestionado neoliberalismo que en la realidad se está practicando.

De conformidad con lo anterior se pretende de alguna forma rescatar como un valor

26 Ayala Espino, José L. Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. México, INAP; 1992, p. 143

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

fundamental a la persona, considerando su libertad, propiedad, poder de expresarse y pensar libremente; sin embargo si se trata de un "liberalismo social", es decir, según Salinas responsable de los problemas sociales, cae en la contradicción ya que, "...el liberalismo no se define por ningún valor que tenga que ver con la sociedad. La sociedad es el objeto, en el cual la persona hace su acción. El individuo hace de la sociedad un objeto para la satisfacción de sus fines." (27)

A este respecto el maestro Andrés Serra Rojas expresó lo siguiente: "Tengo la impresión...de que las ideas del presidente...se orientan a la última fase del liberalismo tradicional, principalmente el inglés y el alemán, y en particular al liberalismo que privó y sigue privando en los Estados Unidos." (28). En este sentido el liberalismo político señala que el Estado no debe intervenir, apegándose al desarrollo del capital y a la prevalencia de leyes económicas, como lo son la de la oferta y la demanda y la de la concentración del capital.

De hecho el "liberalismo social" no es un término acabado, sino un elemento que se uso para justificar de alguna forma las acciones que tomó el gobierno a raíz de la incorporación del concepto de "Reforma"; además de considerarse bastante cuestionable en su contenido, ya que si bien en términos de demagogia pretende destacar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el gobierno de la administración en cuestión se centró en lograr los cambios apropiados para "estabilizar la economía" y recuperar la capacidad de crecimiento económico que permitiera reestablecer las relación pérdida con el empresariado.

Es conveniente enfatizar, de acuerdo con Ricardo Uvalle, que la era de la modernización y la transformación hacia nuevas formas de vida, la razón y fin del Estado pueden verse fortalecidas si el propio Estado a través de este proceso de reforma garantiza los siguientes aspectos:

- 1) Respeto y vigencia de los derechos humanos.
- 2) Manifestación plena de la democracia representativa y participativa.
- 3) Expresión libre del pluralismo político e ideológico.
- 4) Fortalecimiento y difusión de la identidad nacional.
- 5) Contar con instituciones políticas y administrativas capaces de escuchar las demandas y darles una solución eficiente e inmediata.

27 Maza, Enrique. "Liberalismo Social, invento de Reyes Heróles en una contradicción en sí mismo: Amaldo Córdova". Proceso No.801. 9 de marzo de 1992, p. 13

28 Correa, Guillermo. "Estamos practicando un liberalismo social, pero encaminado al neoliberalismo: Serra Rojas, medalla Belisario Domínguez", *Ibidem*. p. 6

- 6) Lograr una administración pública sensible a los reclamos de la ciudadanía.
- 7) Obtener patrones de bienestar social que incrementen cuantitativa y cualitativamente la posibilidad de vida de los individuos.
- 8) Reconocimiento de la competencia política y de posibilidad en la alternancia del poder
- 9) Que los procesos de gobierno no dejen de lado la participación de la opinión pública al respecto.
- 10) Fomento de una cultura política que permita el reestablecimiento de la comunicación y diálogo entre los ciudadanos y el gobierno, para evitar que las instituciones del Estado se separen y sobrepongan a la comunidad, distanciando aún más la relación Estado-sociedad.(29)

Para concluir este punto se puede entender en un sentido muy general que la Reforma del Estado se aprecia como una estrategia para replantear las reglas del juego y las instituciones; modificar las políticas y herramientas que articularon el intercambio económico y político entre los diversos grupos sociales y las instancias de gobierno.

3.5 MODERNIZACIÓN Y REDIMENSIONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO (LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

La modernización como ya se mencionó se concibe como un instrumento de política económica para lograr una transformación a fondo y como un elemento generador del cambio, enfocado a que el Estado cumpla eficazmente con sus obligaciones primordiales para con los ciudadanos; y si retomamos las palabras del expresidente Carlos Salinas se convierte en una estrategia de desarrollo encaminada al bienestar de la ciudadanía y elevar su calidad de vida.

La forma más explícita en que el Estado se hace manifiesto y ejecuta sus acciones es a través de su instrumento de gobierno, es decir, la Administración Pública. Por ello, la puesta en marcha de un plan modernizador no surge de la retórica sino de los hechos palpables encaminados hacia fines políticos y económicos que finalmente repercutan en la dinámica social.

El hecho de llevar a cabo la modernización implica la transformación dentro del mismo aparato gubernamental, donde se requiere tener bien definido cuál es el papel del gobierno de

29 Cfr. Uvaile Berrones, Ricardo "Nuevos Derroteros de la Razón del Estado". La Reforma de Estado Colecc. Política y Administración...op.cit. p. 39

acuerdo con el contexto en que se ejecuta la modernización para poder definir y prever su ritmo, alcance y consecuencias a corto, mediano y largo plazo.

La Administración Pública Mexicana ha encontrado diversos conflictos en sí misma que de alguna forma frenan su desarrollo interno como elemento receptor de las demandas sociales y canalizador de las mismas hacia las instancias que le den solución inmediata, limitándose simplemente a ser actor principal del deterioro del propio Estado, poniendo en tela de juicio el costo económico de su engrosamiento y la real atención a la sociedad, y como instancia mediadora entre ésta y aquél.

El déficit fiscal que causó el exceso en el número de empresas públicas, así como la carencia de funciones eficaces y eficientes en gran parte de éstas, aunado a los problemas de inflación y endeudamiento interno y externo, determinaron la puesta en marcha de programas integrados y coherentes encaminados a revisar la orientación y las dimensiones del sector público.

La incapacidad de generar mayores Ingresos y la carencia de un uso racional de los recursos, ha conducido a situaciones de tensión social entre la presión para elevar el poder adquisitivo de la población y la inversión pública que generaba gran parte de esa carga, ya que en buena parte la participación del Estado en la vida económica de alguna forma mermaba su propia iniciativa de desarrollo, cayendo en la falta de atención tanto en empresas fundamentales para llevarlo a cabo, o bien de una orientación netamente social, y aquéllas que representaban un peso específico en el gasto pero que realmente no eran inherentes a las políticas de bienestar para la comunidad.

El hecho de iniciar una modernización implica el compromiso de una transformación en la administración pública, simplificando y haciendo más amables sus procesos para los ciudadanos; de tal forma que permita la estabilización y la conciliación dentro de un ambiente de democracia, para ejecutar la modernización de las políticas públicas que respondan por sí mismas a los intereses generales de la sociedad y al desarrollo e integración de la comunidad.

Los primeros avances en materia de modernización y redimensionamiento para dar nuevas dimensiones a las estructuras de gobierno fue el reconocimiento de que su abultamiento era nocivo, por lo que surge la necesidad de proponer la reordenación económica y cambio estructural que se dio durante el Gobierno de Miguel de la Madrid, donde aunado a los ajustes en el gasto programable, se solicitó a los coordinadores de sector la reducción del gasto en las áreas que consideraran fuera necesario, evitando ampliaciones en el presupuesto autorizado.

Se llevó a cabo el monitoreo de las finanzas públicas donde había gastos que no se registraban como tales; se iniciaron estrategias de estabilización de precios y se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica que permitió la conciliación de intereses y evitó una recesión muy fuerte. Aunado a ello se inició la desincorporación de empresas públicas, logrando avances considerables; sin embargo la situación relacionada con el incremento de la calidad de vida de la población siguió mermada.

La crisis de gobernabilidad además de radicar en dificultades netamente políticas, es de considerarse las complejas e inoperantes técnicas y métodos administrativos para responder a los problemas planteados por la necesidad de transformación del Estado. La inadaptación manifiesta en el divorcio sociedad- sistema político administrativo, requiere de la redefinición tanto de los planteamientos del Estado de Derecho como de la operatividad de la administración pública.

Como característica determinante de una administración moderna se hace determinante que toda su organización y operaciones se lleven a cabo dentro del marco de derecho: "...dentro de una organización político-jurídica derivada de un orden constitucional, que sea resultado de la voluntad popular(..) El Estado de derecho expresa una organización del poder apegada a la legalidad, ... además de regular la actividad de los gobernantes y de la administración pública, establece un régimen de obligaciones y derechos aplicable a las relaciones civiles de las personas y confiere certidumbre jurídica, es decir, hace previsibles los efectos legales de los actos de las personas y de la administración..."(30) Por ello los cambios que implica la modernización se fundamentan en la legalidad, ya sea para transformar las instituciones o modificar a la propia ley.

Por administración pública moderna podemos entender que ésta ejecutará las acciones y políticas de gobierno con la eficiencia que le permita otorgar en los mismos términos los servicios públicos que la población demanda. La modernización se enfoca hacia la definición clara de problemas de la comunidad, proponer soluciones viables y actuar conjuntamente con las instancias políticas en el cumplimiento de las mismas.

30 Limón Rojas, Miguel "La modernización de la Administración Pública: participación ciudadana y transparencia". Modernización de la Administración Pública, op. cit. pp.166-167

Por otra parte la modernización determina modificaciones en la relación con la sociedad, ya que toma en cuenta el potencial y creatividad de la ciudadanía para incorporarla en los alcances y compromisos de la administración pública, ya que al mantener una sociedad civil fortalecida permite que el Estado desarrolle sus funciones con eficiencia.

La modernización requiere de que los cuadros burocráticos redefinan su participación en esta transformación, ya que implica nuevas formas en cuanto a disciplina y discreción en la ejecución de sus funciones. Es innegable que el poder de la burocracia se ha visto favorecido por prácticas de corrupción y la no transparencia en sus actividades, es más se podría decir que es en este punto donde se ha encontrado mayor resistencia a la simplificación, la modernización y la transparencia para incorporar a la ciudadanía a las actividades modernizadoras, restándole legitimidad y credibilidad a cualquier acción que tome el régimen.

El hecho de llevar a cabo la modernización implica avanzar e impulsar una nueva cultura de participación, transparencia y eficiencia, que conduzca hacia una administración pública ágil y dinámica encaminada a participar en una sociedad abierta.

Según los propios planteamientos de la Reforma un elemento básico para llevar a cabo la modernización es la privatización, desincorporación o venta de empresas públicas como forma más directa de reformar al Estado con el objeto de que éste cuente con la fuerza, las herramientas y los medios que le permitan cumplir con sus obligaciones y atender las demandas de la población.

El redimensionamiento se refiere a la disminución del número de empresas públicas de tal forma que se logre un Estado delgado, reorganizado y enfocado a disminuir las estructuras administrativas u organizacionales de cada empresa de tal forma que se lograra la eficiencia y la atención hacia la población.

Se puede decir que "...se trataría de una reorganización de los Instrumentos de intervención del Estado y el estudio de si son los más adecuados a las circunstancias actuales. El resultado debería ser un Estado providencia ligero y simplificado, empresas públicas sólidas y económicamente eficaces, un Estado con postulados de eficiencia económica y justicia social."(31)

31 Laynez P. Javier "Los programas de redimensionamiento del Estado: un retorno al Estado Mínimo", resumen de la ponencia presentada en el SEMINARIO INTERNACIONAL Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, organizada por el INAP, México, D.F. Noviembre de 1989.

De alguna forma el esfuerzo por el redimensionamiento se ha encaminado a fortalecer al Estado saneando sus finanzas públicas y acentuar su participación en los mecanismos que garanticen la estabilidad social.

Sin embargo, este adelgazamiento del Estado rodeado de modernización pone en cuestionamiento lo siguiente, si se llevó a cabo la modernización, inmersa en la búsqueda de lograr empresas públicas altamente eficientes y que cumplan con los objetivos para lo cual fueron creadas, ¿por qué aquéllas que lograron entrar en este proceso finalmente cayeron en el redimensionamiento mediante la desincorporación de las mismas?, o ¿cuál fue realmente el móvil que las obligó a ello?

El planteamiento detallado sobre la modernización se manifestó en el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, el cual expresa los puntos claves y objetivos centrales que finalmente perseguía la modernización en relación a las entidades paraestatales y la visión política o de gobierno que se pretendía, sobre este punto a continuación se expondrá el contenido y finalidad del mencionado Programa.

3.5.1 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994

El compromiso contraído por el Ejecutivo Federal por consolidar la modernización del país, lo llevó a tomar en cuenta como aspecto principal la modernización económica de la empresa pública, como: "...instrumento orientado a la promoción del desarrollo y a la ejecución de las políticas fijadas por el Estado Mexicano."(32)

De aquí que tomando en cuenta al propio "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", sobre el rumbo que tomaría la modernización desde el punto de vista político, económico y sociales incorporó al sector paraestatal dentro de la instrumentación del "Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994", el cual se encuentra orientado a modernizar y eficientizar las estructuras y el redimensionamiento o compactación de las funciones de estas entidades.

Se puede decir que se pretendió buscar en las empresas públicas modelos de eficiencia que contribuyeran al cumplimiento de sus objetivos y a su vez, le permitieran ofrecer servicios y/o productos de calidad con oportunidad de la oferta de los mismos.

³² Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, SPP. D.O. 16-abril-1990, p. 7

Al surgir el programa se orientó a sanear las empresas públicas con el objeto de consolidarlas como un instrumento fundamental para que el Estado Mexicano logre los objetivos económicos y sociales pretendidos.

En conferencia de prensa la entonces titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), Ma. de los Ángeles Moreno, presentó la puesta en marcha del Programa y afirmó que éste "...establece y precisa la necesidad de consolidar un nuevo esquema de sector paraestatal coordinado, eficiente y productivo, que contribuya a la consecución de los grandes objetivos nacionales en materia de recuperación económica, con estabilidad de precios, y al mejoramiento productivo del nivel de vida de la población." (33)

En sí el Programa se encaminó a la consecución de cinco objetivos generales:

1. Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.
2. Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente, mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función.
3. Promover mayor autonomía de gestión de las Entidades Paraestatales.
4. Lograr que las Empresas cumplan con los objetivos para lo cual fueron creadas, mediante el óptimo aprovechamiento de sus recursos.
5. Establecer la concertación como principio básico para las adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades paraestatales.

Ahora bien, para lograr la concreción de lo anterior la empresa deberá promover la definición de objetivos y metas a alcanzar, de acuerdo con:

- A) Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales y especiales.
- B) El análisis real del mercado interno y externo en que participa la entidad.
- C) La capacidad financiera de la empresa y los niveles de producción, ventas y comercialización.

33 Gómez Maza, Francisco. "Justifica la SPP la Desincorporación de Paraestatales". EL Financiero, 15 de marzo de 1990, p. 5

De esto podemos mencionar, de acuerdo con el programa, que "...la modernización implica el fortalecimiento de las entidades que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias, para lo cual habrá que allegarles los recursos que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad."(34)

Por ello los criterios de operación de la empresa pública se orientan a elevar sus resultados y niveles de competitividad, considerando que ésta se verá inmersa en un mercado activo de libre competencia, tomando en cuenta lo que ya se expuso como Reforma del Estado y de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Ajustar los niveles de producción a los objetivos, metas y estrategias fijadas en los programas institucionales y sectoriales.
2. Incremento permanente en los niveles de productividad, acompañando el establecimiento de ágiles y modernos sistemas de comercialización capaces de competir con las Empresas Nacionales y Extranjeras.
3. Elevación de los niveles de calidad, tanto en los productos como en la prestación de servicios, mediante la capacitación e incorporación de sistemas y maquinaria tecnológicamente avanzados, previo análisis de la relación costo/beneficio.
4. Utilización de productos que pueden ser reaprovechados al término del proceso productivo, que por su naturaleza aparecen como sobrantes, lo que se le denomina subproductos.
5. Diversificación de productos en función de las necesidades reales de la empresa.
6. Reducción de costos fijos y variables, sin que ello afecte la calidad de los productos
7. Reducción de la cartera vencida.
8. Autosuficiencia operativa
9. Procedimientos flexibles que permitan la consecución eficaz de las metas y objetivos
10. Establecer acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.(35)

Para medir el rendimiento operativo y administrativo de la empresa, éstas deberían "establecer indicadores" que les permitieran evaluar su eficacia, eficiencia, productividad y situación financiera para conocer el grado de cumplimiento que tienen los objetivos asignados, a efecto de que tendieran a lograr su autosuficiencia financiera.

34 Programa de Modernización de la Empresa Pública, op.cit. p. 10

35 Véase, Cfr. Ibidem. pp. 14 y 26

Los indicadores deberían medir, por lo menos, los siguientes aspectos según el propio Programa:

EFICACIA:

- Metas alcanzadas contra metas programadas, comparadas con el resultado del ejercicio previo.
- Población atendida contra población demandante del servicio; si es posible por zonas geográficas.

EFICIENCIA:

- Presupuesto ejercido contra el autorizado
- Costo de los servicios contra el costo presupuestado; comparado contra el ejercicio anterior

PRODUCTIVIDAD:

- Capacidad de servicios utilizada contra capacidad instalada, en comparación con el ejercicio previo
- Número de servicios prestados entre personal ocupado comparado contra el ejercicio previo
- Tiempo en la prestación de servicios contra el logro del ejercicio previo
- Rotación de insumos de la operación comparada con la propuesta y la del ejercicio anterior
- Cualesquiera otros indicadores, según la naturaleza y condiciones específicas de cada Empresa.

No obstante lo anterior, si la Empresa maneja algún subsidio, éste deberá dirigirse al consumidor y no a la Empresa, por lo que éste tendrá que ser aplicado al producto final y no a las materias primas, con lo que el beneficio se orientará directamente al consumidor final y a su capacidad adquisitiva.

Tomando en cuenta que la entidades paraestatales se pueden distinguir entre entidades de servicio y empresas públicas, las primeras con una definida función social, deben desempeñarse eficientemente, distinguiendo su fin de los resultados de su operación, a diferencia de las segundas, que por los tipos de bienes que producen y servicios que prestan deben apegarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia que presenta el mercado, para su mejor operación y utilidad social según lo expresa el propio Programa.

Se puede decir que la modernización administrativa se erigió como una de las políticas prioritarias que responde a las circunstancias económicas y a la realidad del país. " Las acciones en este aspecto se orientarán a fortalecer la función social del Estado y a vincular estrechamente la organización de las dependencias y entidades a sus objetivos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan." (36)

Dentro de este Programa destaco el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales; con lo cual se pretendía que los órganos de gobierno afirmaran su función operativa dejando la normativa a las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector, contribuyendo de esta forma a agilizar la operación paraestatal precisando la responsabilidad de los directores y demás niveles de decisión que permitieran llevar a cabo programas orientados a racionalizar y aprovechar los recursos disponibles, y a su vez evaluar claramente los resultados.

Por otra parte, cabe mencionar que la autonomía de gestión permitió a los órganos de gobierno la facultad de aprobar programas presupuestales de mediano plazo, así como efectuar transferencias entre programas y proyectos autorizados en los planes de presupuesto anual, que le permitieran optar por alternativas de financiamiento, ajustándose a los techos presupuestales que para tal efecto marcaron en su momento las normas generales emitidas por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al ampliar la autonomía de gestión en materia financiera las empresas públicas estarían en la posibilidad de ejecutar las siguientes acciones:

- "- Participar en fusiones, adquisiciones, liquidaciones, ventas parciales de activos y reestructuraciones de capital. El criterio básico será el logro de la mayor productividad financiera de las operaciones a su cargo.*
- Intervenir en el mercado para evitar la especulación en la comercialización de los productos básicos y el incremento indiscriminado de sus precios, cuando a está actividad se dediquen.*
- Modificar sus precios y tarifas conforme a criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero...*
- Proponer esquemas e indicadores generales de acuerdo a estándares sectoriales de producción que sirvan de guía para la evaluación del desempeño y productividad en las diferentes áreas administrativas,...*

- Ejercer márgenes de discrecionalidad a efecto de que tengan la libertad de decidir sobre algunos hechos importantes que puedan afectar a su planta productiva."(37)

En este renglón de autosuficiencia financiera se puede apreciar la gran capacidad de decisión de que se le dota a la empresa pública para el manejo, control y destino de sus recursos, siempre y cuando se respete la función productiva que se lleve a cabo.

Podemos decir que con la autonomía de gestión y en especial en materia financiera, el Estado logra poner en marcha políticas de desregulación en las dependencias de la Administración Pública y fortalecer los órganos de gobierno obligándolos a una adecuada y efectiva toma de decisiones respecto al desempeño de la entidad a su cargo.

Ahora bien para la operación y efectividad de este programa se planteó la necesidad de contar con titulares de las entidades paraestatales que actuaran como "...empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad de dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias propiedad de la Nación."(38)

Los titulares de las entidades por la responsabilidad que asumen al tener en sus manos la dirección y resultados de la empresa pública, son a su vez responsables ante al sociedad del cumplimiento exacto y claro de las tareas que el propio Estado le ha asignado. Por ello, deben observar y hacer observar las leyes vigentes y políticas generales y sectoriales que determine el Ejecutivo Federal, así como las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como de la Contraloría General de la Federación y la coordinadora de sector correspondiente.

Aunado a la capacidad requerida por el titular de la entidad, se hace indispensable la profesionalización de los recursos humano del sector paraestatal a todos los niveles, orientados hacia una amplia vocación de servicio a la sociedad.

Finalmente para llevar a cabo el seguimiento y control del Programa en cuestión, la Secretaría General de la Federación se encargó de promover los mecanismos que efectuaran la evaluación para garantizar el cumplimiento de las acciones encaminadas al logro de la

37 Ibidem. pp.22-2338 Ibidem. p. 10

eficacia, eficiencia y productividad del sector paraestatal en estricto apego a lo presentado en el Programa Nacional de Modernización.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente enfáticamente se podría decir que el Programa presentado se erigió como una excelente herramienta encaminada a la puesta en marcha de entidades paraestatales verdaderamente productivas, rentables, eficientes, eficaces, libres de personal incapaz de generar cambios en beneficio de la propia empresa y con un alto compromiso por participar y cumplir con las expectativas de un Estado modernizado.

Analizando al detalle el contenido y planteamiento del Programa de Modernización, es de resaltar que se elaboró un documento trascendental como elemento indispensable para hacer de las entidades paraestatales verdaderas empresas competitivas, con un alto compromiso social encaminado a servir a la ciudadanía y responder a sus demandas.

Sin embargo, la problemática y el cuestionamiento surgen cuando a pesar de que se cuenta con el elemento sustancial para llevar a cabo la modernización, ésta no se ejecute como es deseado, en este tenor muchas de las empresas que se vieron inmersas en la modernización deberían permanecer, si tomamos en cuenta que el programa presentaba el esquema que las hubiera mantenido en el mercado y en un momento dado tomarlas competitivas y provechosas para el Estado.

En este sentido el problema ya no radica en si la modernización es el camino o no, sino estrictamente en cuestiones netamente de ejecución del propio Estado y de la decisión de su representante en el Poder Ejecutivo. De hecho podríamos decir que si el Programa de modernización se hubiera cumplido ya no digamos al 100%, sino que simplemente hubiera centrado sus esfuerzos en el planteamiento inicial para lo que fue emitido, aún perdurarían empresas públicas realmente indispensables y necesarias en aquellos rubros de la producción que requieren una atención especial, principalmente si se trata de rubros productivos que impactan a sectores de la población con menor disponibilidad de recursos.

El cuestionamiento radica en ¿para que sirvió realmente el Programa de Modernización?, ¿quién o quiénes tomaron provecho de éste?, ¿por qué no permanecieron empresas públicas que de un modo u otro podrían haberse mantenido?, finalmente ¿es la modernización administrativa factor de desarrollo o simplemente actúa como subsana y a la postre, por decisiones de poder se deshace de aquello que se logró transformar?

A continuación se abordará brevemente el tema de la desincorporación de las empresas públicas en donde se retomarán los puntos que al respecto marcó el propio Programa de Modernización.

3.5.2 LA DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE LA MODERNIZACIÓN (CRITERIOS Y PRECEPTOS PARA LLEVARLA A CABO)

Retomando el segundo capítulo de esta investigación, es pertinente recordar que a finales del sexenio de Miguel de la Madrid la empresa pública ante el cambio estructural representaba una parte esencial para llevarla cabo y entrar de lleno a la etapa de la modernización que se demandaba, por ello la desincorporación de empresas públicas empezó a tomar dimensiones importantes encaminadas a cumplir con los objetivos que en torno a la materia manifestaba el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio mencionado.

Al reconocer que gran parte de las empresas públicas no cumplieron con sus objetivos de bienestar y atención a la población, o bien, se salían del esquema de estratégicas y prioritarias, empezaron a estar en la mira de la desincorporación; cabe mencionar que esto se llevó a cabo no tanto por la incapacidad del gobierno para ejercer una administración adecuada ya que por varias décadas operó de esta forma, sino que el crecimiento desordenado y desmedido que provocó el engrosamiento de la burocracia estatal, ocasionando en la mayoría de los casos Ineficiencia y poca productividad.

Ante ello las medidas fueron drásticas tendientes a racionalizar el sector paraestatal, reteniendo sólo aquellas empresas estratégicas y prioritarias para administrarlas bajo conceptos bien definidos de eficiencia, eficacia y rendimiento, sin dejar de lado los objetivos socioeconómicos para lo que fueron creadas.

El planteamiento de la desincorporación de acuerdo con la profesora Elena Jeannetti, "...no implica necesariamente una reducción directa y sustancial de las tareas gubernamentales, sino más bien exige su transparencia y racionalidad, favoreciendo que quede en manos del Estado únicamente lo intransferible por estratégico o prioritario."(39)

De esta forma en sí se pretende lograr un nivel razonable de eficiencia, eficacia y

39 Jeannetti D. Elena "Una Tendencia Mundial: La Privatización". RAP, No. 76. INAP. Enero-abril 1990. P. 50

productividad sin abandonar los principios de atención fundamental a las necesidades básicas de la población y a la consecución de la justicia social tan deteriorada.

Durante el gobierno de De la Madrid se llevó a la práctica en forma continua la desincorporación de empresas públicas a raíz de la crisis que causaron los constantes desequilibrios económicos, construyendo el gasto programado del Gobierno Federal para solventar las necesidades de su Administración Central, Organismos Descentralizados y Entidades Paraestatales.

Es importante mencionar en este punto que dentro de los criterios políticos de Miguel de De la Madrid, el hecho de la desincorporación aún no implicaba un modo de pensamiento que tendiera de alguna forma a tocar aspectos ideológicos tendientes a una transformación radical de un Estado Benefactor a un Estado "Neoliberal" como se ha dado en llamar y que ya se puede ver con más claridad en el pensamiento político e ideológico de Carlos Salinas; en este inicio la desincorporación se tomó como una medida de política económica que permitiera resolver a corto plazo la sobrecarga presupuestal que estaba ahogando el gasto del Gobierno de De la Madrid.

De hecho los motivos más palpables que obligaron a la desincorporación fue la insolvencia para cubrir sus necesidades, Ineficiencia e inoperancia, pérdida del sentido prioritario o estratégico, desorientación de los objetivos que motivaron su creación e intervención estatal en casi la totalidad de la actividad económica; en este último punto destaca el hacer del Estado un Estado fuerte y no expansivo, de acuerdo con lo siguiente:

"El desarrollo de la Empresa Pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiera más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades...en el futuro inmediato tendrán que buscarse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles..."

Para lograr una Administración Pública Paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de Empresas Públicas." (40)

De esta forma la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias se ha guiado por los siguientes criterios básicos donde se han incluido acciones de: liquidación, fusión, transferencia a gobiernos locales y venta o enajenación a los sectores social y privado.

40 De la Madrid Hurtado, Miguel Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República-SPP. México, 1983, p. 174

Entran en proceso de liquidación o extinción aquellas entidades que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creadas, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene llevar a cabo, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Ejecutivo Federal.

Se fusionan otras para mejorar el uso de los recursos mediante la integración de procesos productivos de comercialización y de gestión administrativa.

Se transfieren algunas entidades a gobiernos estatales por su importancia local y por estar vinculadas a sus planes de desarrollo.

Finalmente, se venden o enajenan empresas no prioritarias ni estratégicas, que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado. (41)

El Estado llegó a tener en el transcurso de 53 años a 128 organismos descentralizados, 504 empresas con participación estatal mayoritaria, 59 empresas con participación estatal minoritaria y 209 fideicomisos. Para 1982, este total se vio incrementado a 1,155 empresas públicas, incluida la nacionalización de la banca.

En 1983 el Estado Mexicano inició su proceso de desincorporación logrando que para 1987 redujera su número en casi un 50%, de las 507 Empresas Públicas que se tenían en ese año, llegaron a 444 en 1988, lo que representó la desincorporación de 711 entidades de 1982 a 1988.

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES (DICIEMBRE 1982 - MAYO 1988)		
UNIVERSO INICIAL		1,155
ENTIDADES CREADAS		<u>59</u>
UNIVERSO PARAESTATAL		1,214
ENTIDADES SUJETAS A PROCESO DE DESINCORPORACION	708	
DESINCORPORACION VÍA LFEP	48	<u>754</u>
UNIVERSO FINAL		460

FUENTE: SHCP, 1988. CITADO POR VILLAREAL, RENE, EN MITOS Y REALIDADES DE LA EMPRESA PÚBLICA, RACIONALIZACIÓN O PRIVATIZACIÓN? MÉXICO, DIANA, 1989. P. 115

41 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Segunda Sección op. cit. P. 30

FORMAS Y AVANCES DE LA DESINCORPORACION (MAYO 1988)			
FORMA	AUTORIZADOS	CONCLUIDOS	PENDIENTES
LIQUIDACIÓN	254	133	121
EXTINCIÓN	135	102	33
FUSIÓN	76	61	15
TRANSFERENCIA	27	22	5
VENTA	214	114	100
SUBTOTAL:	706	432	274
VÍA LFEP	48	48	—
TOTAL:	754	480	274

FUENTE: SHCP, 1988, CITADO POR VILLAREAL, RENE, EN MITOS Y REALIDADES DE LA EMPRESA PÚBLICA Y RACIONALIZACIÓN O PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO, DIANA, 1989, P. 115

Al asumir la Presidencia Carlos Salinas de Gortari, recibe una administración pública bastante reducida a comparación de 1982 y al tenor de su antecesor, se mantiene la desincorporación de las empresas públicas como un instrumento poderoso para modernizar al Estado Mexicano, desde este punto de vista la consigna se puede entender como acabar con todo tipo de propiedad estatal, considerando la perspectiva de la transformación del Estado Benefactor a la liberación de las fuerzas económicas, donde éste participa como espectador y en su momento mediador en el marco del libre mercado.

De esta forma ante la nueva dinámica mundial y las pretensiones ideológicas de la apertura comercial, la libre concurrencia y un Estado limitado en su participación económica marcan las líneas de acción, dado que la intervención de la iniciativa privada se manifiesta como el elemento básico de las nuevas relaciones Estado-Empresarios, la posición político ideológica de Carlos Salinas de Gortari se orientó de llenó a hacer de las propiedades estatales por una parte los agentes financieros que engrosaran las arcas de la nación a través de su venta, disminuyeran el déficit presupuestal y amortizaran gran parte de la deuda y por otra, el canal a la retirada del Estado Empresario y el establecimiento de una iniciativa privada participativa a la cual se le darían todas las facilidades para su operación ilimitada

De aquí que el término desincorporación, quitar de, se asocie más con el término privatización, es decir llevar al sector privado de la economía todo aquello que era propiedad pública para su administración, operación y control. Las empresas paraestatales en sí no se separan del Estado por una simple sobrecarga presupuestal, sino que se desligan de él porque el objetivo y la tendencia ideológica del sexenio es brindarle a la iniciativa privada la oportunidad de intervenir en cuanto aspecto mercantil o comercial le plazca, aún en detrimento de aquellos aspectos que políticamente deberían ser tratados de forma especial por llevar una implicación social y económica de trascendencia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se consideró como fundamental e impostergable, como ya se ha mencionado, modernizar el Estado Mexicano y , en particular, la empresa pública, ya que se pretendió eliminar el peso de su estructura y dar respuesta a las demandas de justicia social, según lo plasma el propio Plan.

Si bien se expresa que la empresa pública es y ha sido uno de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado, se pone en la balanza sus aciertos y errores, aunque es de destacar y hasta contradictorio que el propio Estado ha procurado a través de sus empresas atender los requerimientos o demandas que le solicita la sociedad en su conjunto, a efecto de lograr el beneficio y el desarrollo de la misma.

"La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por que ser complejo, la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados." (42)

Para 1990 se dio a conocer nuevamente que el Estado mantenía en operación a sólo 215 Empresas Públicas y que 141 se encontraban en proceso de concluir su desincorporación; ya que en la primera quincena del mes de enero, el Gobierno Federal esperaba la liquidación de 69 empresas, la fusión de 23, la extinción de 22, la venta de otras 22 y la transferencia de 5 más a los Gobiernos de los Estados

El Gobierno Federal le asignó, en caso de enajenación o venta de empresas públicas, la

42 Ibid.

responsabilidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo su coordinación, supervisión y ejecución. De hecho en el sexenio de Salinas de Gortari se incorpora dentro de la propia Secretaría, la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, que se encargaría de llevar a cabo la recepción de los documentos para el análisis y evaluación de aquellas empresas que se pretende someter a revisión y determinar su desincorporación; además de comunicar la venta de la empresa en cuestión, y recibir la propuesta y depósito de los postores para la compra en caso que ésta se diera.

La Unidad de Desincorporación actúa en conjunto con la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento (C.I.G.F.), organismo que surgió en julio de 1979 y opera como instancia de coordinación y preparación de la información financiera de las empresas en proceso de venta; en sí está orientada a "...analizar la situación financiera que guardan las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presentan condiciones críticas en relación con sus coordinadores de sector y, en su caso, con las propias entidades se proponen las medidas subsecuentes para el destino de las empresas paraestatales." (43)

Esta Comisión participa y ha participado de manera constante en el proceso de venta de entidades gubernamentales mediante la evaluación de su viabilidad dentro del proyecto económico planteado para el desarrollo nacional. Actualmente se integra por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social (que sustituye a la de Programación y Presupuesto que en un inicio formó parte de la Comisión, hasta su fusión con la SHCP) y el Banco de México.

El marco normativo y jurídico de la desincorporación se fundamenta en la propia Constitución Política y en las leyes y reglamentos que de alguna forma hacen referencia a su integración, estructura y operación.

De acuerdo con esto y en cumplimiento a lo planteado en artículo 134 Constitucional, "...la enajenación de entidades paraestatales se ha llevado a cabo invariablemente a través de licitaciones públicas a fin de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado..."(44)

43 Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 29 de Julio de 1979. P. 17

44 SHCP. Unidad de Desincorporación. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales, Febrero de 1992, p. 15

Por otra parte se tienen los artículos 25 y 28 constitucionales, ya mencionados, donde se señalan los aspectos a considerar sobre las áreas estratégicas y prioritarias, a su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, con base en el artículo 90 Constitucional, los lineamientos que regulan la organización de los organismos centralizados y paraestatales.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales regula las relaciones entre el sector central y paraestatal, así como su Reglamento, con el objeto de darle una normatividad de la misma a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de la propias empresas públicas.
(45)

Esta misma Ley en su artículo 68 marca lo siguiente:

"La enajenación de títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo a las normas que emita la... SHCP. La SECOGEF, vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto."(46)

Finalmente el proceso de enajenación, además de basarse en los aspectos legales comentados, se fundamenta en los procedimientos que al respecto emita la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

El Proceso de venta lleva una secuencia, a pesar de la complejidad y extensión que implica, y para explicarlo a continuación se presenta el proceso por bloques de las operaciones generales que la desincorporación implica.

45 Ibid.

46 Ley Federal de Entidades Paraestatales, op. cit. p.68

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES POR LA VÍA DE VENTA*

- | | | |
|---|---|--|
| 1 | PROPUESTA DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA | 1. COORDINADORA DE SECTOR PRESENTA A LA C.I.G.F. PROPUESTA DE DESINCORPORACIÓN, POR CONSIDERARA QUE LA EMPRESA NO ES ESTRATÉGICA NI PRIORITARIA. |
| 2 | DICTAMEN DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO-FINANCIAMIENTO | 2. C.I.G.F. ANALIZA PROPUESTA, SITUACIÓN ACTUAL DE LA EMPRESA, ÁREA , ACTIVIDAD Y ANTECEDENTES. DETERMINA ALTERNATIVA DE DESINCORPORACIÓN. |
| 3 | ACUERDO PARA LA DESINCORPORACIÓN | 3. ENVÍO DE COMUNICADO AL C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA QUE INICIE EL PROCESO DE VENTA. |
| 4 | DESIGNACIÓN DEL BANCO AGENTE | 4. SHCP. DECIDE QUÉ BANCO EN PARTICULAR LLEVARÁ LA VENTA. LA UNIDAD DE DESINCORPORACIÓN Y EL BANCO ASIGNADO ANALIZAN EL ESQUEMA DE VENTA. |
| 5 | LINEAMIENTOS DE VENTA | 5. BANCO AGENTE PROPONE A LA SHCP LINEAMIENTOS GENERALES PARA INSTRUMENTAR LA VENTA APROBADA POR LA UNIDAD. |
| 6 | PÉRFIL Y PROSPECTO DE VENTA | 6. PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA EN DIARIOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL Y RECEPCIÓN DEL PROSPECTO INTERESADO EN LA VENTA. |
| 7 | EVALUACIÓN TÉCNICO-FINANCIERA | 7. BANCO AGENTE REALIZA ANÁLISIS Y ESTUDIO TÉCNICO-FINANCIERO PARA DETERMINAR VALOR MÍNIMO DE REFERENCIA, QUE ES UN INDICADOR DEL PRECIO DE LA EMPRESA Y COMPARARLO CONTRA LAS PROPUESTAS. |

- 8
- RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS**
8. BANCO AGENTE RECIBE LAS OFERTAS DE COMPRA EN SOBRE CERRADO, SE HOMOLOGAN OFERTAS Y SE ANALIZAN EN PRECIO, CONDICIONES DE PAGO Y PROYECTOS DEL COMPRADOR, EXPONE OFERTA ANTE C.I.G.F.
- 9
- AUTORIZACIÓN Y RESOLUCIÓN DE VENTA**
9. DICTAMEN DE LA C.I.G.F. PARA LA AUTORIZACIÓN DE LA SHCP, QUE EMITE OFICIO DE AUTORIZACIÓN Y VENTA.
- 10
- FORMALIZACIÓN DE LA COMPRA-VENTA**
10. DEPENDENCIA PROPIETARIA DE LAS ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL Y COMPRADOR, SUSCRIBEN CONTRATO DE COMPRA-VENTA. COMPRADOR REALIZA AUDITORÍA DE COMPRA, PUEDE RECLAMAR REEMBOLSO.
- 11
- DESINCORPORACIÓN**
11. PRODUCTO DE LA VENTA SE DEPOSITA EN LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN. SHCP. ENVÍA OFICIO A LA SECDGEF. Y PROCEDEN A LA DESINCORPORACIÓN DE LA EMPRESA DEL UNIVERSO DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- 12
- INTEGRACIÓN DEL LIBRO BLANCO**
12. BANCO AGENTE ELABORA 'LIBRO BLANCO', CONJUNTA DOCUMENTOS OFICIALES DE CADA ETAPA DEL PROCESO DE ENAJENACIÓN, PARA SU INTEGRACIÓN Y ENTREGA A SECODGEF Y CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

* FUENTE: SHCP. Unidad de Desincorporación. El proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales, Febrero 1992, pp. 17-21

De esta forma el gobierno busca un nuevo balance entre los sectores público y privado, para adelgazar el tamaño del gobierno y reducir la sobrecarga de funciones, y por otra parte, ampliar las expectativas de inversión al sector privado al despojarse de su carga empresarial.

La desincorporación de empresas públicas hasta 1992 reportó un total de 195 empresas que se vendieron al sector social y privado, lo que en 10 años representó 914 desincorporadas, 85 en proceso y 232 en poder del Estado. (ANEXO 2)

Al finalizar 1993 el Estado contaba con un total de 258 Empresas de las cuales 48 se encontraban en proceso de desincorporación, 70 corresponden a empresas de participación estatal mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 a entidades de servicio institucional, de la mayoría de las entidades por desincorporarse se tenía prevista su conclusión durante 1994. (ANEXO 3 y 4)

Como una actualización del dato, para 1994 se han transferido 180 empresas al capital privado, que representan según cifras oficiales 12,500 millones de dólares; tomando en cuenta que este proceso se ha frenado de momento, es perceptible que la tendencia es a desaparecerlas.

Entre las empresas desincorporadas durante la administración Salinista destacan entre tantas: Altos Hornos de México (AHMSA), Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas (SICARTSA), Aerovías de México, Minera Cananea, Compañía Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, Canales 13 y 7 de la red nacional de televisión, algunas plantas industrializadoras de leche del sistema CONASUPO (LICONSA) vendidas al sector social y los 18 bancos que años atrás fueron estatizados por el expresidente José López Portillo.

Por lo que se refiere a la captación de recursos derivados de este proceso de enajenación de empresas (mayoritarias, minoritarias, activos y unidades industriales) hasta 1993, alcanzan la cifra oficial de 69'360,090.1 miles de nuevos pesos (en términos devengables), de los cuales 37'666,452.0 miles de nuevos pesos, es decir el 55% provienen de la venta de 18 instituciones de crédito.(47) (ANEXO 5)

47 Cfr. SHCP-SECOGEF Desincorporación de entidades PARAESTATALES, información básica de los procesos del tro. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. F.C.E. México, 1994, p. 60

Los recursos se destinaron al Fondo de Contingencia Económica, constituido en diciembre de 1990 con los recursos no recurrentes de la propia desincorporación de las empresas estatales. De acuerdo con los objetivos de su creación dichos recursos serían utilizados para enfrentar aquellas posibles dificultades que se presentaran por consecuencia de la inestabilidad del mercado petrolero, o bien, se aplicarían al saneamiento de la deuda pública vía amortización, con el fin de producir ahorros permanentes por concepto de pago de intereses y lograr de esta forma abrir los espacios presupuestales que incrementarían de forma sostenida la atención hacia áreas prioritarias de desarrollo como educación, salud e infraestructura básica, según Información oficial.

La aplicación de los recursos obtenidos se dispusieron de la siguiente forma, de acuerdo con las cifras oficiales:

Se amortizó deuda pública por un monto de **57, 679.4** millones de nuevos pesos. De estos **54,414.1** millones de nuevos pesos se destinaron a la amortización de valores gubernamentales, **2,372.6** millones de nuevos pesos se aplicaron tanto a la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo de Protección al Ahorro como cancelación de otros pasivos bancarios, y los restantes **892.5** millones de nuevos pesos a la amortización de adeudos de las empresas desincorporadas. (48) (ANEXO 6)

La diferencia entre la fuente inicial y la aplicación de los recursos obtenidos fue de **5,771.2** millones de nuevos pesos, saldo que se conserva depositado en el mismo Fondo de Contingencia.

En este punto cabe un cuestionamiento muy válido, si el 81% de la captación se destinó a la amortización de la deuda pública gubernamental, ¿qué se destinó al desarrollo social?. De alguna forma los beneficios se deberían de ver reflejados principalmente en aquellas regiones del país que se han mantenido frustradas ante el "desarrollo" o el despegue hacia el Primer Mundo; a pesar que las cifras macroeconómicas nos den un panorama alagador en cuanto a crecimiento y desarrollo es en la economía micro, en la individual o familiar, donde existe una honda crisis ya no se diga en aquellas personas que cuentan con un empleo modesto sino también en quienes viven del campo y carecen aún de lo elemental, o bien del pequeño empresario que se ha ido a la quiebra.

48 Cfr. Ibidem pp. 63-64

Dentro del propio Programa de Modernización de la Empresa Pública, se concibe el redimensionamiento de la Administración Pública como un proceso dinámico, acorde a las necesidades del país, de donde se obtendrán recursos reasignables a programas de beneficio social, y el gobierno se orientará a buscar mejores niveles de excelencia de aquellas entidades que mantenga en su poder, así como en la definición de políticas que eleven la capacidad administrativa y de servicio a la ciudadanía, de acuerdo con los planes gubernamentales.

En estos términos se podría decir que se esperaba una transformación palpable a la vista de cualquier ciudadano, sin embargo a estas alturas y a pesar de las continuas desincorporaciones, por lo menos varios de los organismos y entidades que aún permanecen, regidas por el Programa mencionado, dan muestras de ineficiencia, casi ausentes del servicio a la ciudadanía y con prácticas dignas de la inoperabilidad administrativa, sin ir más lejos tenemos al IMSS, o bien a la propia Tesorería de la Federación, la Policía o cualquier Delegación Política, hablando de las dependencias de Gobierno.

El costo de la desincorporación no sólo ha redituado en cuantiosas ganancias para el Gobierno Federal, sino que ha cobrado a la larga un costo social y humano, si bien se han buscado cambios profundos en la estructura, sin duda se ha dañado la participación de los servidores públicos al ya no pertenecer a éste esquema, llegan a caer en el despido o son asimilados por la nueva administración con una visión diferente a la que el sector público y de servicio pretende.

Para concluir este capítulo es pertinente citar lo siguiente:

"La reforma del estado no debería identificarse sólo con la privatización (la desincorporación) y la desregulación. La reforma está marcada por una insatisfacción más o menos generalizada con la actual estructura estatal, con la manera como se prestan los servicios sociales básicos y con las muchas interferencias de la política (de los políticos) en la toma de decisiones de los administradores de las empresas dentro del propio sector público. En general, esto se concreta en la disposición patrimonialista de los recursos estatales, de un lado, y de otro en el amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para prohibir o permitir, reglamentar o desreglamentar, privatizar o estatizar, sin sujetarse ni a criterios objetivos ni al control ciudadano a través de leyes e instituciones. En rigor, lo que esta perspectiva pone en el centro es una reforma del estado, o la redefinición de los perfiles básicos del estado democrático moderno (social y de derecho)." (49)

CAPÍTULO 4

Se puede decir que el hecho de contar con un Estado "esbelto" no es garante exclusivo para contar con una sociedad satisfecha y convencida de la legalidad y legitimidad de su gobierno.

En el siguiente capítulo se tratará específicamente el caso de la desincorporación de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. , para lo cual se analizará la situación de la empresa desde su origen, sus objetivos, perspectivas y el rumbo que siguió una vez puesto en marcha el Programa de Modernización de la Empresa Pública hasta cerrar con su venta, se cuestionará si esta medida se aplicaba a la paraestatal y las repercusiones que sufrió durante el proceso y en su conclusión.

De hecho en este último punto radica la parte medular del trabajo que se ha venido desarrollando, así que del mismo se obtendrán las conclusiones a la tesis planteada.

**CAPITULO 4. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.
ESTUDIO DE CASO.- MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.
(M I C O N S A)**

La ola de la modernización marcada por la política económica del expresidente Carlos Salinas de Gortari en el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994) propone el redimensionamiento del aparato estatal. La nueva dimensión que se le dio al Estado no sólo se ha encaminado a reducir o incrementar el número de empresas públicas en su poder, de alguna forma el aspecto meramente cuantitativo no nos permite discernir si el hecho de suprimir o mantener una empresa nos valore positivamente la participación de Estado en los procesos sociales y económicos.

La adecuación de las obligaciones que ha asumido el Estado para con la sociedad y las posibilidades que ésta ha adquirido para el desarrollo individual de quienes conforman la comunidad en su conjunto, ha obligado al propio Estado a poner en marcha instrumentos de política económica que garanticen la libertad, el desarrollo integral y fomenten la participación y convivencia; además de generar las condiciones que permitan conservar a nivel Internacional la soberanía y proyectar la identidad nacional.

Sin embargo, de acuerdo con Andrés Caso la magnitud del Estado no lo hace ser más fuerte o más débil: "...estoy convencido de que cualquiera que sea el tamaño del Estado en el futuro, sus responsabilidades habrán crecido respecto a las que tuvo el Estado mínimo de los liberales clásicos. Lo verdaderamente importante será su fortaleza y su eficiencia, no su dimensión. Que la conducción, la rectoría, si no la gestión misma de ciertos procesos económicos, es irrenunciable, lo mismo que la salvaguarda de los derechos sociales ya consagrados en los estados constitucionales..."(1)

De esta forma durante la administración de Salinas de Gortari el proceso de venta de empresas públicas ha reportado cuantiosos avances en recaudación económica, como se indicó en el capítulo anterior, encausada hacia la satisfacción de las demandas sociales, según señala los objetivos que prevén la venta de paraestatales.

1 Caso, Andrés, citado por Merino Mañón, José. "Tamaño y composición de la Administración Pública". Revista de Administración Pública RAP No. 73. INAP. México, enero-abril, 1989, pp. 30-31

Entre las empresas que fueron puesta en tela de juicio sobre su funcionalidad, cumplimiento de objetivos y operación de acuerdo con su carácter estratégico o prioritario destacaron organismos que a la vista han mantenido contacto continuo con las necesidades básicas de la población y sus demandas, tal es el caso de algunas empresas filiales del sistema CONASUPO, como lo fue MICONSA, que a continuación se trata y expone para considerar las condiciones de su surgimiento, desarrollo, modernización, así como los juicios y criterios que según el propio gobierno la sometieron a revisión para proceder a su desincorporación. En este punto de alguna forma se pondera si la desincorporación era o no viable de acuerdo con sus funciones y objetivos nacionales.

4.1 ANTECEDENTES DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA REGULACIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS

El surgimiento de empresas paraestatales desde que inicia el período Constitucional de 1917 ha respondido, de acuerdo con lo planteado en el primer capítulo de esta investigación, a la intervención directa del Estado en la economía para asegurar por una parte la soberanía nacional y por otra, el desarrollo económico dirigido a lograr condiciones de igualdad justas para toda la población, según los propios preceptos revolucionarios.

De aquí se crearon empresas que permitieron poner en marcha las nuevas obligaciones que la Constitución encargaba al Estado para cumplirlas con la sociedad, como lo es, proporcionarle a la comunidad mínimos de bienestar a través del abasto de productos básicos de consumo masivo a precios accesibles que impacten tanto al consumidor final como al productor primario o campesino.

La participación directa del Estado como agente regulador del mercado nacional de productos básicos se relaciona estrechamente con el periodo de finales de los años treinta, cuando se da el proceso de la consolidación institucional del país dentro de su estructura política, económica y social, es para ese entonces que se conformaron organismos como la Compañía Nacional Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), constituida en 1937 para coordinar las operaciones relacionadas con el comercio exterior y, a su vez, se le asignó llevar a cabo las políticas para controlar los precios tope para productos agrícolas tales como: maíz, frijol, trigo y arroz .(2)

2) Cfr. Camargo, Luis A. y Durán, Carlos E. CONASUPO, La intervención del Estado en el Abasto y la Regulación del Mercado de Productos Básicos. Conasupo, México, 1982, pp. 118-119

El Estado logró definir el uso y comercialización que tendrían estos productos básicos, para lo cual dio a conocer las disposiciones que se seguirían en la organización de la distribución y evitar las intermediaciones excesivas que encarecen los productos, además de tomar las medidas pertinentes para considerar las restricciones a las importaciones o exportaciones tomando en cuenta previamente un análisis de las necesidades reales del país al respecto.

Se puede decir que a partir de ese momento el Estado lograba estructurar y definir su participación a través de los instrumentos legales, técnicos y económicos que le permitieran actuar de una forma sincronizada y acorde con las necesidades del país.

La llegada de la industrialización hacia los años cincuenta, obligaron la fijación de precios de garantía de los productos del campo, principalmente para respaldar a los productores, funcionando como un "seguro remunerador" que actuara como instrumento en la planeación agrícola, dejando en manos de los particulares aquellos productos que no fueran esenciales en el consumo diario de la población de menores recursos.

Con la bonanza del desarrollo estabilizador se dio la constante emigración del campo a las ciudades, provocando centros de consumo con notorias contradicciones ya que surgieron zonas urbanas cuya población gozaba de una favorable capacidad de compra junto a grandes conglomerados de marginados con un poder adquisitivo deteriorado. Los mecanismos para la distribución y venta de los básicos para las clases populares se tomaron insuficientes para la satisfacción de las necesidades sociales.

Aunado a lo anterior, la población rural alejada de los medios de comunicación y dispersa en pequeños poblados, se veía obligada a adquirir los productos más indispensables a precios por encima de los que se daban en los mercados urbanos, la falta de atención a estos núcleos obligó al gobierno a tomar en cuenta la necesidad de una nueva reestructuración institucional, con el fin de proteger los intereses de los campesinos tanto en su carácter de productor como de consumidor, sin dejar de lado los grupos urbanos más dañados, para ello se propuso de inicio la liquidación de CEIMSA en 1961; creándose la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA)

Replanteadas las expectativas para la acción del Estado en la regulación de mercados y el abasto de mercancías con sentido estrictamente social, se creó por orden del entonces presidente Gustavo Díaz Ordáz un organismo público descentralizado dependiente de la Administración Pública Federal denominado COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES,

(**CONASUPO**), dependiente del Sector Comercio, cuyo Decreto de creación fue publicado el 1ro. de abril de 1965, en el Diario Oficial de la Federación sustituyendo a CONASUPOSA.

De los objetivos y funciones que se le atribuyen a CONASUPO, como un sistema integral de producción, industrializador, comercializador y abastecedor de mercancías para el desarrollo de pequeños y medianos productores de campo e industriales, cabe destacar para fines de esta investigación los siguientes puntos:

- I.- Actuar con representación propia y como asesora, según proceda en los términos de las Leyes Decretos y Reglamentos respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la compañía.*
- II.- Hacer los estudios socioeconómicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades de acuerdo con las condiciones que prevalezcan.
(...)*
- VI.- Promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, y el enriquecimiento de los artículos finales con concentrados proteínicos y vitamínicos que los mejoren en sus cualidades nutritivas, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esta función y regular los nuevos mercados en cantidades, calidades y precios.*
- VII.- Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares.*
- VIII.- Crear, organizar y dirigir las instituciones, filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones*
- IX.- Coordinar sus actividades de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional, con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción, de consumo, banca oficial y privada, cámaras comerciales e industriales, y las demás personas e instituciones que juzgue conveniente." (3)*

De esta forma CONASUPO se integró como la empresa pública de la cual se vale el gobierno para cumplir y ejercer su papel rector de la promoción y el desarrollo en el mercado alimentario, considerada dentro de las áreas prioritarias de la economía estatal por su importancia en la redistribución del ingreso nacional y del crecimiento económico.

3 DECRETO QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO FEDERAL DESCENTRALIZADO DENOMINADO COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, D.O. 1o. abril 1965, en Ibidem. p. 130. *Subrayado del autor

Conforme la institución fue creciendo se crearon o adicionaron empresas filiales que le permitieron impulsar sus objetivos interviniendo en el sector agrícola y el industrial, las cuales funcionan como sociedades anónimas con recursos propios y se desenvuelven con una doble perspectiva, empresarial y social, predominando este último.

Para el caso de sus filiales, CONASUPO posee la casi totalidad de las acciones que conforma el capital social de las mismas, y a su vez éstas tienen participación en el capital social de las otras; cada filial internamente se rige de manera autónoma, sujetas al estatuto jurídico correspondiente y son concebidas como empresas de participación estatal reportando directamente a la institución matriz, respondiendo a los planes, programas y políticas que de ella emanen, integrándose de esta forma el llamado Sistema CONASUPO.

Las filiales cumplen de este modo con un doble objetivo:

- a).- Operar productivamente como empresas con patrimonio propio y administrativo interno e independiente.
- b).- Cumplir con los bienes sociales de CONASUPO como organismo regulador y de abasto en beneficio prioritario de las clases populares del país, lo que representa la supeditación de intereses mercantiles a los sociales. (4)

Estos objetivos es importante resaltarlos, ya que como se podrá apreciar posteriormente son el elemento que finalmente se pone en tela de juicio ante la justificación inconsistente para decidir la desincorporación de MICONSA como filial de Sistema; tal como se menciona, tanto CONASUPO como sus filiales están supeditados a intereses meramente sociales antes que mercantiles, por tanto la desincorporación sería viable en tanto que esos intereses hubieran dejado de ser el motor que mantuviera a estas empresas.

La participación que cobró CONASUPO en la actividad industrial del país respondió a los objetivos del gobierno federal por regular los mercados y abastecer de productos básicos a la población consumidora, principalmente a la de escasos recursos y dentro de ella destacó la industrialización de la harina de maíz por ser este grano el principal producto de consumo popular en la dieta alimentaria, expresamente de la tortilla.

El gobierno federal puso especial interés en este rubro para participar tanto en el abasto como en la regulación del mercado con el fin de que las clases más necesitadas no se vieran

4 Ibidem p. 35

afectadas en un momento dado por las fluctuaciones no controladas que pudiera sufrir el mercado de la tortilla y subproductos derivados del maíz, surgiendo la necesidad de tecnificar el producto obteniendo mayores volúmenes y calidad para su consumo, a través de la industrialización de la harina; por lo cual la tarea se le encomendó a MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.

4.2 SURGIMIENTO DE MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V. (MICONSA)*

Como se ha mencionado el consumo de tortilla en México es tradicional y se remonta a la época prehispánica. Al ser considerada como un producto básico para la población, el gobierno federal se dio a la tarea de aprobar y proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo las investigaciones sobre el proceso de elaboración de la tortilla de maíz y determinar la posibilidad de producirla a nivel industrial, de tal forma que se elevara su contenido proteico y nutricional para los consumidores mexicanos.

Fue de esta forma que en el año de 1950 el Gobierno del entonces presidente Miguel Alemán solicitó al Instituto de Investigación Tecnológica, A.C. , dependiente del Banco de México el desarrollo de las investigaciones que permitieran convertir el maíz nixtamalizado en harina de maíz nixtamalizado a nivel industrial para utilizarla como materia prima en la elaboración de la tortilla, ya que esta requiere de ciertas especificaciones en su preparación para el consumo.

"La industrialización del maíz nació en México con la intención de satisfacer la demanda...de la tortilla en las zonas rurales y urbanas del país, para lo cual se recurrió primero a la transformación del maíz en la masa de nixtamal, y posteriormente a la elaboración de harina de maíz que tiene más ventajas sobre la masa de nixtamal.

(...)

La masa nixtamalizada que se elabora en los molinos de nixtamal tiene algunas desventajas porque su costo de producción es más elevado que el de la harina de maíz, puesto que no sólo se emplean mayores cantidades de los insumos básicos y se pierden nutrientes en el proceso de limpiado del grano, sino que tiene que ser empleada con rapidez porque se descompone fácilmente..."(5)

Puestos en marcha los estudios se obtuvo como resultado la conversión satisfactoria del maíz nixtamalizado en harina de maíz, lo que motivó al gobierno federal para instruir a la Nacional

* VÉASE Presidencia de la República. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. V.6 Sector Comercio, México 1982 pp. 291 a 305
5 MICONSA Y GRUPO MASECA. La Industria del Maíz , México, 1989 p. 127-128

Financiera, S.A. para que creara la empresa denominada MAÍZ INDUSTRIALIZADO, S.A. (MINSА), el 10 de marzo de 1950 "...según escritura constitutiva 11654, protocolizada ante notario público... número 14 del Distrito Federal,... con la finalidad de producir y comercializar harina de maíz nixtamalizado, iniciando con un capital social de dos millones de pesos..." (6) El capital fue suscrito por una parte, con el 90% de las acciones en poder de la Nacional Financiera; S.A., que representaba originalmente el capital social y el 10% restante lo suscribieron los propios funcionarios de MINSА.

En 1962, por disposición oficial del gobierno federal las acciones de MINSА que poseía en su mayoría Nacional Financiera, S.A. las transfirió a la entonces CONASUPOSA, la que al convertirse en 1965 en un organismo descentralizado modificó su razón social por CONASUPO absorbiendo el capital de MINSА y convirtiéndola en filial del Sistema como una Sociedad Anónima de Capital Variable; con el objeto de inyectarle los recursos económicos necesarios para incrementar su patrimonio que le permitiera adecuarse a la demanda de la población mediante la creación de varias plantas productivas en el interior de la República, se le asignaron 50 millones más, quedando protocolizada en 1967 y constituida como una **Empresa Pública de Participación Estatal Mayoritaria**

Tras acuerdo tomado por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas el 16 de junio de 1972, se decidió cambiar la denominación de MINSА por la de **MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. de C.V. (M I C O N S A)**, e incrementó su capital social a un máximo de 100 millones de pesos, con subsecuentes incrementos en 1975, 1978, 1982, 1984 y 1986 año en el que se acordó que su capital variable fuera un mínimo autorizado de 4,498 millones de pesos.

El objetivo que le fue asignado a Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. de acuerdo con lo indicado en el Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal fue el siguiente:

" Coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país; participando en la regulación y modernización del mercado de los productos derivados del maíz que se consideren de consumo necesario para la alimentación de los sectores de la población económicamente débil, tendiente a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, el aumento del ingreso de los productores de bajos ingresos, su comercialización eficiente y el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos.

Instrumentar la participación antes mencionada a través de la organización, administración y operación de sistemas y establecimientos destinados a la industrialización y comercialización de toda clase de productos derivados del maíz.

Llevar a cabo todos los actos jurídicos y comerciales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus finalidades."(7)

Internamente sus objetivos se definieron en tres puntos básicos, de acuerdo con el Manual de Organización Institucional:

1) Asegurar la posibilidad de consumo de tortilla de maíz a la población de escasos recursos económicos, a través del abasto suficiente de harina de maíz.

2) Contribuir a la regulación y racionalización de la industria de transformación de maíz-tortilla.

3) Fomentar la producción de maíz apoyando a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. (8)

De alguna forma las atribuciones mencionadas ya hablan de una modernización en la regulación y distribución de los alimentos derivados del maíz de consumo básico para la población, de tal forma que se lograra una eficiente comercialización de los mismos e incrementar el poder adquisitivo de la población. Si comparamos esta atribución con las pretensiones de la modernización durante el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas, podemos decir que la preocupación por la alimentación especialmente de los sectores más débiles ha sido un punto a atacar no simplemente como una "necesidad de moda" o de acuerdo a los planes de desarrollo de un régimen específico, sino como un elemento fundamental para lograr un desarrollo encaminado a estos aspectos.

El rubro alimentario no es previsible que se limite a planes de atención a corto o mediano plazo, sino que debe formar parte de un compromiso permanente del Estado para con su sociedad, el hablar de una modernización durante los años sesenta da la pauta para pensar que la atención a la tarea alimentaria y de distribución son aspectos fundamentales que no pueden desligarse de los planes y programas que se emitan durante determinado régimen.

7 Presidencia de la República. Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. op.cit. p. 294

8 MICONSA. Manual de Organización Institucional. op. cit. 22-A

Por otra parte el surgimiento de MICONSA está sustentada por aspectos legales, sustentados por un extenso marco de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y otros de naturaleza oficial para su funcionamiento y operación tanto como empresa pública de participación estatal, así como sociedad mercantil.

Como Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, cabe destacar algunas de las Leyes que normaron su operación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 05-02-1917
- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios. D.O. 31-08-1934
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. D.O. 30-12-1950
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29-12-1976.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D.O. 31-12-1976
- Ley de Obras Públicas. D.O. 30-12-1980.
- Ley General de Bienes Nacionales. D.O. 08-01-1982.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. D.O. 31-12-1982
- Ley Federal de Entidades Paraestatales. D.O. 14-05-1986.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. D.O. 31-12-1986.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos
- Ley Federal del Trabajo
- Ley del Seguro Social
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley General de Normas, Pesas y Medidas
- Ley General de Salud. (9)

De esta forma MICONSA surge a la vida Industrial y comercial de nuestro país como una filial más del Sistema CONASUPO, con la finalidad principal de cumplir con un servicio netamente social mediante su contribución en el desarrollo de la producción de alimentos básicos para las clases más afectadas económicamente, lo cual hace que su existencia tenga una justificación especial, ya que con la creación de esta empresa, el gobierno de una forma u otra logró llegar a las raíces más profundas de esta sociedad.

4.3 DESARROLLO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DE MICONSA Y SU CUMPLIMIENTO CON LOS OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES ASIGNADAS

Para ubicar este punto en el contexto que se desarrolla el presente trabajo de investigación se explicará brevemente la trayectoria de MICONSA hacia 1987-88 con el objeto de definir a partir de esta fecha la orientación que tomó y las perspectivas que se tenían planeadas para fomentar su desarrollo, y asimismo detectar hacia 1990 el punto dónde arranca, con el Gobierno del expresidente Salinas de Gortari, su modernización y posteriormente indicar los factores que determinaron su desincorporación en 1993.

Como se ha mencionado anteriormente el establecimiento de empresas públicas en nuestro país ha respondido invariablemente, dentro de los márgenes de sensibilidad política y necesidad social, a un proyecto nacional definido y orientado a cumplir con los satisfactores de la población según marca la razón jurídica de la propia Constitución Política.

Para la creación de MICONSA se tomó en cuenta de antemano las pretensiones de un proyecto de nación claro, así como los antecedentes y tradiciones históricas y culturales que caracterizan *per se* a la sociedad mexicana, ya que el consumo de tortilla entre nuestra población no surgió hace 50 años, sino que se arraiga desde tiempos prehispánicos como una forma de alimentación aunada al cultivo de su materia prima "el maíz".

En relación a este aspecto es importante resaltar lo comentado en el primer capítulo de esta investigación en relación a lo que sobre el término nación destaca el artículo 27 constitucional, el cual en forma implícita destaca lo que "originariamente le corresponde a la nación", en lo que a la territorialidad se refiere; sin embargo el término no se puede reducir a las tierras y aguas, sino que como se comentó es alma y espíritu, legado de recursos, de acontecimientos y un proyecto de vida permanente, que identifica, asocia y une las voluntades del pueblo como uno sólo.

De acuerdo con ello el surgimiento y la existencia de MICONSA no solamente se podría limitar a la necesidad de la industrialización del maíz para su venta y comercialización, sino que se le daba presencia y atención a una de las más profundas herencias alimentarias de la nación como tal, ligada a religión, tradición y al bagaje cultural que representa. De hecho, el simple cereal ya es un elemento que reconoce a un pueblo muy específico y la transformación como alimento de consumo integral con otros alimentos, la tortilla, caracteriza, identifica y cohesionan a la nación mexicana en su esencia.

El maíz, producto de la tierra y originario de mesoamérica, jugó un papel determinante como alimento y como deidad venerada por nuestros ancestros a través de Centéotl - gran dios del maíz maduro- y Xitonen- diosa del maíz tierno- a quienes los indígenas encomendaban sus cosechas. El grano cocido, la mazorca y la imprescindible tortilla rica en nutrientes y cuyo proceso requiere de la elaboración de la masa de nixtamal se convirtieron en parte fundamental de la vida, la alimentación y las costumbres de los pueblos de la región, principalmente del nuestro.

La nixtamalización del maíz surgió con la propia necesidad de consumirlo, para lo cual se le dio un tratamiento especial al grano duro y seco para volverlo masa. "Tal vez el primer sistema que se empleó para 'echar' las tortillas fue moler el maíz directamente y obtener un polvo (la harina) al que si se agregaba agua, podía amasar en forma de una pasta que se cocía fácilmente y con la que podía hacer tortillas. Sólo que debió sorprenderse al ver que su 'polvo' se descomponía con facilidad (se arrancaba) y adquiría mal olor al cabo de tres o cuatro días.

La causa de esta descomposición es la oxidación de las grasas del germen debido a las enzimas que producen la ranciedad." (10)

El maíz al cocerse en agua recibe el nombre de nixtamalización y el agua de su cocimiento es llamada agua de nejayote, el cocimiento permite el desprendimiento del pericarpio del grano, la parte más indigesta para el consumo humano, mejorando el valor nutricional del grano. La cocción exigía un reposo de 12 a 14 horas para proceder a su lavado y molido, obteniendo la masa con la que se "palmean" las tortillas que se cuecen sobre una superficie metálica caliente, o comal.

La masa nixtamalizada que se produce en los molinos domésticos tiene varias desventajas; costos de producción elevados en relación con la harina de maíz, ya que requiere de mayores cantidades de materia prima, pérdida de nutrientes al momento del lavado, fácil descomposición y la fabricación de tortillas es menor que el de la harina de maíz.

El proceso de nixtamalización es lo que dio origen en nuestro país a la industria de la harina de maíz nixtamalizado y a la de la tortilla, siendo ésta la industrialización primitiva del maíz con la propiedad de acompañar a cualquier otro alimento, de difícil descomposición y fácil de hidratar.

Es evidente que en sus inicios la producción de harina de maíz no sería un proceso sencillo y tendría varias fallas, pero la base ya se tenía y la producción de harina para las tortillas debería continuar, perfeccionarse y lograr un producto nutritivo, duradero y capaz de constituirse en un elemento básico de la dieta del mexicano.

La industrialización de la harina y la tortilla tuvo sus inicios como se comentó en el punto anterior, hacia finales de los años cuarenta, para este entonces se dieron los primeros experimentos para fabricar una harina de estado y composición estable que evitara la elaboración del nixtamal diariamente de forma doméstica, así como su desperdicio, ya que por la fermentación era de rápida descomposición sobretodo en zonas calurosas.

A pesar de continuos experimentos no fue hasta 1960 cuando la industria del maíz nixtamalizado se empezó a desarrollar consistentemente; por su parte el Banco de México contaba con una Planta en Tlalnepanitla, Estado de México en donde aplicaba investigaciones sobre los procesos de cocción, deshidratación, clasificación del grano de maíz y la propia producción de la harina de maíz nixtamalizado; además es de destacar que procesos de este tipo eran únicos a nivel mundial.

Los inicios de la Industria del nixtamal como una nueva rama dentro de las diversas áreas industriales en desarrollo o de punta, tuvo problemas para despegar ya que se encontraba ante una situación difícil, se requería desarrollar una tecnología que partía de cero y que tendría que competir con el proceso artesanal. "La producción de la tortilla en México en los años sesenta era casi artesanal. En un país en franco desarrollo económico e industrial, con 45 millones de habitantes que consumían de 4 a 5 millones de toneladas de tortilla al año, la producción no estaba desarrollada en toda su capacidad. Esto representaba, pues, un gran valor potencial para la industria de la harina de maíz y la tortilla "(11)

La transformación del maíz en harina trajo consigo la solución al problema de la conservación de la masa de nixtamal, principalmente en aquellos lugares de climas cálidos o tropicales donde en cuestión de horas es inconsumible. El proceso de producción de harina es parecido al usado en los molinos de nixtamal y a grandes rasgos consiste en los siguiente:

- Recepción del grano.
- Preparación del nixtamal mediante la cocción controlada del maíz en agua y la

11 Ibid.

incorporación de cal.

- Lavado y molienda del nixtamal.
- Proceso de secado.
- Con el fin de separar las partículas gruesas de las finas, el nixtamal molido y seco se cieme cuidadosamente.
- Las partículas gruesas se regresan para su molienda.
- Las partículas finas pasan al departamento de envase para su empaque; en presentación doméstica de 1 kilogramo y a granel en bultos de 20 a 40 kilogramos.
- Harina enriquecida. Se prepara la harina de maíz, mezclando 8% de harina de soya como enriquecedor con el objeto de elevar el valor proteínico del producto, envasado en su presentación de un kilogramo. (12)

El proceso que se obtiene para la fabricación de la tortilla a partir de la harina generó una mayor demanda del producto ya que se reducían mermas y desperdicios de maíz, disminución en la pérdida de nutrientes, una gran contribución a la salud de los consumidores por los estrictos controles de calidad aplicados y un rendimiento mayor al 15% aproximadamente, en relación con el proceso de nixtamalización en molinos; lo que significa que con un kilogramo de maíz procesado en molino se elaboran de 1.350 a 1.400 kilogramos de tortillas mientras que con la harina se logra producir de 1.550 a 1.650 kilogramos (13)

Para cumplir con sus atribuciones y objetivos ante la imperiosa necesidad de satisfacer la creciente demanda de harina de maíz, MICONSA fue ampliando su capacidad de oferta mediante la instalación y puesta en marcha de cinco plantas industriales, distribuidas a lo largo del territorio nacional ubicadas en diferentes Estados de la República, en el siguiente orden, de acuerdo con su importancia productiva:

TLALNEPANTLA, Estado de México : Surge en marzo de 1950, con una producción instalada de 360 toneladas diarias, que fueron creciendo paulatinamente, con las siguientes instalaciones para la guarda y conservación de la materia prima y producto terminado:

- Silos para el almacenaje de maíz con capacidad de 3,000 toneladas
- Silos para la conservación de harina de maíz con capacidad de 230 toneladas.
- Almacén para la guarda de producto terminado con capacidad de 4,500

12 Información tomada del folleto de Inducción a la Empresa, MICONSA, México, 1985

13 Información tomada de la Revista de Comunicación interna de MICONSA, La Familia MICONSA, Año 1, Vol. 1 Noviembre, 1990. p. 5

GUADALAJARA, Jalisco : Inició sus operaciones en febrero de 1978 con una producción instalada de 240 toneladas diarias, que amplió en 160 más para 1984 y cuenta con:

- Silos para el almacenamiento del maíz con capacidad de 2,300 toneladas
- Silos para almacenamiento de harina de maíz con capacidad de 720 toneladas
- Almacén para la guarda de producto terminado con capacidad de 3,000 toneladas.

JÁLTIPAN, Veracruz : Se pone en marcha en septiembre de 1976, con una producción instalada de 120 toneladas diarias para la guarda y conservación de materias primas y dispone de la siguiente capacidad instalada:

- Silos para la guarda de maíz con capacidad de 2,100 toneladas.
- Silos para almacenamiento de harina con capacidad de 280 toneladas.
- Almacén para la guarda de producto terminado con capacidad de 200 toneladas.

ARRIAGA, Chiapas : Inició en septiembre de 1976 con una producción de 120 toneladas diarias y cuenta con las siguientes instalaciones:

- Silos para la guarda de maíz con capacidad de 100 toneladas.
- Silos para almacenamiento de harina de maíz con capacidad de 280 toneladas.
- Almacén para la guarda de producto terminado con capacidad de 220 toneladas.

LOS MOCHIS, Sinaloa : Amarcó sus operaciones en marzo de 1979 con una producción instalada de 240 toneladas diarias, ampliadas a 160 más en 1984, cuenta con las siguientes instalaciones:

- Silos para el almacenamiento de harina de maíz con capacidad de 280 toneladas.
- Almacén para la guarda de producto terminado con capacidad de 220 toneladas.(14)

Para 1987 contaba con una Planta más en ATLACOMULCO, Estado de México, con la cual se producían 500 millones de tonelada anuales en conjunto.

La participación de MICONSA en el mercado nacional de la industrialización de la harina de maíz, la llevó a tratar de cubrir gran parte del mercado nacional que compartía con la empresa que de no haber existido la paraestatal, monopolizaría este importante ramo de la producción, el grupo MASECA, GRUMA nacida en 1949 en Cerralvo, Nuevo León y actualmente *superholding* del prominente empresario Roberto González Barrera.

14 Ibid.

Hacia 1990 la industria de la harina constituida por los dos grupos: MICONSA y MASECA controlaban el mercado, por su parte la primera captaba 47% del mercado con 7 Plantas productoras (considerando la maquiladora de Industrias CONASUPO, ubicada en Monterrey, Nuevo León y una Planta más que para ese entonces se encontraba en construcción en el Estado de Guerrero) y la segunda con el 53% restante apoyada con 11 Plantas industriales. En este periodo la industria de la harina crecía en un 6.05% anual.

Como se puede apreciar la participación tanto de la iniciativa privada como la de MICONSA generan un doble monopolio, en ámbitos diferentes. Retomando lo comentado respecto al artículo **28 constitucional** en el segundo capítulo de esta investigación, cabe repetir nuevamente algunos párrafos del mismo:

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivo y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...

El Estado sujetándose a las leyes podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público...

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta"(15)

Todo parecería indicar que MICONSA violaba de alguna forma el artículo en cuestión, sin embargo, se podría decir que por la actividad desempeñada se exceptúa del término, la empresa como tal existe para producir bienes y servicios, además de generar un gran número de empleos, y actuar como regulador del precio correspondiente y agente revitalizador de la economía.

La propiedad estatal podría pensarse en algún momento como un problema de monopolio, sin embargo esta no pasaría a ser tal ya que el Estado se encarga de administrar y controlar lo que le corresponde y le es propio a la comunidad por derecho al formar parte integral de la propiedad del Estado.

En torno a lo anterior es importante mencionar que "...la empresa pública por si misma no posee virtudes especiales. La cuestión no estriba en saber cuantas se necesitan, sino para qué pueden ser útiles. El mérito de la empresa pública radica en la contribución que puede prestar a la seguridad social y a una economía de expansión." (16)

Particularmente por el tipo de subsidio que recibía MICONSA se podría pensar que actuaba en ventaja sobre la iniciativa privada, aunque el hecho real es que sometía a ésta al control del mercado y del precio del producto, de otra manera el precio final tanto de la harina de maíz como de la tortilla se hubiera disparado de tal forma que la población se vería afectada, cuando el objetivo primordial consistía en apoyarla .

Por lo tanto el aparente monopolio estatal en el caso de MICONSA es plenamente justificable y aceptable; la propiedad pública, es decir la que le corresponde a la comunidad por sus características y por el interés nacional que implica no podía dejarse en manos de los particulares, ya que el interés común se sobrepone a cualquier interés mercantil.

15 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada op. cit. pp. 79-80

16 Robson, William A. Industria Nacionalizada y Propiedad Pública . Madrid, Técno, 1964, pp. 448-449

Ante esta situación, desde sus inicios la paraestatal se enfrentó a la competencia de la industria privada y a la lucha por equilibrar y satisfacer el mercado de la alimentación como lo es la harina de maíz y la tortilla, centrando sus esfuerzos en los siguientes puntos:

- Asegurar la posibilidad de consumo de tortilla a través del abasto suficiente de harina de maíz.
- Contribuir a regular el mercado y fomentar la producción de la industria maíz -tortilla.
- Impulsar la producción de maíz apoyando a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios
- Utilizar al máximo la capacidad instalada de sus Plantas Industriales.(17)

De hecho la fabricación de harina de maíz a través de MICONSA llevaba una doble misión, por una parte, balancear la competencia en el mercado harinero y por otra, apoyar a la industria de la masa y la tortilla integrada actualmente por alrededor de 75 mil molinos y 150 mil tortillerías a nivel nacional, de las cuales 16 mil tortillerías se encuentran en el Distrito Federal.

Entre los consumidores potenciales de la harina MICONSA se contaba con: el consumidor urbano, la fuerza de trabajo móvil, el consumidor rural, molineros y tortilleros. Además de la labor comercializadora del producto de MICONSA, ésta se abocó a destinar parte de su producción para programas de alimentación a las comunidades más necesitadas a través de CONASUPO y Distribuidora CONASUPO, para hacerlas llegar a las mismas.

De la producción diaria, principalmente de la Planta de Tlalnepantla, se destinaba parte para el programa alimentario del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que incluía un paquete de harina de maíz de 1 Kg. en las despensa destinadas para aquellas familias que se veían afectadas por fenómenos naturales o desastres, con los consecuentes daños de los mismos.

Dentro del Plan de Gobierno propuesto para el periodo 1982-1988, se tenía proyectado construir 10 plantas productoras de harina de maíz controladas por MICONSA, en las cuales participaría inversión de los gobiernos estatales, municipales, los industriales de la masa y la tortilla, los pequeños y medianos productores de maíz y CONASUPO.

17 Medina, Francisca y Bello Juan C. "Si de harina de maíz se trata..." Sistema Num. 72, CONASUPO. Agosto de 1988. P. 6

"El nuevo proyecto para producir harina de maíz de ninguna manera afectará a molinos o tortillerías ya que por lo regular son del mismo propietario, (a excepción de los establecidos en México, Guadalajara, Puebla y parte de Veracruz que trabajan aisladamente). La sustitución de la masa por la harina de maíz, ayudará a estabilizar el precio de la tortilla y evitar la especulación con el maíz."(18)

La participación de MICONSA en el mercado de la masa y la tortilla se centro principalmente en el abasto a los pequeños empresarios de molinos y tortillerías aportando un mejor producto para la elaboración de la tortillas a un mejor precio.

Para los años 1987-1988 la empresa participaba en el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el expresidente Miguel de la Madrid dentro de los propósitos fundamentales del Programa Inmediato de Reordenación Económica al contribuir en el abatimiento a la inflación, ya que el producto se mantenía en una estructura de precios fijado dentro del rango del salario mínimo, promoviendo de esta forma la conservación del poder adquisitivo. Esta estructura le permitía al consumidor un ahorro real en la adquisición de la tortilla de maíz.

Por otra parte el programa de MICONSA, al fundamentarse en la promoción de plantas productoras y en la adquisición de maquinaria y refacciones para el mantenimiento de las mismas, fabricadas en el país, con frecuencia en las propias plantas por los tomeros y fresadores del área de mantenimiento, ya que existen piezas de difícil sustitución, evitaron la demanda de divisas reduciendo los costos de adquisición; además de lograr un incremento en la capacidad de producción instalada y el desarrollo de tecnología nacional.

Los programas productivos tendieron a desarrollar el uso integral de la capacidad de producción instalada y la eficientización de los procesos que permitieron incrementarla, estas acciones lograron la protección del empleo, la planta productiva y fomentar el consumo básico.

La estrategia de gobierno en cuanto al "Cambio Estructural" en el cual, como se explicó anteriormente, se propuso llevar a cabo cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo, MICONSA participó en la ampliación de la satisfacción de una de las necesidades básicas de la población: la alimentación, mediante el incremento en la producción de harina, enfatizando de esta forma la prioridad en los aspectos sociales y distributivos del crecimiento nacional.

18 Ibid.

MICONSA como empresa pública, filial del área industrial de CONASUPO, constituyó una herramienta para el logro de los objetivos nacionales, tomando en cuenta su propósito social en la producción nacional de alimentos.

De acuerdo con esto la empresa pública en materia alimentaria ha conformado la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores; a través de ésta el Estado ha logrado ejecutar diversas acciones en cumplimiento con el compromiso social plasmado en la Constitución Política. De esta forma para que las paraestatales desempeñen adecuadamente el papel asignado, es necesario que se orienten como parte integral del sector público y sean concordantes con las políticas del gobierno federal, a través de los coordinadores del sector respectivo. Así se tiene que:

"MICONSA, acorde con la filosofía de la Economía Mexicana plasmada en el artículo 25 de su Proyecto Nacional (Constitución Política), ha logrado fortalecer el carácter mixto de la Economía, con ... acciones que han contribuido a consolidar el desarrollo de la empresa pública en un área tan prioritaria como lo es la alimentación." (19)

De las acciones que se encaminaron a cumplir con la misión y propósitos de MICONSA se tienen los siguientes:

- Coinversiones con Gobiernos Estatales, Sector Social y Sector Privado, con el objeto de modernizar la cadena de maíz tortilla, por las posibilidades de aportación y beneficio para cada uno de los participantes, ya que incorpora a los Industriales de la masa y la tortilla y a las autoridades estatales en quienes recaen las funciones de promoción y fomento agrícola e industrial contribuyendo de esta forma al desarrollo regional y a la satisfacción de abasto de su población.

De esta forma y de conformidad con el Programa de Descentralización Administrativa planteado en ese periodo, se pretendió impulsar el desarrollo regional del país promoviendo la transferencia de empresas industrializadoras de productos básicos a las entidades federativas, apoyadas por inversionistas regionales.

19 MICONSA. Sesión del Consejo de Administración, No. 292. (Evaluación 1983-1988), México, 18 de agosto de 1988.

La importancia de la actividad productiva que desarrollaba MICONSA, se orientó hacia dos acciones básicas: la regulación del mercado y el abasto suficiente y oportuno, además de contribuir al fomento del desarrollo económico y social del país, lograr el desarrollo equilibrado de la producción, el aumento del ingreso de los productores de bajos ingresos, su eficiente comercialización y el aumento en el poder real de compra de los consumidores de escasos recursos.

Otro de los puntos básicos que buscó desarrollar la política de MICONSA, fue el apoyo a las actividades de producción y distribución de las empresas públicas regionales, de hecho en el Plan Nacional de Desarrollo (1983- 1988) los objetivos se centraron básicamente hacia el desarrollo en las entidades federativas, apoyando principalmente a comunidades o municipios específicos, evitando con ello los efectos ecológicos y sociales que ocasiona la localización de las actividades productivas en ciertas áreas geográficas.

Los proyectos de inversión que guardan un impacto regional, tendían a vincularse con los programas de gobierno de los estados donde se llevaría a cabo de acuerdo con los proyectos de desarrollo que el gobierno federal se planteó impulsar. A este respecto MICONSA efectuó un estudio sobre la posibilidad de expansión de la industria harinera, que se le denominó de "Máxima Harinización" y actuaría con la siguiente participación:

- Gobierno Federal a través de MICONSA	49%
- El Gobierno del Estado, los productores del maíz y los industriales de la masa y la tortilla	51%

La parte central de este programa de desarrollo pretendía la instalación de nuevas plantas que de acuerdo con la estimación de la demanda potencial de harina para 1988, éstas deberían contar en ese año con una capacidad adicional de producción de 2 millones 398 mil toneladas anuales.

Con la nueva modalidad participativa Estados-Gobierno Federal se pretendía fomentar la producción, se facilitaría y controlaría la comercialización del grano, se podría garantizar el suministro de materia prima a las tortillerías y se aseguraría el abasto regional.

Como se mencionó, en 1987 se concluyó la construcción de la Planta Atlacomulco ubicada en el Estado de México, con una capacidad de producción instalada de 50,000 toneladas anuales,

la cual empezó a funcionar en 1988, logrando una producción diaria de 170 toneladas; asimismo se concluyeron los trabajos de ingeniería de detalle de las Plantas de Huamantla, Tlaxcala y Acapulco, Guerrero, destacando de esta última que sus trabajos de construcción iniciaron en ese mismo año.

Al mismo tiempo con la integración nacional se haría más accesible las piezas de repuesto con la consecuente reducción en los niveles de inventario de esas partes, y en los costos de mantenimiento.

Sin embargo, el proyecto de construcción de 11 Plantas previstas fueron suspendidas a consecuencia de las disposiciones económicas emitidas por el gobierno federal en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal derivada de la grave crisis que en ese momento enfrentaba el país.

De haberse logrado el proyecto, bajo la propia rectoría del Estado se concertarían los grados de participación de las empresas privada y pública en el desarrollo del programa propuesto para la industria harinera, orientado a lograr la completa sustitución, aunque gradualmente, de la masa por harina de maíz, como insumo básico para la fabricación de las tortillas. De esta forma de las 48 plantas necesarias, la industria harinera privada (principalmente MASECA) establecería las que considerara posibles y acorde con sus propósitos, por otra parte las restantes las instalaría MICONSA.

Por lo que se refiere a la tecnología desarrollada, MICONSA con 38 años de operación en diversas Plantas con variados procesos de fabricación, la colocó en posesión de tecnologías basadas en la experiencia propia, logrando el desarrollo para la instalación de plantas eficientes y altamente rentables.

Aunado a lo anterior, se implantaron mejoras tecnológicas que permitieron la recuperación, casi en su totalidad, de aguas residuales del proceso y la incorporación de nutrientes adicionales a la harina de maíz, según información de la propia paraestatal.

En materia de Simplificación Administrativa, Desconcentración y Descentralización, cabe destacar que desde su surgimiento MICONSA se vino desempeñando bajo criterios de desconcentración ya que la naturaleza de sus operaciones exigía dotar a cada unidad industrial de las facultades y recursos necesarios que le permitieran operar en forma eficiente y responder de manera inmediata al entorno en el que se desenvolvía.

Sin embargo, no existía una estructura administrativa corporativa, ya que para 1982 lo poco que había se encontraba ubicada físicamente en la Planta Tlalnepantla. En general la estructura orgánica de las Plantas, presentaba diferencias en cuanto a la nomenclatura y cantidad de las unidades administrativas que las conformaban, se podría decir que existía una duplicidad en la conformación y línea de autoridad entre las Plantas y el Corporativo.

No se encontraba claramente delimitado el ámbito de competencia de cada nivel jerárquico y/o Planta, al interactuar paralelamente ambas estructuras propiciaban que el Corporativo descuidara su función inherente a normar, coordinar, supervisar y evaluar a las 5 Plantas, abocándose la mayoría de las ocasiones a la atención de problemas administrativos exclusivos de la Planta Tlalnepantla.

Se carecía de políticas generales y normas de control interno que orientaran la adecuada operación de cada una de las áreas, evitando así la duplicidad de funciones, lo que provocaba una deficiente coordinación y evaluación de los programas individuales de trabajo establecido para éstas.

Por otra parte, la separación del personal del Corporativo y de la Planta Tlalnepantla sólo se presentaba a nivel plantilla, lo cual ocasionaba que los pocos controles administrativos existentes no permitían diferenciar lo correspondiente a una u otra estructura, para el registro respectivo de su ejercicio.

En esta misma materia de descentralización no fue hasta 1984 que por disposición del gobierno federal, en decreto emitido el 4 de junio, se solicitó a los coordinadores de sector que se abocaran a esa tarea, de acuerdo con esto MICONSA formuló su programa de descentralización administrativa, con lo cual obtuvo hacia 1988 los siguientes beneficios:

- Otorgar a las Plantas Industriales mayor autonomía de gestión para que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, solventaran aquellos problemas derivados de su operación que no necesitaran de autorización superior por parte de los órganos centrales o dependencias globalizadoras.
- Transferir a las Plantas los recursos humanos, materiales y financieros, para el cumplimiento de las atribuciones conferidas.
- Favorecer la construcción de nuevas Plantas Industriales en lugares estratégicos del interior del país, para satisfacer la demanda de la harina de maíz en las regiones desatendidas, bajo el esquema que ya se explicó anteriormente.

- Se aprobó que las Plantas compraran el maíz necesario para su proceso productivo, a los productores regionales, directamente o mediante la celebración de convenio suministro.

- Se logró definir claramente las atribuciones de la Oficina Central, las cuales se resumen en: normar, coordinar, supervisar y evaluar la operación de la empresa en su conjunto, asignando a las Plantas las funciones de operación y ejecución relacionadas con la producción y comercialización de la harina de maíz.

Por otra parte, con el mismo esquema de descentralización que se puso en marcha se lograron consolidar los siguientes objetivos:

- Beneficiar a los pequeños productores de maíz de la región en donde se localizara cada Planta, al comprar a estos directamente sus cosechas.

- Aprovechar los recursos humanos de la región, para la integración del aparato productivo y administrativo de la Planta, creando fuentes de empleo regionales.

- Agilizar el mantenimiento de la maquinaria y equipo de la Planta al facultarla para la contratación de servicios a nivel local.

- Contribuir al abasto regional de la harina de maíz como un producto de la dieta básica.

- Abatir los retrasos en el suministro de los artículos y/o materiales que la Planta requiriera para su operación, adquiriéndolos a nivel local.

- Propiciar la transparencia en el manejo de los recursos de cada Planta al contar en éstas con una área responsable de la Contraloría interna, así como la atención de los problemas de carácter legal al dotarla de una área especializada de Asuntos Jurídicos.

- Dotar a la Plantas de una estructura orgánica uniforme, acorde a las necesidades reales de operación que permitieran la coordinación con el Órgano Central.

- Estandarizar los procedimientos administrativos relacionados con la operación de las Plantas, para la simplificación de las tareas que a éstas involucraban.

De acuerdo con lo anterior podemos decir que al ambar 1988 MICONSA, como empresa filial de la CONASUPO, logró contribuir con el Sector Comercio en la atención de las necesidades sociales de la población mediante la producción, distribución y abasto de la harina para la elaboración de uno de los productos básicos por excelencia, la tortilla.

Los objetivos generales de la empresa, como se ha mencionado, marcan lo siguiente:

- Asegurar la posibilidad de consumo de tortilla de maíz, a la población de escasos recursos económicos, a través del abasto suficiente de harina de maíz.

- Contribuir a la regulación y racionalización de la industria de transformación maíz-tortilla.
- Fomentar la producción de maíz apoyando en su lugar de origen a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Estos objetivos se lograron traducir en la práctica en forma muy específica en:

- La organización, administración y operación de sistemas y establecimientos destinados a la industrialización de maíz como materia prima para la fabricación básica de tortilla.
- La producción y comercialización de harina de maíz encaminada hacia obtener una mayor participación en el mercado que permitiera a CONASUPO regular el precio, el abastecimiento y racionalización de la industria del maíz.
- Proteger tanto la capacidad de compra de los consumidores, como el ingreso de los pequeños productores de maíz.

El funcionamiento de las Plantas representó la operación de prácticamente el total de la capacidad de producción instalada, elaborándose harina en las siguientes presentaciones: a granel, en sacos de 20 y 40 Kgs; cuya producción se destinó básicamente a la fabricación de la tortilla comercial. El llamado granelito, producido únicamente en la Planta Los Mochis, se envasaba en sacos de 20, 10 y 5 Kgs. que se distribuía a través de las tiendas de autoservicio y cuya ventaja radicó en un importante ahorro por concepto de material de envase, producto destinado a zonas rurales, y por último la presentación en paquete de un kilogramo, destinado al consumo doméstico de tortilla.

Para 1988, se programó la producción y venta de 504 mil toneladas de harina de maíz; 384 mil toneladas de granel y 120 de paquete concluyéndose en su totalidad, con una plantilla de personal autorizada por 1,704 empleados, distribuidos en 231 en las Oficinas Centrales y 1,473 en la Plantas Industriales. (ANEXOS 7 y 8)

MICONSA logró abastecer con su operación las necesidades de la población potencialmente consumidora de tortilla a nivel nacional y en términos comparativos se cuenta con lo siguiente:

En 1983, se cubrió el consumo de 5.7 millones de consumidores por día (1.14 millones de familias). Cifra que para 1988 se elevó a 7.6 representando el 1.52 millones de familias y con expectativas bastante alagadoras para los años subsecuentes, ya que se pretendía elevar la producción al considerarse a la harina de maíz como el principal producto para llevar a cabo la racionalización del uso del grano básico, como elemento alimenticio encaminado a la superación nutricional de la población.

Se puede decir que hasta 1988, precisamente en el inicio de la etapa de transición a la modernidad, MICONSA ya se había logrado consolidar como una empresa pública con alto prestigio ante la sociedad, con tradición y con posibilidades muy claras de lograr un importante desarrollo a mediano plazo con la construcción de una serie de Plantas en coordinación con los gobiernos estatales para su operación, se mantenía como una empresa productiva y lo suficientemente rentable, con la plena confianza de que lograría un desarrollo más allá de lo previsto.(ANEXO 9)

Por otra parte, la trayectoria que siguió desde su surgimiento se vio orientada hacia la plena atención de la comunidad, sobre todo de escasos recursos, además de identificarse dentro de los idearios de la Revolución como una empresa destinada principalmente a la atención de la justicia social, el desarrollo regional y ampliación del empleo a través de la extensión de su planta productiva, hasta 1988 se veía como una empresa completa y una institución dirigida a cumplir con sus objetivos, sus metas y sus planes.

Quizá administrativamente haya requerido de una depuración y reducción de tramos de control dentro de su composición orgánica, así como de reestructuración de las áreas; pero en sí su perspectiva era la de una empresa sana, redituable y con perspectivas de desarrollo para conservarla como un patrimonio del Estado.

4.4 MODERNIZACIÓN INTERNA DE MICONSA Y SUS IMPLICACIONES

La definición del papel del Estado dentro de la industria alimentaria era clara y de hecho en el propio Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y aún en el de 1988-1994 presentado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, es notorio que por lo que a la CONASUPO respecta, y pensando en sus filiales, no se aplicarían prácticas de gobierno que la afectaran en su desarrollo o tendieran a desincorporarlas.

En este punto es importante aclarar las líneas de acción que en esta materia se plasmó en ambos Planes. Por lo que respecta al sexenio de Miguel de la Madrid, el documento señala lo que se dio en llamar la Modernización Comercial y el Abasto Popular, la cual pretendía modificar la composición de los agentes y la Integración plena y equilibrada con los sectores productivos. En tanto la modernización en el abasto popular se centraba en lograr la correspondencia entre la capacidad social de producción y la capacidad social del consumo.

La principal problemática de tipo estructural detectada se resume en los obstáculos para la satisfacción adecuada de las necesidades de consumo, el crecimiento distorsionado del comercio, la vinculación insuficiente y desigual con los sectores productivos y las prácticas nocivas que de alguna forma condicionan el consumo.

La estrategia de modernización comercial y abasto para enfrentar la problemática se centró en los siguientes puntos:

- **Fomentar coordinadamente con otros sectores, la producción de básicos, incidir en la oferta de los mismos y ejercer un papel determinante en la reorientación de los hábitos de consumo hacia aquellos bienes producidos en el país.**
- **Mejorar la distribución regional de la capacidad de acopio, almacenamiento, transformación, transporte y servicios, y procurar que los agentes comerciales contribuyan a esos propósitos.**
- **Reducir los márgenes de comercialización y consecuentemente los precios al consumidor intermedio y final, principalmente de los productos básicos.**
- **Contribuir al fomento de las exportaciones y la sustitución de ciertas importaciones.**
- **Reducir la intermediación excesiva a través del impulso a las diferentes formas de organización y capacitación de consumidores, comerciantes y productores**
- **Combatir los monopolios, el acaparamiento y las prácticas especulativas que lesionan el consumo popular.**
- **Contribuir a crear empleos productivos, principalmente en las áreas de infraestructura de acopio y abasto, así como en los servicios auxiliares.**
- **Promover, en coordinación con otros sectores, la integración del productor directo en los procesos distributivos, para que genere y retenga una mayor proporción del excedente." (20)**

Las políticas y acciones destinadas a fomentar la producción y distribución de los bienes de consumo para la población se concentraron, según el propio Plan, en los productos de alto valor nutritivo para lograr condiciones superiores de bienestar, en cuanto a alimentación y su fomento, para lo cual se propuso la conformación del Sistema Nacional para el Abasto, acompañado de políticas específicas para fijar precios de garantía, mecanismos de concertación y formas de coordinación intersecretarial que se ejecutarían a través del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

El propio Sistema Nacional de Abasto se pretendía implantar como un Programa a largo plazo cuyo propósito se centraba en integrar una red de infraestructura y de servicios, con esfuerzos del sector público en sus tres ámbitos de gobierno, así como los sectores social y privado.

De hecho ante la crisis sufrida en 1982, la escasez generalizada de recursos impidió al sector privado continuar con su participación en la compra de granos básicos por lo que la propia CONASUPO tuvo que hacerse cargo de las compras, convirtiéndose prácticamente en la única abastecedora, con la consiguiente carga financiera que esto significó por concepto de importaciones, desplazamientos, almacenaje y conserva de los productos agropecuarios que permitieran garantizar el abasto alimentario.

Al enfrentar la crisis las empresas filiales del sistema necesitaban de mayor asignación de capital de trabajo y sus necesidades de financiamiento crecían. Los subsidios se vieron afectados ya que se incrementaron sensiblemente, a la vez que se detectaron desviaciones en su aplicación.

El conjunto de hechos que dañaron fuertemente a la economía estaban desequilibrando de alguna forma la estructura financiera de CONASUPO y sus filiales; sin embargo, no era posible que estas dejaran de atender sus funciones de regulación y abasto, con la entrada del entonces presidente Miguel de la Madrid se planteó el proceso de cambio estructural, orientado a una mayor eficiencia operativa.

Las acciones comprendidas en el cambio estructural tendían a la racionalización de subsidios, rehabilitación financiera del organismo matriz, capitalización de las empresas filiales, reestructuración de la organización administrativa, modernización de sistemas y procedimientos y descentralización y promoción de la participación de los particulares en las compras de importación y de cosechas nacionales.

Fue con el Gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari que se inició de lleno la modernización estructural de CONASUPO y sus filiales, considerando a esta empresa como legado de la propia Revolución Mexicana, según sus propias declaraciones siendo aún Secretario de Programación y Presupuesto en 1987, en el marco del 50 aniversario de la paraestatal, y en sus palabras tenemos lo siguiente:

"Hay que reiterar que todavía hay insuficiencias y defectos de mecanismos del mercado que obligan a la intervención reguladora por parte del gobierno. Evitemos en consecuencia, juicios someros, superficiales y, en algunos casos, irresponsables que a veces se hacen sobre este organismo. CONASUPO es una institución orgullo del régimen de la Revolución Mexicana".

"CONASUPO es un ejemplo destacado del cambio estructural y de como se moderniza el gobierno de la República".

"Con la transformación estructural de CONASUPO se cumple así un propósito más en la gran tarea de la renovación nacional".(21)

De acuerdo con lo anterior la trascendencia en la transformación de CONASUPO y sus filiales se vislumbraba como un paso hacia la capitalización de la importancia que el grupo de empresas tendría para la nueva administración y el apoyo que se le daría en un momento dado.

De hecho en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, presentado por el titular en turno la política alimentaria tuvo como objeto "...asegurar el abasto de alimentos a la población, en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo a los grupos de más bajos ingresos. Las acciones correspondientes abarcan desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, el transporte, la distribución, el almacenamiento y la transformación industrial de los alimentos."(22)

Con este objetivo y las acciones pretendidas se puede pensar que el apoyo hacia la CONASUPO y sus filiales era primordial, principalmente tomando en cuenta la orientación que hacia la asistencia social manifestaba el Gobierno Salinista. Tal parecía que la suficiencia alimentaria cobraba una prioridad fundamental, además se pretendía revertir el deterioro del sector agrícola incrementando la producción y su productividad en el uso y la asignación de recursos.

21 Salinas de Gortari, Carlos "CONASUPO, ejemplo del cambio estructural". Citado en el folleto interno Cinco años de Realizaciones 1983-1987, CONASUPO, México, 1988, p. 59

22 Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Segunda Sección op. cit. p. 45

Por otra parte se reconoció las insuficiencias y deficiencias en las diferentes etapas del proceso producción-consumo, situación que propiciaba el intermediarismo, elevados niveles de merma y la especulación. Aunado a ello se presentaba el problema del incremento en el costo del transporte encareciendo el producto, derivado de la carencia de procesos de transformación sencillas y localizadas en los lugares de origen, que permitieran abrir canales de distribución y abasto eficientes dirigidos al consumidor final, quien normalmente paga un precio mayor.

En cuanto a la política de subsidios el Plan indica que se orientaría básicamente al consumo de alimentos de la población de bajos ingresos. "Se pondrá especial atención en la alimentación de preescolares, lactantes y mujeres gestantes...Se fomentará una cultura nacional y regional para una mejor alimentación y aprovechamiento de los recursos regionales y nacionales, con la participación social y de los diversos niveles del gobierno...Se mejorará la coordinación interinstitucional, intersectorial e interregional en el marco del Consejo Nacional de la Alimentación." (23)

Inmerso en los planteamientos sustentados en el Plan del Gobierno Salinista sobre modernización, se hacía necesario que la institución encargada de la alimentación y el abasto en el país se incorporara a estos planteamientos con el objeto de cumplir los fines del mismo Plan, para lo cual evidentemente aparentaba que sus acciones y las de sus filiales serían validadas y apoyadas por el Ejecutivo.

De esta forma, en octubre de 1989 CONASUPO presentó a los medios de comunicación su Plan de Modernización Estructural que se ejecutaría con el nuevo gobierno y de acuerdo con las expectativas que sobre Modernización de la Empresa Pública delineaba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Con el fin de entender los mecanismos que siguió MICONSA para su modernización es necesario conocer los lineamientos básicos que marcó la propia CONASUPO al respecto, los cuales se pueden consultar en el **ANEXO 10** de este capítulo.

MICONSA tomando en cuenta los lineamientos básicos para el cambio estructural planteados en 1989, se dio a la tarea de cumplir con los siguientes objetivos incorporados en la **SESIÓN DE CONSEJO No. 298** de la paraestatal, el 26 de Febrero de 1990 :

23 Ibidem. p. 46

- HACER MAS CON MENOS Y CRECER CON LOS RECURSOS DERIVADOS DE ESTE INCREMENTO EN PRODUCTIVIDAD.
- APOYAR Y PROMOVER TODOS LOS ESFUERZOS QUE SEAN NECESARIOS PARA QUE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO INCREMENTEN SU INVERSIÓN EN ESTA INDUSTRIA.
- INVESTIGAR Y EVALUAR DIFERENTES PROCESOS TECNOLÓGICOS, QUE PERMITAN MEJORAR LA PRODUCCIÓN DE HARINA Y SU UTILIZACIÓN POSTERIOR EN LA ELABORACIÓN DE LA MASA Y LA TORTILLA, Y
- PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LOS PROCESOS INTEGRALES DE PLANEACIÓN DE CONASUPO, DE MODO QUE EL ESFUERZO SE LLEVARÁ A CABO EN COORDINACIÓN CON EL RESTO DE LAS FILIALES.

Tales objetivos se sustentaron con la incorporación de una serie de acciones que permitirían en un momento dado llevarlas a cabo, las cuáles se centraron en los siguientes puntos:

- Realización de cambios en la planta productiva que permitirían llevar a cabo un incremento de la producción en un 7%.
- Creación de un centro de investigación para evaluar alternativas de producción de harina que permitieran desarrollar nuevos esquemas de producción industrial de tortilla.
- Establecimiento de centros de redistribución comercial que permitieran una mejor cobertura en los mercados regionales.
- Colaborar con la entonces filiales IMPECSA, DICONSA Y LICONSA, de modo que la harina se pudiera abastecer con absoluta regularidad a los sectores social, rural y marginado urbano.
- Instrumentación de medidas urgentes para reducir los niveles de contaminación en las Plantas, sobre todo en lo que concernía al uso y reaprovechamiento del agua, tanto en la misma Planta como para el riego.
- Participación activa en el Programa Presidencial de Modernización de la Industria de la Masa y la Tortilla, el cuál tenía como objetivos duplicar la capacidad de producción y modernizar el proceso de elaboración de la tortilla en los **PRÓXIMOS 5 AÑOS** (contando a partir de 1990).

En lo que se pretendía como el programa de tortilla empacada, se inició en ese mismo año un programa piloto donde se llevaron a cabo investigaciones para identificar los cambios posibles

en las líneas de producción y el desarrollo de nueva ingeniería; se definieron canales de comercialización, se adquirió equipo para pruebas de funcionamiento y se contrato personal para este proyecto. Con esto se pretendía instalar tortillerías modernas que permitirían llevar a cabo análisis de resultados, investigación tecnológicas y estudios de factibilidad sobre la fabricación de las tortillas; proyecto que se vio demasiado ambicioso, ya que su conclusión se pretendía en tres meses y cinco más en pláticas de concertación, sin embargo de haberse impulsado sería en estos momentos competitivo ante la entrada de la iniciativa privada en el mercado de la tortilla empacada.

Por lo que se refiere a la construcción de nuevas Plantas productoras de harina de maíz, por una parte ya se contaba con MICONSA-ATLACOMULCO la cual se puso en operaciones en 1987, y que mediante resolución del 22 de enero de 1988 (publicado en el Diario Oficial de esa fecha) la Secretaría de Programación y Presupuesto consignó la autorización del Ejecutivo Federal en ejercicio, para efectuar la transferencia en el marco del Convenio Único de Desarrollo de fecha 7 de enero de 1985, celebrado entre MICONSA, S.A. DE C.V., y MICONSA ATLACOMULCO; S.A. DE C.V., y previa aceptación del Gobierno del Estado de México.(24)

Sin embargo, se asentó en la Sesión de Consejo No. 298 del 26 de febrero de 1990, que la transferencia no se llevó a cabo en ese momento, porque el Gobierno del Estado manifestó no contar con los recursos para aplicarlos a la operación de la Planta, solicitando a MICONSA, S.A. de C.V. la autorización para capitalizar los pasivos a su favor con el objeto de mantenerla produciendo, hasta que se lograra concluir el proceso.

La transferencia de MICONSA ATLACOMULCO se llevó a cabo finalmente el 18 de noviembre de 1990, en Asamblea Extraordinaria de Accionistas donde MICONSA y CONASUPO, acordaron transmitir sus acciones equivalentes al 99.45% de la sociedad a la empresa ABASTOS ESPECIALIZADOS, S.A. DE C.V. debido a que el Gobierno del Estado de México decidió la enajenación de la entidad que le había sido transferida, reintegrándose al Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación, la cantidad de \$ 3,118.1 millones de viejos pesos.(25)

Tal parecía que este tipo de proyectos no fructificaría como se había previsto, ni tendría el

23 MICONSA, Sesión de Consejo de Administración No. 298, México, 26 de Febrero de 1990.

25 Cfr. SHCP-SECOGEF Desincorporación de entidades PARAESTATALES op.cit. pp. 584-585

impulso esperado de los gobiernos estatales, además de que el afán por desincorporar empresas públicas surgió con más fuerza, y a pesar de que este tipo de proyectos se orientaban a fomentar el desarrollo de la industria harinera y a la atención del consumo de tortilla entre la población no encontraría el eco esperado.

A este respecto y derivado de la coordinación con el Gobierno del Estado surgió el proyecto MICONSA GUERRERO, que empezó a desarrollarse en 1988, constituida como una sociedad mercantil, en la que el capital social se distribuyó de la siguiente forma:

MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.	49%
GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO	41%
LIGA DE COMUNIDADES AGRARIAS Y SINDICATOS	
CAMPESINOS	8%
D I F ESTATAL	1%
H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE ACAPULCO	1%

Sin embargo el proyecto no se concluyó, y en 1990 se propuso que parte de las instalaciones y el equipo se aprovecharan e instalaran para la ampliación de la líneas de producción de las plantas de Guadalajara y de Los Mochis, y ocuparse algunas de las partes en otras de las existentes.

Finalmente el proyecto de las 11 plantas a construirse se canceló de forma definitiva, centrándose la paraestatal a llevar a cabo transformaciones internas a nivel organizacional y operativo, de hecho en 1990 se realizó la modificación en la estructura orgánica de MICONSA, con el objeto de adecuar sus funciones a los nuevos lineamientos asignados a la empresa, buscando de alguna forma el equilibrio entre la creación de áreas para la ejecución de las nuevas actividades originadas por el desarrollo que se estaba alcanzando y la racionalización de los recursos, con estas modificaciones se reasignaron funciones y se reubicaron tanto áreas como personal, sin una autorización expresa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dentro de las modificaciones en la estructura orgánica de la empresa es de destacar el cambio de nomenclatura de la Dirección de Planeación a "**DIRECCIÓN DE MODERNIZACIÓN**". Cuyas funciones principales se centraron en:

NORMAR, CONSOLIDAR Y EVALUAR LA INFORMACIÓN QUE SE GENERARA EN LA PLANTAS Y DE LA EMPRESA EN SU CONJUNTO, CON EL FIN DE CONTAR CON LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA ADECUADA TOMA DE DECISIONES EN CADA ÁMBITO DE ACCIÓN Y LLEVAR A CABO LA TRANSFORMACIÓN OPERATIVA DE LAS ÁREAS DONDE FUERA NECESARIO A FIN DE HACERLAS MÁS EFICIENTES, O BIEN

PROPONER LA INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍA DE PUNTA QUE PERMITIERA DESARROLLARLAS EN FORMA MÁS RÁPIDA. (26)

Se fusionaron la Dirección de Acopio y Fomento de Maíz con la de Comercialización, creando así la **DIRECCIÓN DE ACOPIO Y COMERCIALIZACIÓN**, ya que en el ámbito de la comercialización se decidió orientar los esfuerzos hacia el logro de una mayor cobertura en el mercado nacional, aprovechando al 100% la capacidad de la planta productiva instalada para apoyar de esta forma al desarrollo regional y al fortalecimiento de los mercados locales.

Por lo que al apoyo de las clases más necesitadas y sin olvidar el beneficio social que la empresa debería generar, MICONSA se incorporó en el PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL), reconocido como el instrumento que el Gobierno de la República creó para llevar a cabo la "lucha contra la pobreza extrema", mediante la unión de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, y su concertación con los grupos sociales.

MICONSA se dedicó a emprender las siguientes acciones al respecto:

A) FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE ABASTO RURAL: En coordinación con DICCONSA e IMPECSA se pretendía cumplir con las dotaciones programadas para este fin a un precio accesible a la población marginada rural y urbana.

B) INCORPORACIÓN AL PROGRAMA CONASUPO DE SOLIDARIDAD: Que se llevó a cabo aprovechando la infraestructura del sistema de abastecimiento de harina de maíz a precios accesibles en zonas rurales (indígenas) y a los grupos afectados por la pobreza extrema, con el apoyo de LICONSA, a través de su programa de abasto de leche al medio rural.

Por lo que a la desconcentración administrativa se refiere, MICONSA elaboró su programa considerando como estrategias fundamentales, el otorgamiento a las Plantas de mayor autonomía y de recursos humanos, financieros y materiales para el cumplimiento de la delegación de facultades que se le hubieran conferido, con el objeto de que en su propio ámbito de competencia resolvieran los problemas derivados de su operación de tal forma que el área corporativa interviniera y decidiera en casos excepcionales.

Cabe destacar que al concluir el periodo de 1989, la población beneficiada por la harina de

maíz desplazada por MICONSA ascendió, según cifras de la propia paraestatal, a 8.6 millones de personas por día lo que permitió cubrir las necesidades de 1.7 millones de familias por día.

La visión de MICONSA en sí tendía hacia lograr que la producción de harina de maíz se incorporara en sustitución de la masa nixtamalizada, de aquí que iniciaría la tarea de fomentar el uso de la harina como materia prima para la elaboración comercial de las tortillas y a su vez incrementar su potencial de producción.

El 16 de abril de 1990, se da a conocer en el Diario Oficial de la Federación, el PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994, emitido por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el objeto de revitalizar a las paraestatales e incorporarlas a la nueva etapa de cambio propuesta en el propio Plan de Gobierno. El Programa, del cual se habló en el capítulo anterior, se haría extensivo a todas las Empresas Públicas y filiales con el objeto de involucrarlas en la dinámica de lo que el propio gobierno en cuestión denominó "**la modernización hacia el desarrollo y nuestra incorporación al primer mundo**".

MICONSA no sería la excepción al respecto, ya que de alguna forma se había involucrado a la modernización o cambio estructural propuesto durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, y sus acciones deberían apegarse al nuevo Programa y responder según sus expectativas.

De acuerdo con el Programa propuesto en lo referente a las Entidades Corporativas y sus Entidades Incorporadas, CONASUPO se orientó a desarrollar las siguientes acciones encaminadas a sus filiales:

A) Que el Grupo Corporativo (Oficina Matriz) promoviera la eficiencia y productividad de sus entidades incorporadas (MICONSA), así como su efectividad en el mercado y en el desarrollo económico y social de la región donde llevar a cabo sus operaciones.

B) Que CONASUPO actuara como un área eminentemente normativa y evaluadora, procurando que se otorgara la autonomía necesaria a sus filiales (MICONSA) para el desarrollo eficaz y eficiente de sus operaciones.

C) Que la oficina matriz, definiera conjuntamente con sus filiales, los programas, subprogramas, calidad de productos, niveles de productividad y metas de actividades concretas; así como los parámetros de evaluación y medición de resultados y retroalimentarse en lo necesario con el objeto de definir estrategias tendientes a mejorar la operación de sus filiales.

De acuerdo con lo anterior, la autonomía que se le otorgaba a MICONSA debería haber correspondido con una mayor responsabilidad en la gestión por parte de sus directivos, quienes de inicio se "comprometieron" a resultados específicos sujetos a la evaluación permanente del órgano de Gobierno, de los puntos a observarse por parte de los directivos, destacan los siguientes:

- Implantación de adecuados sistemas de operación, registro, información, control y evaluación de las operaciones de la empresa.

- Establecimiento de indicadores de gestión cualitativos y cuantitativos, de alta precisión técnica, calidad y oportunidad que permitieran medir, comparar y evaluar los resultados alcanzados.

- **Instrumentar y observar que se le diera cumplimiento a los programas de modernización, descentralización y simplificación administrativa.**

- Establecer programas continuos de capacitación, actualización y entrenamiento, así como sistemas de administración de personal e incentivos

- Asignación a los servidores públicos las facultades necesarias para su adecuada y ágil operación.

- Puesta en marcha de programas permanentes orientados a elevar la calidad de los bienes y servicios, así como la productividad de la empresa.

De los planteamientos que se retomaron del Programa para la Modernización de la Empresa Pública, MICONSA elaboró el propio para el mismo periodo que comprendía de 1990 a 1994. En el documento que en sí no muestra características oficiales por su presentación, o por lo menos la autorización del Director de la Empresa, se especifican las líneas de acción correspondientes con los objetivos del programa.

El texto fue elaborado por la Dirección de Modernización y ejecutado por la misma a través de las Subdirecciones de Modernización y de Planeación, que se hicieron cargo de darle seguimiento e informar tanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a CONASUPO sobre los avances y acciones ejercidas, en los siguientes aspectos:

1. MODERNIZACIÓN:

Por lo que a la propia MODERNIZACIÓN concierne el documento expresa claramente que: "En la actualidad NO se ha considerado necesario realizar un estudio tendiente a la

DESINCORPORACIÓN, en virtud de que se plantea como actividad prioritaria, la modernización para el cumplimiento de los programas de alimentación del país." (27)

De alguna forma el aspecto modernizador tendía a cumplir con la actividad prioritaria de la empresa como lo es el abasto y la alimentación de la población e internamente trato de apegarse a las leyes, reglamentos, normas y reformas que afectaran su operación, así como a la actualización continua de manuales administrativos, de organización y procedimientos que permitieran simplificar la administración de los recursos materiales y humanos disponibles.

Por otra parte, se intentó dotar a todas las áreas que integraban la empresa de equipo de cómputo avanzado para la época, que permitiera generar la información de una forma rápida y en el momento que se solicitara respondiendo de esta forma a las expectativas del desarrollo tecnológico a nivel administrativo.

2. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN:

Para darle agilidad y respeto a la autonomía de gestión, el propio Consejo de Administración delegó facultades al Director General en aquéllos aspectos que requerían de respuesta inmediata por la importancia y necesidad natural de la operación. Evitando consultas extraordinarias que entorpecían su solución.

Se creó el Comité Interno de Administración y Planeación (CIDAP), y otros comités y grupos con el fin de evaluar los resultados y vigilar el cumplimiento de los parámetros de control y seguimiento, evaluación y corrección, si fuera necesario, de los programas, objetivos, metas resultados y las acciones tomadas de acuerdo al tipo de problema por resolver. Además de aplicar la autoevaluación, en apego a los controles establecidos por los manuales administrativos internos.

Se puso en marcha el procedimiento "Responsabilidades, Quejas y Denuncias" correspondiente al área de Contraloría Interna, a través del cual se le pretendía dar seguimiento a los problemas planteados tanto por terceras personas, empleados y servidores públicos, para lo cual se instalaron buzones de quejas, denuncias y sugerencias, en Oficinas Centrales y Plantas industriales.

27 MICONSA. Programa de Modernización de la Empresa Pública, Documento Interno, México, abril, 1990, p.2

3. INCREMENTO DE EFICACIA, EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD:

En este punto se le solicitó a la Dirección de Producción, las Investigaciones y acciones sobre mejoras tecnológicas que pudieran llevarse a cabo tanto para el incremento en la productividad como para mejorar la calidad de la harina. Estas se realizarían por medio de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, así como de Productividad.

En respuesta al Programa para la Modernización de la Empresa Pública se programó el incremento en los cursos de capacitación a todos los niveles del personal, tanto en las áreas operativas como en las administrativas para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.

MICONSA al recibir en dos ocasiones el Premio Nacional de Calidad, se implantó un programa para motivar la participación de los empleados en trabajos o sugerencias para incrementar la productividad, el cual de ser viable se le premiaría con un estímulo económico.

4. CONCERTACIÓN AL EXTERIOR E INTERIOR DE LA EMPRESA :

Las actividades de concertación externa se pusieron en marcha a través del Consejo de Administración, integrado por funcionarios de las Entidades Globalizadoras (SECOGEF, SPP, SHPC), Coordinador de Sector (SECOFI) y CONASUPO, quienes además de intervenir en actividades propias del CONSEJO, actuaban como elemento de concertación entre la entidad y sus representantes.

En lo que a la concertación interna se refiere se consideró lo siguiente: Revisiones de los contratos colectivos de trabajo, comunicaciones con los trabajadores y empleados, proveedores, clientes y con terceros con el fin de evaluar y analizar los resultados.

Se ejecutaron estudios de operación y encuestas de calidad por medio de centros de investigación especializados, que aunadas con las opiniones captadas por los sistemas internos, se llevaron a cabo mejoras en los procedimientos administrativos y productivos.

Se fomentó la información a través del periódico interno, con el objeto de mantener informado al personal de aspectos varios sobre el desarrollo de la empresa y sus avances o eventos a desarrollarse.

De forma continua se realizaron revisiones y ajustes a los sistemas de información interna y externa tanto financiera como administrativa y operativa, en conjunto con las Entidades Globalizadoras, Coordinadora de Sector y CONASUPO, a fin de obtener la información necesaria en condiciones similares al resto del sector público, de tal forma que se lograra una evaluación adecuada de la gestión realizada.

El contenido del Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, interno y aplicable a MICONSA, se plasmó en el formato que para tal efecto emitió la SECOGEF, (ANEXO 11) mismo que se presentaba para su revisión trimestralmente a la dependencia correspondiente a efecto de llevar a cabo su evaluación y control respecto a las principales líneas de acciones propuestas.

Como se puede apreciar el Programa planteaba puntos claros para mejorar la operación de la empresa, hasta cierto punto para exigir que fuera una de las mejores empresas públicas, administradas bajo un esquema de calidad, eficiencia, eficacia y productividad, una empresa que "respondía" a las expectativas de modernización que planteaba el Gobierno de la República, que estaba cumpliendo con los objetivos de sus administración, quizá un ideal de empresa; sin embargo, la realidad no se puede plasmar en un programa, que se emite periódicamente, con información que se puede decir dudosa en el cumplimiento de porcentajes y avances.

El Programa de Modernización interno en varios de sus puntos no correspondía con la realidad de la empresa; a pesar del impulso que se le dio, el cumplimiento no era real, sin embargo se presentaba a las dependencias que lo solicitaban como un requisito más, se puede decir que se elaboraba porque era mandato presidencial y debía presentarse.

Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C.V. se vio impactada en 1990 por la reducción sustancial de subsidios que propuso el Ejecutivo Federal ya que mientras en el ejercicio de 1989 representaron el 51% de los ingresos, para el ejercicio mencionado disminuyó a un promedio del 31% y a diciembre de 1990 significaba solamente el 20%.

Aunado a lo anterior en ese mismo año se incrementaron drásticamente los precios de garantía a los productores de maíz; ya que se decidió por parte del gobierno federal que la comisiones estatales del pacto que operaba en ese entonces, el PECE, quiénes establecieran los nuevos niveles para los precios de la tortilla y de la harina de maíz, lo que finalmente se reflejó en precios más realistas y por lo tanto con menos subsidio.

Por las características socioeconómicas de nuestro país, en donde aproximadamente el 60 por ciento de la población económicamente activa recibe entre una o dos veces el salario mínimo, se explica la necesidad de apoyar el ingreso familiar, lo que implicaba la necesidad del gobierno por apoyar de una forma u otra la producción de alimentos; uno de los principales organismos encargados de transferir estos recursos ha sido desde su creación la CONASUPO, quien por su naturaleza de regulación y de abasto de básicos ha mantenido un contacto continuo y permanente con el sector agrícola, de aquí que surgieran los subsidios.

El mecanismo de aplicación de subsidios ha consistido en la venta de materia prima a las industrias transformadoras de semillas oleaginosas, sorgo, maíz, trigo, entre otras, a precios preferenciales, muy por abajo de los de su costo real. La diferencia entre éste y el precio de venta era la ayuda que la institución canalizaba al público consumidor.

Sin embargo, con el tiempo, los subsidios fueron aumentando, lo que ocasionó una carga financiera considerable para el presupuesto gubernamental y para CONASUPO, que al aplicar estos recursos resentía un déficit importante en su operación presupuestal, al absorber los costos inherentes a este mecanismo.

A partir de 1986 se comenzó a eliminar el apoyo destinado a molineros y nixtamaleros a través de la venta de maíz subsidiado y se puso en marcha un sistema de distribución de tortilla a un precio subsidiado, destinado a un sector de la población definido con lo que aparece el programa de Distribución de Bonos para la Compra de Tortilla Subsidiada, cuya finalidad era trasladar dicho subsidio al producto final en lugar de la materia prima.

Un sistema similar surgió durante el Gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari, considerando que la política a seguirse en materia de subsidios se orientó a racionalizarlos y hasta desaparecidos y cabe aclarar que la situación alimentaria se encontraba dañada, la CONASUPO empezó a implantar el reparto por correspondencia de vales para adquirir tortilla, según para que "los más necesitados" lo recibieran sin costo.

Sin embargo esta medida se desvirtuó completamente, ya que los tortivales les llegaron a familias con una economía desahogada y con comodidades lejos de la miseria, mostrándose como un programas con fines electoreros, además de la severa crítica recibida, pues se le conoció como la "tarjeta del pobre", como si la población estuviera pidiendo limosna ante la necesidad obligada del Estado por proporcionar los insumos correspondientes para dotar de alimentación a su población.

Según cifras oficiales para 1990 la pobreza era aún más determinante, el PRONASOL informó que "en México viven 41 millones de personas que no satisfacen sus necesidades mínimas. De ese total 17 millones se encuentra en condiciones de pobreza extrema..." (28)

Este tipo de programas ha resentido las manipulaciones y la práctica de intereses partidistas que los llevan a degenerar en propuestas sin sentido y si la erogación de gastos considerables para el erario público, el programa perdió su objetivo y los tortivales se repartieron entre la población con pocos o muchos recursos, lo que se convirtió en un desperdicio provocado por una mala planeación de su distribución, si realmente se hubieran aplicado los objetivos de la modernización encaminada a un beneficio y justicia social este tipo de programas lograría sus objetivos esenciales.

Por otra parte, cabe señalar que las importaciones de maíz subieron durante el mismo año 80%, según información de la Revista "Newsweek", donde indica que las compras de grano a los Estados Unidos se acercaron a los 850 millones de dólares, además de haberse convertido nuestro país en el primer comprador de leche en polvo en el mundo. (29)

La reducción en los subsidios afectó a MICONSA en forma inmediata ya que el precio de la harina de maíz procesada, se modificó según cifras de la propia paraestatal en tres ocasiones en el mismo año, con incrementos considerables, que en el caso de la distribuida a granel representaron aumentos que fueron del 150% en el interior de la República al 237% en el D.F. y área metropolitana. Cada incremento en el precio provocó una contracción en la demanda del producto por parte de los industriales de la masa y la tortilla, por lo tanto, los niveles de venta se redujeron de manera importante.

Para los industriales de la masa y la tortilla se había establecido tradicionalmente 10% debajo del precio del mercado de la tortilla, en 1990 este margen dejó de mantenerse y se estableció la política de fijarla en un mismo precio, que aunque estudios técnicos elaborados por la SECOFI lo justificaban, provocó un rechazo por parte de los industriales que estaban convencidos de que su rentabilidad se había visto afectada, reflejándose en la reducción de los niveles de demanda de la harina.

28 Como, S. y Correa G. "Deroche en el reparto de tortivales, entre los que no lo necesitan" en PROCESO No. 732, noviembre, 1990. P. 10

29 Ibid.

Por otra parte al liberarse en ese mismo año los precios de los fletes, significando incrementos superiores a los esperados, los precios repercutían directamente sobre los industriales, viéndose afectados en sus costos.

En el caso de MICONSA, este problema trajo consecuencias significativas, ya que al encontrarse sus Plantas alejadas de los centros de consumo no existía una distribución efectiva del producto, cosa que con la competencia no sucedía, ya que cuenta con sus centros de distribución cercanos a los consumidores. De aquí que el costo de la harina de MICONSA fuera mayor que el de la competencia.

En tanto los avances del Programa de Modernización para 1991 se centraron en la instalación de equipo de alta tecnología de centrifugado para el tratamiento de aguas residuales que inició en la Planta de Tlalnepantla con la probabilidad de extensión al resto de las Plantas.

Dentro de lo que fue la reducción de gastos se llevó a cabo la revisión de la estructura administrativa en el Programa de Simplificación y Modernización de la Empresa, lo que permitió reducir su plantilla de personal y operar con 533 plazas menos a las 1979 autorizadas en su estructura. Aunado a ello ya se tenía previsto continuar con un plan de disminución de personal para el tercer trimestre de 1991.

Ante algunos problemas de espacio por la reducida infraestructura para la recepción y almacenamiento de maíz en algunas Plantas como Jáltipan, se tenía prevista la conclusión de la construcción de una bodega mecanizada y evitar con ello el arrendamiento de bodegas, quedando pendientes los casos de Los Mochis y Guadalajara.

Otro problema fue que la distribución geográfica de las plantas no satisfacía ya la cobertura nacional en términos de costos y una distribución razonable del producto, colocando a MICONSA en una seria desventaja contra la competencia. Como se comentó, en 1988 se tenían previstas la construcción de 11 Plantas productivas más en participación conjunta con los gobiernos de los estados involucrados, proyecto que a pesar de que se inició no se concluyó y sólo retribuyó en gastos no aprovechados y un proyecto no capitalizado, de otro modo el problema de la distribución que ya estaba previsto hubiera alcanzado una solución lo suficientemente ventajosa en relación con MASECA.

La gravedad que alcanzó el problema de la distribución fue tal que se hizo necesario reestructurar la operación comercial de la empresa para hacer llegar la harina a través de una red

de comercializadoras privadas, las cuales se contrataron sus servicios para vender el producto en bodegas propias ubicadas cerca de los centros de consumo, tampoco autorizadas por la SECOFI. Con esta estrategia se logró, aparentemente, acercar el producto al cliente, reducir el costo del flete y permitir a los industriales pequeños adquirir la harina en forma directa.

Durante 1991 esa estrategia se vio apoyada y reforzada incrementando el número de puntos de venta, se mejoraron las condiciones de crédito y se lograron hacer más atractivas algunas ofertas en precio, con el fin claro de que se evitara una contracción del mercado más aguda. Aunado a ello la demanda se mantenía muy baja obligando a incrementar costos por concepto de publicidad para impulsar el consumo entre los industriales ya que la competencia más fuerte de la harina, paradójicamente y a pesar de los esfuerzos por la harinización, es el maíz mismo, pues prefieren elaborar la tortilla con el grano con el método tradicional.

Un hecho trascendental que ocurrió el 3 de abril de 1991 fue el finiquito del conflicto de naturaleza económica con el Sindicato de las Plantas Tlalnepantla y Jáltipan, donde se procedió a la liquidación del personal obrero de ambas, terminándose, según el informe oficial, con lo siguiente:

- A.- Se terminó el contrato colectivo de trabajo más antiguo y con más prestaciones en la empresa, el cual databa de 1955.
- B.- Se logró que las condiciones laborales se aplicaran en forma independiente en cada planta en razón de su ámbito económico y social correspondiente.
- C.- Se redujo el personal obrero de base y eventual en ambas plantas en 141 trabajadores.
- D.- Se logró una disminución en sueldos, prestaciones en un monto de \$4,595 millones
- E.- No se llevaría a cabo revisión salarial para 1992, lo que permitió un ahorro adicional aproximado de 25%, sobre el monto señalado.
- F.- No se realizaría la firma de un nuevo contrato colectivo de trabajo hasta que iniciara el mes de enero de 1992.(30)

De acuerdo con lo anterior el costo anualizado de operación de los contratos colectivos e individuales, en las condiciones que se venía trabajando hubiera alcanzado la cifra de \$7,700 millones de pesos, y con las nuevas condiciones ascendería a sólo \$1,206 millones, el ahorro fue de \$6,494 millones, monto que se cubría por el desembolso para la liquidación total de los trabajadores.

Dada esta situación, la reducción de plantillas, la eliminación de subsidios, la problemática de transporte y distribución, suspensión de proyectos, continuas reestructuraciones, entre otras; se podría decir que más que darse a la tarea de Modernizar a MICONSA se empezaba a cavar su tumba directa a la desincorporación.

Sin embargo, a pesar de la problemática y complejidad que empezaba a mostrar la administración de la empresa, sus cifras como planta productiva demostraban su capacidad fiscal y financiera para mantener sus operaciones y conservar gran parte de los intereses internos y malos manejos que empezaron a mermarla

MICONSA hacia el primer semestre de 1991 seguía participando en el mercado con una penetración del orden del 38%, y aunque no es oficial, la mayor parte del restante 62% lo operó el grupo MASECA. Aún cuando la capacidad de producción se limitó ante la reducción de la demanda, la producción de la plantas cumplieron en un 93.8% con el programa establecido, con capacidad para incrementarlo en un 25% más, siempre y cuando las condiciones del mercado mejoraran.

Hacia el primer semestre de 1991, la empresa arrojó en su Balance General una utilidad por el monto de \$ 11,448,875, ascendiendo su capital contable a \$198,473,234, expresados en viejos pesos.

La operación de MICONSA en sí no se salía del esquema de modernidad y calidad que define el Programa emitido por el Ejecutivo Federal, sino que empezó a perder el cauce de lo que era una adecuada administración de los recursos e inició su decadencia hasta su desincorporación.

4.5 PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.

La paraestatal MICONSA entró en su proceso de desincorporación al igual que otras tantas paraestatales que al tenor de la política económica del gobierno en cuestión se apegaron a la determinación de que si no cumplían estrictamente con un objetivo bien definido dentro de los parámetros de estratégico y/o prioritario, deberían desaparecer y tumbar los recursos por objeto de su venta a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.

Según palabras del entonces presidente Carlos Salinas en su Primer Informe de Gobierno de noviembre de 1989 "...La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy

a un principio de fidelidad de carácter social y nacionalista del Estado . Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo." (31)

Según esto, se mantendría la propiedad sobre aquellas empresas estratégicas que especifica la propia Constitución, señalándose como irreversible la propiedad y el control sobre Petróleos Mexicanos, la petroquímica básica, la Comisión Federal de Electricidad, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, ferrocarriles, correos, comunicación vía satélite e instituciones sociales fundamentales como CONASUPO.

Se podría pensar que por este hecho las filiales del Sistema CONASUPO se conservarían como parte de ese carácter prioritario que se le asignó al órgano matriz, sin embargo la mano de la desincorporación llegaría hacia ellas, aún a costa del propio beneficio social y de la conservación de un patrimonio estatal encaminado al servicio de los objetivos nacionales y de los planteamientos constitucionales.

MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. de C.V. ingresa al proceso de desincorporación el 21 de octubre de 1991 al celebrarse la XXI Sesión Extraordinaria de la COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO donde se dictaminó, por acuerdo tomado a nivel de sus titulares 91-XXI-E-2, favorable la desincorporación mediante la enajenación de la participación accionaria de la paraestatal mencionada, junto con otras de ramas diferentes y para llevar a cabo lo anterior, se acordó que se gestionaría ante las propias dependencias coordinadoras de sector para formalizar los procesos correspondientes.

La formalización se llevó a cabo por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) con oficio 130.91.-07217, del 8 de noviembre de 1991 dirigido al Dr. Rogelio Gasca Nerí entonces Subsecretario de Programación y Presupuesto, con el objeto de que de acuerdo a la determinación tomada por la Comisión, la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a lo dispuesto en el Artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, promoviera lo conducente al respecto.

31 Salinas de Gortari, Carlos, "Primer Informe de Gobierno", 1ro. de noviembre 1989. Suplemento NEXOS Diciembre 1989, p.VI

El propio Dr. Gasca emitió mediante oficio 1.0.- 0056 del 21 de enero de 1992 dirigido al Dr. Pedro Aspe Armella entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde explicó y expuso los puntos que obligaban, según la determinación de la Comisión, la enajenación de MICONSA.

Por la importancia que el documento implica se considera conveniente su transcripción con el objeto de tener claros los elementos que obligan a la desincorporación y hacer el análisis correspondiente que permita evaluar su consistencia en relación al desempeño que tuvo la paraestatal durante 42 años de actividad administrativa, industrial y comercial para el desarrollo nacional y el impulso al sector alimentario.

Parte Superior Izquierda "Escudo Nacional", Secretaría de Programación y Presupuesto
Dirigido al Dr. Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y Crédito Público. Presente

"En relación con la propuesta formulada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en su carácter de coordinadora del sector en el que se agrupa la empresa Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C. V. relativa a la enajenación de la participación estatal en el capital social de dicha entidad y tomando en consideración :

-Que la empresa denominada Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., se constituyó el 10 de marzo de 1950 mediante escritura pública 11,654, otorgada ante la fe del notario público 14 del Distrito Federal, con la finalidad de adquirir y explotar plantas para producir harina de maíz y toda clase de productos derivados del maíz;

- Que el Plan Nacional Desarrollo 1989-1994, prevé una profunda reestructuración de la entidades paraestatales del sector agropecuario, con el fin de impulsar y elevar su eficiencia operativa en el cumplimiento de sus objetivos sociales, dando para ello un mayor espacio de participación de los sectores social y privado;

- Que asimismo, de acuerdo con los programas de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, y del Abasto y el Comercio Interior, para lograr la integración y ordenación del proceso comercial, garantizar su infraestructura y mejorar los servicios logísticos de apoyo a la comercialización, es necesario reforzar la participación de los particulares, con base en la concertación entre quienes intervienen en la cadena producción-consumo;

- Que en este contexto la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial propuso la desincorporación de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., mediante la venta de la participación estatal en capital social;

- Que dicha propuesta ha sido analizada y dictaminada favorablemente por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento en su XXI sesión extraordinaria de 1991, y

- Que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevar a cabo los procesos de enajenación de la entidades paraestatales de la administración pública federal por lo que resulta pertinente agrupar a la empresa de que se trata en el sector coordinado por dicha Dependencia;

- Esta Secretaría por acuerdo del C. Presidente de la República y con fundamento en los artículos 11 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 32 y 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 5o., 6o. y 12 de su reglamento.

RESUELVE

PRIMERO.- Se autoriza la enajenación de los títulos representativos del capital social de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., que sean propiedad del Gobierno Federal o de alguna de sus entidades.

SEGUNDO.- A partir de esta fecha Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V., queda agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, a la que corresponderá promover y proveer lo conducente para que el proceso de enajenación se lleve a cabo de manera oportuna, eficaz y con apego a las disposiciones legales aplicables.

TERCERO.- Corresponderá asimismo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, designar a la Institución de crédito que llevará a cabo la evaluación técnica- financiera de la empresa y que tendrá a su cargo la venta de la participación estatal existente en su capital social.

CUARTO.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a sus atribuciones, vigilará y hará el seguimiento del proceso de enajenación que se autoriza.

QUINTO: Salvo que exista impedimento legal para ello la conclusión del proceso de enajenación de referencial, no deberá exceder de un plazo de seis meses: contando a partir de la fecha de la presente resolución ." (32)

En sí el escrito que se puede considerar de carácter oficial no especifica un motivo real de Ineficiencia, de inoperancia, DE PÉRDIDA DE LA IMPORTANCIA SOCIAL QUE REPRESENTA, que pudiera justificar el proceso de desincorporación, de hecho el documento resalta lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo como elemento ejecutorio de la nueva política gubernamental, de tal forma que por el hecho de que la SECOFI, solicitó su evaluación previa ante la Comisión Gasto -Financiamiento, MICONSA pasó a ser sujeto de DESINCORPORACIÓN, la RAZÓN REAL - "YA NO CUMPLE CON LA EFICIENCIA QUE REQUIERE EL SECTOR AGROPECUARIO y hay que reestructurarlo".

De esta forma se asume la aberración más contundente respecto a la doble función y objetivos planteados por la propia CONASUPO, asentado en párrafos anteriores, en relación a sus filiales, principalmente en aquel que debería *cumplir con los bienes sociales de esta paraestatal como un organismo regulador y de abasto en beneficio prioritario de las clases populares, lo que representaba la supeditación del interés mercantil a los sociales.*

32 Gasca Neri, Rogelio Oficio al Dr. Pedro Aspe Armella, México, Palacio Nacional, 21 de enero de 1992. Oficio No. 1.0, folio 0058. Archivo de MICONSA

En contraposición a ello el documento expuesto manifiesta como "argumento válido", por así llamarle, que de acuerdo con los programas de Modernización y la integración y ordenación del proceso comercial se hacía necesaria la *participación de los particulares*, en la cadena producción-consumo. Finalmente los intereses sociales y nacionales se supeditarían a los intereses mercantiles del capital privado, razón de más para hacer notar que la política de gobierno respondía simplemente a los preceptos de un régimen caracterizado por su empeño en terminar en forma desmedida con las empresas paraestatales, sin un análisis profundo de su razón de ser y de sus implicaciones políticas y sociales.

Sin más MICONSA entró a la gran lista de empresas en proceso de desincorporación y se dio a la tarea de cumplir con las especificaciones emitidas en el documento, fue hasta el 8 de abril de 1992 que la Unidad de Comisarios del Sector Comercio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en su carácter de comisarios públicos y en apego a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, emitieron su opinión respecto al desempeño de la entidad el informe de autoevaluación de la misma correspondiente al ejercicio 1991.

Según el informe presentado por los comisarios, la operación de la empresa mostró resultados negativos en las ventas y la posición de mercado en relación al presupuesto asignado en 1991 y a los logros obtenidos durante 1990. El mercado de la harina de maíz se vio afectado por el incremento del precio de la tortilla en un 170%, la contracción del mercado de la harina se estima llegó al 12.5%, y sin embargo el líder del mercado redujo sus ventas en un 10%, pero elevando su participación de 62 al 64%; mientras que MICONSA disminuyó los mismos dos puntos para colocarse en 34%.

De hecho, las ventas en volumen de MICONSA previstas por 426.9 miles de toneladas (MDT), resultaron 17% menores a las de 1990, con un cumplimiento del 75% de lo programado originalmente y 80% de lo modificado. En comparación al año mencionado, las ventas fueron menores con excepción de las realizadas al DIF que se incrementaron en un 11%, sin embargo la venta a cofiliales del Sistema CONASUPO cayeron en un 32%, principalmente del mercado de Distribuidoras Conasupo (DICCONSA).

La contracción de las ventas se dio aún cuando la empresa decidió llevar a cabo la distribución de la totalidad de la harina con siete empresas privadas, las que con apoyo de un red comercial en 43 puntos se comprometieron a vender el producto en bodegas propias ubicadas cerca de los centros de consumo, cabe aclarar que este esquema se implantó sin la aprobación

expresa del órgano de gobierno, la SECOGEF y SECOFI, y se según se indica no se lograron los resultados esperados ocasionando daños económicos considerables a MICONSA.

Por lo que a la producción se refiere, el volumen total de la harina de maíz producida por la entidad en 199, incluyendo maquilas, fue de 447.7 MDT nivel inferior, 21% al programado originalmente, 16% al modificado y 14% al obtenido en 1990. En comparación a ese año, la mayores reducciones de producción se dieron en las Plantas de Tlalnepantla en un 20% y en Guadalajara en un 18%, en contraste con un pequeño aumento en Los Mochis. Cabe destacar que la maquila se consideró innecesaria por la decadencia notada en la producción.

En términos contables, los Estados Financieros preliminares del ejercicio de 1991, reportaron que el valor de las ventas totales netas de la entidad fue de 430.7 miles de millones de pesos (MMP), cifra inferior 20%, en términos reales, al nivel registrado en 1990, principalmente en razón a que las ventas, sin subsidio disminuyeron 9% real, el subsidio bajo 44%, con lo que este último pasó del 32% de las ventas totales en 1990, al 22% en 1991.

El margen bruto registró una disminución al pasar de una utilidad del 15% sobre ventas a una pérdida del 6% de éstas de un año a otro, mientras que el líder MASECA logró una utilidad bruta del 30% sobre ventas en 1991.

Los gastos de operación de MICONSA aumentaron 10 puntos en el periodo, contribuyendo a éstos los aumentos en los gastos de venta y distribución en un 55% y gastos de administración en un 16% generados principalmente por las bonificaciones para el pago de fletes a las comercializadoras; gastos de publicidad y promoción, así como a la liquidación de los contratos colectivos de trabajo de las Plantas Tlalnepantla y Jáltipan. Como consecuencia de esto la utilidad de la operación pasó de 81.8 MMP, real en 1990 a una pérdida de 26.3 MMP, el 31% de la ventas en 1991, en tanto que MASECA reportaba 17% de la utilidad de operación.

La situación financiera en la entidad a diciembre de 1991, mostró que los activos de la empresa aumentaron 26%, en términos reales, con relación al año anterior, por otra parte, el nivel de endeudamiento aumentó 151% por lo que el capital contable se redujo 65%, real, una tercera parte del de 1990.

Los aumentos de los activos totales, se debieron principalmente, por los incrementos de cuentas por cobrar e inventarios en 76% y 93% respectivamente, en rubros específicos destaca la cartera de clientes por 91.2 MMP, que se incrementó en 110% debido a los adeudos de cofiliales y

los adeudos de las comercializadoras. Además se consideró el aumento del 114% en deudores diversos, que ascendió a 140.4 MMP. por adeudos de subsidio de CONASUPO y por el saldo pendiente de recuperar por la venta de la Planta Atlacomulco.

El ciclo financiero fue negativo en todos sus aspectos, incluyendo el aumento de los inventarios a 41 días y el plazo de cobro a clientes se incrementó en 42 días para colocarse en 98 contra 26 días que reportaba la competencia.

En si los resultados financieros de la empresa mostraron un serio deterioro en 1991, debido a la contracción de las ventas, las altas comisiones y descuentos otorgados a las comercializadoras y la disminución de los subsidios, lo que afectó el resultado bruto, así como el acelerado crecimiento de los gastos de operación, debido al aumento significativo en los gastos de venta; provocando elevadas pérdidas de operación y netas.

La estructura financiera sufrió un grave daño, al registrar el pasivo con CONASUPO por el suministro de granos, al aumentar la cartera con las comercializadoras y registrar los resultados negativos del ejercicio, lo que provoco una fuerte de capitalización de la empresa y pérdida de liquidez y solvencia.

Con relación al presupuesto original, MICONSA reportó subejercicios de sus ingresos. 42% y de sus gastos 33%, variaciones que se redujeron en relación al presupuesto modificado. Como consecuencia de ello, la empresa reportó un déficit de operación por 61.2 MMP, superior 461% al originalmente presupuestado, frente a un superávit reprogramado de 12.0 MMP, lo que denotó indisciplina en el ejercicio presupuestal, aunado al cambio de las políticas comerciales sin la aprobación del órgano de gobierno y la contratación innecesaria de maquilas, además de que se llevaron a cabo durante el año adquisiciones directas de bienes y contrataciones directas de obras sin que fueran notificadas a la SECOFI, como órgano de gobierno y de acuerdo con la Ley de Adquisiciones y la de Obras Pública, aspectos que obligaron a la intervención de las instancias de control correspondientes.

La situación de Maíz Industrializado se tomó difícil y en si su desincorporación se definió por criterios ineramente económicos y financieros antes que por su trascendencia social y política,

La información comentada y las cifras expresadas fueron tomadas del documento emitido por los Comisarios del Sector Comercio, el 8 de abril de 1992, presentado al H. Consejo de Administración de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V., asentado en la Sesión de Consejo No. 308, del 3 de junio de 1992. Punto número V. del Orden del Día tratado.

estratégica o prioritaria, simplemente la empresa no era rentable para par al cabeza de sector SECOFI y para los evaluadores de la Comisión Gasto-Financiamiento, por lo tanto era candidata a la Desincorporación; aunque es cuestionable su decadencia, la indisciplina que se menciona, y las modificaciones en los esquemas comerciales sin autorización, el hecho es ¿por qué o quién quiso acabar con MICONSA?, ¿por qué después de ser una empresa sumamente rentable entra en una crisis sin sentido?, ¿por qué se ejercieron acciones individuales no autorizadas por el órgano de gobierno?, tal parece que la misión era esa llevarla a la decadencia de tal forma que "existieran" elementos justificables que "convencieran" para su enajenación al mejor postor.

Aquí se podría hacer otra pregunta ¿para qué sirvió la supuesta modernización?, ¿hacia donde se dirigía?, ¿se modernizó o se hundió a MICONSA?, ¿el Programa de Modernización que perseguía, la eficiencia y eficacia de las Paraestatales o su inoperancia e improductividad para desahacerse de ellas?, se puede decir que la modernización, la idea de cambio quedó suspendida de la nada para MICONSA, en tanto que la esencia del término en el sentido de transformación hacia un mejor estadio de las cosas, no se dio en un sentido positivo como se pretendía, sino que se llevó de tal forma que su resultado fue negativo cien por ciento para la entidad en cuestión

4.5.1 CONCRECIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE MICONSA, VÍA DESINCORPORACIÓN

Ante la decisión de la desincorporación emitida por la entonces SPP el 21 de enero de 1992, se dio cumplimiento a la resolución correspondiente para que un plazo de seis meses la entidad contara con una estructura financiera y operativa sana, para poderla ofertar en las mejores condiciones que garantizaran de alguna forma los mayores ingresos para el gobierno federal, de aquí que pusieran en marcha las siguientes acciones:

- Cancelar los contratos con las comercializadoras y maquiladoras , así como la recuperación de los adeudos a cargo de éstas.
- Plantear políticas claras, de acuerdo a las condiciones del mercado, de comercialización (precios, plazos, condiciones de venta, etc.), así como la estructura necesaria para rehabilitar la función de venta considerando la estrategia de desincorporación.
- Girar instrucciones a efecto de que las cofiliales DICCONSA, LICONSA e IMPECSA saldaran sus adeudos, así como propiciar una liquidación oportuna del subsidio por parte de CONSAUPO.

-Definir las medidas más adecuadas para, si se daba el caso, capitalizar la entidad atendiendo al esquema de desincorporación.

-Aplicar con toda oportunidad el programa de acciones preparatorias para la desincorporación.

De entrada la Dirección a cargo del Ing. Carlos Alamán Bueno, que fungió como Director de MICONSA hasta diciembre de 1991, fue relevado por el Lic. Efrén Díaz Castellanos, que venía de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto para encargarse de darle a la entidad el saneamiento financiero, administrativo y organizacional necesario para disponerla a su venta.

Para iniciar el proceso de desincorporación por acuerdo del día 3 de enero de 1992 se instruyó al Director General de la entidad para que llevará a cabo la integración de una unidad administrativa dentro de la Empresa, orientada a las actividades propias de dicho proceso, que se encargaría de darle seguimiento e integraría la documentación necesaria de carácter técnico-financiero en expedientes por Planta divididos en tres apartados principales: saneamiento de la Empresa, Expediente Documental para la Venta y Organización Funcional. **(ANEXO 12)**

Al primer trimestre de 1992, se destacaba la importancia de estar preparados para la venta de la Planta de Tlalnepantla, destinada a cubrir eventualmente las necesidades de los molineros del Distrito Federal, de hecho se tenía previsto proceder a la venta de la Empresa por plantas, con el supuesto objeto de obtener mejores condiciones de venta, esto relacionado con el proyecto de harmonización que se tenía previsto especialmente para la zona metropolitana.

Se fijaron los términos para suscribir el convenio de terminación de las relaciones comerciales con cada uno de los distribuidores contratados a fin de reducir los elevados costos que provocó su operación.

De los avances logrados al 20 de mayo de 1992, según el informe de la Sesión de Consejo No. 308 del 3 de junio del mismo año, la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con oficio No. 3.-0253 de fecha 15 de abril de 1992, solicitó la intervención de la Coordinación General de la Unidad de Desincorporación de la misma Secretaría, para llevar a cabo la resectorización de MICONSA de SECOFI a la SHCP.

Por otra parte, se llevó a cabo la designación del intermediario financiero del gobierno federal que llevaría a cabo la venta de las acciones de la empresa, y los trámites para la

integración del Consejo de Administración, bajo la presidencia de la SHCP en su calidad de nueva Coordinadora Sectorial y se creó el Comité de Desincorporación como órgano de apoyo al mismo.

Se lograron avances en materia de saneamiento financiero al solicitarles al organismo matriz (CONASUPO), su conformidad para capitalizar los adeudos pendientes de 1990 y 1991. A este respecto el periodista Alberto Aguilar comentó en su columna "Nombres, Nombres y Nombres", lo siguiente: "...Miconsa...se ha sujetado a un consistente y tesonero saneamiento financiero. Su deuda que llegó a ser importantísima, dado que nunca liquidó el importante de las compras de maíz a Conasupo, se ha reducido ostensiblemente a unos 300 mil millones de pesos. Pero en tan sólo cinco o seis meses se han pagado unos 100 mil millones, pues en este aspecto **Díaz Castellanos** dicen que es inflexible; ..." (33)

Por otro lado, con base en las políticas generales para la baja y destino final de los bienes muebles e inmuebles, aprobado por el propio Consejo de Administración, se llevó a cabo el proceso de enajenación de chatarra y materiales obsoletos localizados en las Plantas de Guadalajara y Tlalnepantla y se iniciaron las gestiones para regularizar algunos terrenos propiedad de MICONSA, por otra parte se realizó el saneamiento de los inventarios y la depuración en los almacenes de refacciones y herramientas de todas las Plantas, así como de los archivos existentes.

En cuanto a la Estructura Orgánica se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con oficio del 10 de marzo de 1992, otorgará su validez y dictamen definitivo al respecto para lo cual se presentó la estructura autorizada al 1ro. de julio de 1989, con un rezago de 2 años, ya que se dieron cambios en la estructura pero que no fueron autorizados oficialmente. Asimismo, se dio a conocer la Estructura Propuesta; en un comparativo entre estructura dictaminada y propuesta, cambios de nomenclatura o líneas de mando, justificaciones técnicas y cuadros comparativos de costos. Lográndose su dictamen definitivo en agosto de 1992, por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Cabe destacar un hecho completamente contradictorio a la propia desincorporación de MICONSA, que fue la presentación del **PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA MASA Y LA TORTILLA** emitido en Mayo de 1992, con lo que se ha pretendido sustituir las dotaciones de maíz a los industriales, por harina de maíz con lo que se preveía el consecuente

(33) Aguilar, Alberto "Nombres, Nombres y... Nombres". en EL Financiero jueves 9 de julio de 1992, P. 1

ahorro en el consumo de energía, disminución en los costos de subsidio, reducción de enfermedades entre la población, disminución de contaminantes en el medio ambiente.

En este sentido MICONSA pretendía participar presentando el programa mencionado como respuesta a la cancelación de los surtimientos para la elaboración de la tortilla, de acuerdo con los requerimientos propios de la población y con los beneficios en rendimiento, costos y utilidades para los industriales de la masa y la tortilla y atenderlos en el área metropolitana y Distrito Federal, con una producción mensual de 11,000, y 4,000 más provenientes de Atlacomulco.

Entre otras tantas contradicciones más, es pertinente destacar que en este programa también participaría Molinos Aztecas, S. A. (MASECA), cubriendo las zona de Chalco y Teotihuacan y las cadenas de Autoservicio y tiendas privadas del mercado libre, como lo son **Comercial Mexicana, S.A., Aurrera S.A., Gigante S.A. Superama, S.A.,** y otras. Tal parece que de alguna forma le empezaba a entregar el mercado al capital privado para su explotación y comercialización.

Los grandes industriales de la harina entraban para cambiar el esquema de producción de tortilla tradicional de forma definitiva hacia la tortilla elaborada con harina de maíz y empaquetada, lo que traería consigo que los nixtamaleros perdieran poder en el mercado, ya que la tortilla industrializada llega a un precio por kilo de tres veces mayor a la que se produce en los molinos.

Aunque las ventajas de la tortilla industrializada son innegables por la duración, consistencia y nutrientes adicionales, el precio es el lado desfavorable para su introducción en el mercado y que logre ser de accesible alcance para toda la población.

Ante esta circunstancia la pregunta a continuación es ¿qué pasaría con esta industria al desincorporarse MICONSA? Aunque se dijo mucho de que la paraestatal era una empresa carente de recursos, inoperable, la realidad es que contaba con seis plantas estratégicamente bien distribuidas que de haberse fortalecido lograrían hacerle un contrapeso muy importante al grupo industrial MASECA, se puede pensar que aún privatizada, con un impulso real lo llevaría a cabo, aunque corría el riesgo que fuera el propio González Barrera el que la adquiriera para fortalecerse en esta industria como un gigantesco monopolio, contrariando los mismos lineamientos constitucionales al respecto, así como los objetivos expresados en el Plan de Gobierno.

A pesar de la inminente desincorporación, el Estado pospuso la venta por bastante tiempo ya que en julio de 1992, aun no se publicaba la convocatoria respectiva, lo que hacia dudar de la venta a los industriales interesados en la misma, entre los cuales destacaban los molineros, encabezados por el Sr. Nazario Palomera Aguilar, dirigente de la Coalición Nacional de la Industria de la masa y la tortilla; quiénes conformaron un fideicomiso para modernizar la industria de la tortilla, aunque sus planes cambiaban considerablemente ya que no trabajarían la harina de maíz, sino que pretendían cambiar el esquema de la planta por el de nixtamalización, por lo que también se interesaban en adquirir aunado a la venta de la Planta Tlalnepantla los silos de ANDSA, Miguel Alemán ubicados prácticamente a un lado de la planta mencionada, es más éstos se conectan a los silos de recepción de maíz de MICONSA.

Los avances se llevaron a cabo por Planta y hacia agosto de 1992, dentro del saneamiento financiero, se identificaron los bienes que no intervenían en la operación, así como los materiales obsoletos o chatarras, se clasificaron por su naturaleza y se procedió a su enajenación en las Plantas de Guadalajara, Jáltipan, Los Mochis y Arriaga, de acuerdo con la normatividad vigente en ese momento, por lo que a la Planta de Tlalnepantla correspondía, se efectuarían las actividades previas para proceder a su venta.

En las cinco Plantas se determinó un stock mínimo para tres meses de operación, contando desde agosto de 1992, a los excedentes se les practicó un avalúo para determinar su valor de venta y destino, de acuerdo con los intereses de la empresa; asimismo se depuraron archivos de cada Planta y del corporativo.

Se integró el expediente documental que serviría de base para la enajenación de cada Planta, el documento contenía un resumen ejecutivo donde se destacaban los aspectos más importantes para la promoción de la venta de la paraestatal y de un anexo con lo documentos que acreditaban la propiedad y funcionamiento legal de la misma, además de continuar con la elaboración del estudio Técnico-Económico-Financiero, que describiera la organización funcional de cada una de las Plantas.

Al cierre de ejercicio de 1992 el escenario reflejaba un ambiente de incertidumbre, ya que la falta de liquidez de la empresa requería de apoyos urgentes por parte del gobierno federal por lo que restaba de los últimos tres meses de año por 50.0 MMP, que le permitiera contar con un capital de trabajo para adquirir los insumos necesario para llevar a cabo su operación (maíz, envases, solventes, transporte, seguros y servicios básicos principalmente) de otra forma se mantendrían los paros en la producción en las Plantas por la falta de liquidez.

En forma contradictoria y en apego al Programa de Modernización de la Empresa Pública, se le otorgó especial atención a la actividad informática mediante la incorporación de sistemas y procedimientos de información oportuna, consistente en un equipo de Red donde se enlazaba todo el universo de movimientos que se realizaran tanto en las Plantas como en el corporativo, destacando la facturación de ventas, cobranzas, caja, almacén, activos, personal, contabilidad y presupuesto. Además, en el proceso de saneamiento se procedió al registro de marcas individuales por cada una de la Plantas, adicionando al nombre comercial de **MINSA** el nombre y logotipo de éstas.

Por otra parte, considerando la estrategia que se estableció para la privatización de MICONSA, a través de la licitación de sus Plantas, como unidades productivas, técnica y económicamente independientes, se hizo necesaria la desconcentración de las funciones operativas a cada una de ellas, de tal forma que el corporativo de la paraestatal se enfocaría exclusivamente a realizar labores de gobierno con el objeto de que la Plantas alcanzaran su consolidación como unidades administrativas independientes en los aspectos administrativos, financieros y jurídicos, además de que el corporativo desarrollaría actividades de apoyo a las entidades responsables, durante y después de la desincorporación.

Con esto las funciones que asumió el corporativo englobaron actividades de planeación, coordinación, supervisión, evaluación y representación de los diversos comités instalados para la toma de decisiones en cada Planta, atacando las áreas de administración, finanzas, jurídica, desincorporación, auditoría y en la comercialización. Finalmente al 31 de diciembre de 1992, se liquidaron en forma masiva a 150 personas que laboraban en el corporativo, cifra que representó más del 50% de la plantilla existente a ese momento.

La publicación de la convocatoria que haría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los medios de circulación nacional se extendió hasta el 30 de marzo de 1993; a diferencia de otras paraestatales que han sido desincorporadas, la venta de MICONSA traía consigo cierto ánimo de expectativa por la enajenación y por quiénes se postularían para su adquisición, ya que el Estado se deshacía de una de sus empresas con más arraigo y tradición entre la comunidad, se desprendía de una empresa noble, productiva y rentable 100%, aunque los acontecimientos de los últimos meses de su existencia como paraestatal manifestaran lo contrario.

Los considerandos de la Convocatoria, destacan que el Estado se retira de la actividad propia de MICONSA por considerarla no prioritaria para el ejercicio de su rectoría económica, de acuerdo con lo sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en materia de Empresas Públicas. Además de que debido a la situación económica y al gasto que implicaban conservar una empresa como MICONSA, el Estado Mexicano mantenerla dada la existencia de necesidades sociales más apremiantes, permitiendo de esta forma que los sectores privado y social aprovecharan este espacio para lograr el equilibrio económico y el desarrollo del país.

Según las palabras mencionadas en la propia convocatoria se tenía..."Que por estas consideraciones ha sido acordada la desincorporación de la Unidades Industriales de la empresa MICONSA, dedicadas a la producción y comercialización de harina de maíz nixtamalizado, con el objeto de incentivar la competencia en el sector y así evitar prácticas monopólicas, fomentando un compromiso de largo plazo en el país, al frente de la responsabilidad que representa el manejo de dicho alimento básico." (34)

El Banco agente del gobierno federal asignado para llevar a cabo la venta de MICONSA por Unidades Industriales en esa ocasión fue el Multibanco Comermex, S.A. Grupo Financiero Inverlat, S.A. de C.V. La enajenación se haría por una UNIDAD o varias y su patrimonio lo integrarían bienes muebles e inmuebles, activo circulante, pasivo circulante y la marca MINSA correspondiente a cada Unidad y/o la marca MINSA genérica, en caso de que se presentaran interesados en la totalidad de dichas unidades.

Incluidas en las bases para el registro de los grupos, sociedades o personas interesadas en participar en la licitación se solicitó el depósito en efectivo y en moneda nacional de N\$620,000.00 (Seiscientos veinte mil nuevos pesos 00/100 M.N.) por cada una de las unidades de su interés, el cual se presentaría en el Banco agente mencionado.

De acuerdo con este esquema la idea de la preselección de candidatos por la compra fue la que el ganador fuera el que pagara más POR CADA UNA de la Plantas y posteriormente el o los ganadores ofertarían la marca MICONSA, que se le asignaría a quién más ofreciera por ella.

34 SHCP; "CONVOCATORIA Y BASES PARA EL REGISTRO DE PARTICIPANTES INTERESADOS EN ADQUIRIR EL PATRIMONIO DE LAS UNIDADES INDUSTRIALES DE MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V. (MICONSA) UBICADAS EN: ARRIAGA, CHIS. GUADALAJARA, JAL. JÁLTIPAN, VER. LOS MOCHIS, SIN. TLALNEPANTLA, MEX.". EL ECONOMISTA, MARTES 30 DE MARZO DE 1993, P. 3

Según información del columnista M. David Páramo en el diario **EL Economista**, en el área de privatización de Comermex se recibieron 18 solicitudes para la subasta de las cinco Plantas en venta. Contrario a lo que se esperaba no participó en esta contienda por el monopolio, el prominente empresario regiomontano y dueño de MASECA Roberto González Barrera.

A pesar de ello, existieron dudas al respecto ya que en la lista de interesados apareció " ...AMD, una de las firmas más grandes del mundo en el negocio del maíz, asociado con **Alberto Santos de Hoyos**, uno de los tres principales de Banorte, que preside González Barrera." (35)

Entre el listado de 18 postores se encontraron diversos productores regionales y aparentemente según información del propio columnista el ahora prófugo Carlos Cabal Peniche con su Grupo Empresarial Agrícola Mexicano y el Sr. Policarpo Elizondo competidor minoritario en el mercado de la harina de maíz principalmente en el norte de la República pero que es considerado el tercer productor de harina de maíz a nivel nacional.

El proceso de licitación y venta se complicó para su enajenación por Unidades o Plantas, además de que el mecanismo de inició no ofrecía un contrapeso real para la competencia ante el Grupo Industrial Maseca, de aquí que la Comisión Gasto Financiamiento tomó la determinación de vender Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C.V. como un sólo paquete, lo que implicó modificaciones sustanciales en la Convocatoria y Bases de Licitación.

Este cambio se publicó a partir del 11 de julio de 1993; la segunda convocatoria ponía a la venta el total del Patrimonio del Paquete y toda las marcas registradas MINSA; sólo participarían que hubieran obtenido la Constancia de Calificación emitida por la SHCP y de conformidad con los acuerdos tomados por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento. (36)

35 Páramo, M. David. "Santos de Hoyo y AMD van juntos por MICONSA". Columna **Hombres de Nombre** El Economista, viernes 7 de mayo de 1993. P. 9. Subrayado del autor .

36 SHCP; "CONVOCATORIA Y BASES PARA LA ADQUISICIÓN EN PAQUETE DE LAS MARCAS Y UNIDADES INDUSTRIALES PROPIEDAD DE MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V. (MICONSA)." EL ECONOMISTA, VIERNES 16 DE JULIO DE 1993, 35

Por otra parte, el monto del depósito con carácter de irrevocable pasó a N\$3'100,000.00 (Tres millones cien mil nuevos pesos 00/100 M.N.) y la asignación se haría al Grupo Calificado que ofreciera el precio más alto y las mejores condiciones de venta en beneficio de las expectativas del gobierno federal por la totalidad del patrimonio que conformaba el paquete.

Esta modificación trajo consigo desilusión por varios de los postores iniciales por la venta de MICONSA en Unidades, confirmados se inscribieron 13 grupos de los cuales Estrategia y Planeación Avanzada de Alfonso Romo; Agroinsa de Policarpo Elizondo; Carl Hill de México, el trío de Alberto Santos de Hoyos, Bimbo y AMD; Grupo Maicero Mexicano, de William Karam y Guadalajara-Promex presidido por Eduardo Camillo, estaban decididos a adquirir todas las unidades.

De los que sólo se interesaban por alguna de las Plantas estaba Jugos del Valle, Hechos con Amor, Fideicomiso Molinero Mexicano, Tortimex, Maíz Industrializado de Hermosillo, Grupo LEY, y Seaboard Trading de México, esta última solicitó se le reintegrara su depósito, ya que no le interesaba todo el paquete ni asociarse con ningún otro grupo. De hecho al modificarse las bases para la adquisición de MICONSA quedaron fuera todos los grupos que habían decidido no entrar por todo el paquete, quedando la pelea entre los grandes grupos ya que al entrar en vigor la Ley Federal de Competencia Económica y modificarse las bases de licitación se evitaba de alguna forma que se incuriera en prácticas monopólicas. (37)

La carrera por el Paquete se cerró entre el grupo asociado integrado por Santos de Hoyo, AMD y Bimbo de México propiedad de Lorenzo Servitje, asociación destacada como favorita y otros postores como Estrategia y Planeación Avanzada, Guadalajara-Promex y Agroinsa; aunque rezagados pero en la pelea se mantenían Carl Hill de México y Grupo Maicero Mexicano de William Karam, este último logró contar con el apoyo de la Confederación Nacional Campesina ya que el grupo propuso a los productores del grano, cerca de 10 mil campesinos, a incorporarse como socios en la nueva etapa por desplazar al nixtamal del proceso para elaborar tortillas, sin embargo su propuesta implicaba grandes desembolsos para el campesino que por sí mismo no cuenta con capitales sólidos para entrar en ese tipo de negocios.

37 Páramo David M. Desilusión entre postores por Miconsa". Columna **Hombres de Nombre**. El Economista, martes 13 de julio de 1993, p.9

Para el mes de agosto de 1993 la controversia por la venta de MICONSA continuaba, ya que se convirtió en una de las privatizaciones que más sorpresas trajo consigo, después de las modificaciones en el esquema de la venta, de la salida de algunos grupos y la alianza de otros, surgieron ajustes importantes entre los grupos participantes. Surgieron nuevas alianzas entre las que destacaron la lograda por Raymundo de Gómez Flores y su Grupo Empresarial de Occidente, al cual se anexaron Nazario Palomera y Jesús González Cortazar, líderes de los nixtamaleros y los propietarios rurales respectivamente, y en el que también participaba Juan Arturo Covarubias, presidente del Banco Industrial y es más se habló de la posibilidad de que participara el Grupo Empresarial Agrícola Mexicano que encabezaba Carlos Cabal Peniche.

Otro de los grupos importantes y dispuesto a unirse con otro por la competencia fue Jugos del Valle, que en un inicio pretendió la compra de las Plantas de Arraiga, Los Mochis y Tlalnepanilla, que en sí eran las más rentables. A este seguían el Grupo Maicero Mexicano con W. Karam, quién en serio peleaba por el Paquete; por otra parte el polémico Alberto Santos de Hoyos y su alianza con Archie Merchant Daniel, una de las firmas agroindustriales más importantes a nivel internacional y BIMBO, además habría que considerar al Grupo Guadalajara-Promex, que se mantenía en la contienda.

De hecho se consideraba que el Grupo Maicero Mexicano sería el más viable en la compra ya en declaraciones del propio Karam contaba con los recursos suficientes para hacerse acreedor de la subasta por MICONSA. "Para ganar la subasta por las cinco plantas de Miconsa, el Grupo Maicero Mexicano tendrá el apoyo de 60 inversionistas nacionales, el del Grupo Multivalores y el de la empresa suiza Andre Garnac, una de las comercializadoras de granos y oleaginosas más importante de Europa. Con la unión de productores, empresarios de Veracruz, Guadalajara y Chiapas William Karam...espera convertir a Miconsa en el segundo corporativo en importancia después de Maseca en el mercado de la harina de maíz."(38)

Aunque al interior de la paraestatal se comentaba de forma extraoficial, sobre todo entre mandos medios y bajos, que se encontraba en quiebra técnica, no existió una declaración oficial al respecto; de hecho MICONSA vislumbraba como un negocio sumamente rentable y con considerables posibilidades de desarrollo. No obstante, el que lograra adquirirla tendría que invertir grandes capitales, ya que se entregaría sin capital de trabajo y el crédito comercial que se tenía con CONASUPO para el suministro del grano fue derogado; por otra

38 Villegas, Claudia "Cuenta el Grupo Maicero Mexicano con Recursos Suficientes Para Ganar la Subasta de Miconsa", El Financiero, jueves 23 de septiembre de 1993, p. 10

parte, estaba presente el problema ecológico por el deshecho de aguas residuales que si bien fue tratado cuando aún era netamente una empresa pública, no se resolvió de fondo.

Sin embargo, tras una gran inversión la empresa podría producir más de 673 mil toneladas haciendo uso completo de sus cinco Plantas Industriales, pero los empresarios esperaban el precio que finalmente fijara la Secretaría de Hacienda por el Paquete para decidirse por su compra, se llegó a manejar que la venta se estimaba en aproximadamente 100 millones de dólares al tipo de cambio de N\$3.20 por dólar, ya que su enajenación se haría en moneda nacional; el precio se fijaría no sólo con base en el valor de los activos, sino en el flujo de capitales que a futuro generara el mismo negocio.

Las ofertas se presentaron ante la SHCP, el 30 de septiembre de 1993 y una semana antes de ello se comenta que el interés de los participantes había disminuido notablemente, aparentemente una de las contiendas más peleadas en la privatización de una empresa pública se convertía en casi nada; de los trece inscritos de inició quedaban seis y podían disminuir. Por lo que al empresario Policarpo Elizondo de Agroinsa y el Grupo Guadalajara-Promex, presentaría posturas meramente simbólicas; Estrategias y Planeación Avanzadas, filial del grupo Palsa, se retiró así como Jugos del Valle.

La propia venta se enrareció al aparecer signos, por la propia investigación de los empresarios, de que no sería de inmediata o próxima la aplicación del decreto presidencial que obligaría a harinizar la producción total de tortilla en el país, con el objeto de desaparecer 30 mil chimeneas de pequeñas tortillerías que funcionan con el antiguo sistema de nixtamalización.

El hecho fue que no existía la posibilidad real para eliminar del mercado a los molineros o nixtamaleros, en sí el panorama para la harina que fabricaba MICONSA se tomó turbio, ya que sorpresivamente salió a la luz que no había canales para la comercialización privada del producto MINSAL, que fuera en su momento el puntal de la industria harinera, de hecho la comercialización en los supermercados en presentación de 1 kg. no se estaba llevando a cabo.

Por otro lado se conoció que la producción de 625 mil toneladas de harina de maíz anuales, que en teoría deberían producir las cinco Plantas no se daría puesto que éstas se encontraban paradas desde semanas atrás, sin una justificación real, más la de que no existía capital de trabajo para echarlas a andar. Además se conoció entre los postores la noticia de que en 1992, las Plantas habían parado cinco mil horas de trabajo efectivo, encontrándose que

el problema no fue de mantenimiento, sino de un temible sobreinventario, lo que resultaba más sencillo pagar la nómina que seguir produciendo.(39)

Tal parecía que a pesar de alianzas, contiendas por la venta y el entusiasmo e interés de algunos industriales, MICONSA se iría a las manos del grupo integrado por Raymundo Gómez Flores, empresario que ya cuenta con otra de las desincorporadas, DINA y Banca Cremi la cual después pondría a la venta nuevamente, el líder molinero Nazario Palomera y el Presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Jesús González Gortázar, alianza que realmente no haría un contrapeso como lo esperaba el propio Roberto González Barrera y su poderoso Grupo Industrial MASECA (GRUMA).

El proceso de desincorporación llegó a su fin el 30 de septiembre de 1993, cuando los grupos interesados presentaron sus posturas por el polémico Paquete de la industria harinera propiedad del Estado. A la semana de entregarse las ofertas por MICONSA, se dio a conocer el 4 de octubre de 1993 lo siguiente:

"El Gobierno Federal, a través de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, designó ganador de la licitación de las unidades y marcas de la empresa Maíz Industrializado Conasupo S.A. de C.V. (Miconsa) al grupo Fideicomiso Molinero y Promotora Empresarial de Occidente, S.A. de C.V. que encabeza Raymundo Gómez Flores, quien ofreció la cantidad de 435 millones 815 mil 947 nuevos pesos. (40)

Según la propia Unidad de Desincorporación de la SHCP la asignación se dio en favor de este grupo porque fue quién presentó las mejores condiciones de venta. El trato se cernió el día 14 del mismo mes al llevarse a cabo la firma de los respectivos contratos de compra-venta y de recepción de garantías de pago, de acuerdo con los bases que se marcaron en la segunda convocatoria y de acuerdo con ésta el día 18 de octubre se haría el pago correspondiente por las marcas y los activos fijos que conforman las cinco Plantas.

Por otra parte la propuesta inmediata o programa que presentó el grupo ganador para darle continuidad a MICONSA se centró en: la consolidación de la cadena maíz-harina-tortilla, mediante la incorporación de los productores de maíz congregados en la Confederación

39 Barranco Chavarría, Alberto. "Se apaga la pelea por Miconsa". Columna EMPRESA, El Financiero, jueves 23 de septiembre 1993, p. 14

40 "Ofrecieron N\$435'815,947.00 Adjudican Miconsa a Fideicomiso Molinero y Promotora empresarial de Occidente, El Nacional, lunes 4 de octubre de 1993, p. 27

*Subrayado del autor

Nacional de Productores Rurales, la participación de 800 industriales de la masa y la tortilla adicionalmente, así como de 3,500 tortillerías, mediante un esquema de franquicias.

Como una forma de proteger los propósitos del Estado, incentivar la competencia, evitar las prácticas monopólicas y fomentar el compromiso para el abasto de básicos, en las propias bases de la licitación se solicitó al que resultara ganador mantener la propiedad de la empresa y localidades correspondientes por lo menos durante un periodo de dos años; después ¿quién nos garantiza que esta industria no se volverá un monopolio?, o bien ¿que tras el sentido de la ganancia pierda completamente cualquier aspecto social?

Con esto finalmente se cerró la historia de 43 años de participación estatal en uno de los mercados más populares y prominentes de la sociedad mexicana como lo es la industrialización del maíz, que según la propia razón de Estado, se conservaba para hacer extensiva la satisfacción de la demanda de tortilla en las zonas rurales y urbanas del país a todos sus niveles.

4.5.2 BREVE BOSQUEJO DE LA NUEVA EMPRESA PRIVADA, MAÍZ INDUSTRIALIZADO, S.A. DE C.V. (MINSÁ)

El desarrollo de Maíz Industrializado como grupo privado ha tendido a darle el impulso que el Estado no le dio, hablando principalmente en la inyección de capitales para hacerla despegar a la punta de la industria harinera que cubre en un 75% el Grupo MASECA.

De inició y a pocos días de su adquisición el grupo encabezado por Gómez Flores, recibió la aprobación para la emisión de créditos procedentes de bancos neoyorquinos para expandir las instalaciones de la empresa y contar con 16 Plantas, según sus expectativas en un mediano plazo, de acuerdo con lo planteado en el programa presentado al gobierno federal al momento de la compra. De hecho los nuevos dueños aseguraban que las Plantas contaban con equipo obsoleto y tenían que "modernizarse".

Por lo que respecta a la participación de los nuevos socios, cabe señalar que los pequeños propietarios se asociaron con una aportación de 21 millones de dólares, equivalente al 14% de los 150 millones de dólares en que fue puesta a la venta la otrora paraestatal, y se indicó que la adquisición de acciones quedaba abierta a todos los productores de maíz de la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR), que integran el 70% de la organización de producen el 52% de maíz a nivel nacional; de hecho se pretendía que del

millón, 400,000 productores de maíz que integran la confederación, ingresaran como socios de 300 a 1,000 de los de mayor capacidad económica, de tal forma que se integrara toda la cadena productiva.

En el transcurso de los próximos tres años, a partir de 1994 MINSA pretende invertir "...75 millones de dólares...la empresa inyectará un monto de 25 millones de dólares para actualizar sus equipos y ampliar la capacidad de las plantas ...planea construir una nueva factoría cerca al Valle de México con una inversión de 30 millones de dólares, que tendrá una producción de 600 toneladas diarias...aplicará entre 20 y 25 millones de dólares adicionales en capital de trabajo, inventarios y compra de maíz."(41)

Su plan continúa siendo el que dejó sin concluir el Gobierno Federal de llevar a cabo la conversión del sistema tradicional de nixtamalización al de harinización e incorporar a este nuevo esquema a las pequeñas tortilladoras que existen en todo el país; por otra parte tiene en mente la fabricación de tortilla empacada y desarrollar franquicias de tortillerías, aproximadamente 5 mil en 18 ciudades importantes de la República Mexicana.

Sin embargo, la empresa se ha topado con una serie de problemas que no le han permitido llevar a cabo sus propósitos de forma eficiente, y es más derivados de herencias dejadas por el propio gobierno ya que "...los funcionarios públicos que administraban la paraestatal dejaron, literalmente, despoblar el negocio. De producir un millón de toneladas al año de harina de maíz nixtamalizada marca MINSA, apenas salían de las bodegas cargas simbólicas que en su conjunto alcanzaban 170 toneladas..."(42)

La decadencia de MICONSA no se quedó solamente en la paraestatal, sino que ha trascendido como empresa privada y sus consecuencias han traído como resultado la pérdida de un gran segmento puesto que actualmente sólo cubre el 7% del mercado del 27% que abarcaba con la consecuente expansión de MASECA marca que sigue creciendo e incursionando en otros derivados de la industrialización de la harina.

Por lo que respecta a la elaboración de la tortilla empacada este proyecto no se ha llevado a cabo, muy por el contrario, la harina que actualmente produce MINSA, parte la adquiere el Grupo Industrial BIMBO, para fabricar sus tortillas empacadas "Milpa Real". De esta

41 Zúñiga Ma. Elena y Camiles L. "Invertirá Minsa Dls. 75 millones". Reforma 16 de marzo de 1994, p. 23-A
42 Ibid.

forma las expectativas no han sido muy alentadoras y tal parece que su despegue aún tardará un buen tiempo, a pesar de la adquisición de una Planta procesadora de harina de maíz en Red Oak, Iowa, Estados Unidos, la cual implicó una inversión inicial de 15 millones de dólares, según información de la propia empresa, pero que en palabras de los especialistas no se encontraba en buenas condiciones y requiere de inversiones adicionales.

Además se pretende la posible apertura de otras Plantas en el noroeste del País; Ramos Arizpe, pretende cubrir el mercado Nuevo León Coahuila, Tamaulipas y Durango, mercados cautivos por MASECA.

Como ha ocurrido con otras paraestatales que se han visto en serios problemas al formar parte de la iniciativa privada MINSA no dejó de ser la excepción, el futuro de ella ya no depende de una política estatal directa, ni de las decisiones de gobierno, ni del cambio de sexenio, ni del subsidio, ni de funcionarios públicos ineficientes o muy eficientes como los llegó a tener en su calidad de paraestatal; ahora se rige por mecanismos de mercado, de utilidad, de ganancia, de productividad, de competencia, de mejora continua de políticas de grupo e intereses de capital que ponen a cualquier empresa privada en la carrera por la sobrevivencia en la que el pez más grande se devora al más pequeño.

4.6 MODERNIZACIÓN, DESINCORPORACIÓN Y PERMANENCIA DEL ESTADO

Con el proceso descrito a lo largo de este capítulo se puede decir finalmente que la desincorporación de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. se generó tras su propia modernización.

La Modernización de MICONSA, como lo ha sido en la mayor parte de las paraestatales, se reduce a menos que un "saneamiento" en sus aspectos financieros, contables y administrativos, para posteriormente trasladarlas a la iniciativa privada a través de la venta.

De esta forma la modernización planteada como una transformación, cambio o modificación de un estadio diferente al existente, no se dio, más bien intentó ser un "rescate" apresurado de una empresa que si no estaba mal pasó a ser peor.

Aquí cabe realizar las siguientes preguntas ¿cómo debería ser el proceso de modernización?, ¿cómo se aplicaría y en qué debería consistir su acción? y la respuesta a ambas sería simple, la modernización se da por el verdadero interés de cambio, creencia en el

cambio y compromiso con el mismo, la etapa que a este respecto vivió MICONSA como empresa pública, se quedó corta y estancada.

La modernización de MICONSA implicaba en sí la modificación en su propia filosofía sin desligarse de la política de Estado y de la acción gubernamental, sino en su gestión y administración interna. Toda empresa pública, aún perteneciendo al Estado, mantiene en sí misma una estructura orgánica y administrativa bien definida, tiene una razón de ser de su creación, una misión, unos objetivos, metas y expectativas a cumplir como lo hace cualquier organización incluyendo a MICONSA.

El Programa de Modernización que se implantó para la paraestatal en cuestión consistió en primera instancia en asumir la razón real de su existencia y cumplir con la actividad prioritaria asignada relacionada con el abasto y la alimentación de la población, su puesta en marcha se propuso con la incorporación de nuevos sistemas de operación, indicadores de gestión, implementación de programas de descentralización y simplificación, programas de capacitación y la elevación en la calidad de los bienes y servicio a sus clientes directos.

De alguna forma el Programa pretendía cumplir con su cometido y expresaba acciones concretas para llevarlas a cabo de un corto a mediano plazo, pero se vio frenado por prácticas internas que no le dieron la viabilidad pretendida. Más que incorporar a MICONSA en la modernización se le llevó a la inoperancia, a la improductividad, a la pérdida del mercado y de la imagen que como empresa pública rentable mantenía, ya que si bien tenía problemas serios, conforme avanzaba el programa se acentuaron.

Por otra parte a la sombra del propio Programa de Modernización se llevaron a cabo acciones que iban en contra de las propias políticas gubernamentales en cuanto a la reducción de gastos administrativos, de nómina, en sí de disciplina presupuestal y austeridad que se demandaba.

¿Para qué modernizar a la Empresa pública? ¿para darle movilidad a sus estructura administrativa? ¿para racionalizar la participación del Estado en las actividades productivas del país? ¿para llevarlas a puntos de eficiencia, eficacia y productividad? o bien ¿para sanearlas, relocalizarlas, salvarlas y venderlas antes que se hundan por la incapacidad e irresponsabilidad de quienes las dirigen?

En estas preguntas cabe destacar un punto de vista meramente gubernamental sobre la modernización y la privatización, según el asesor presidencial del entonces titular del Ejecutivo Carlos Salinas de Gortari, José Córdoba en artículo publicado por la Revista *Nexos*, tenemos lo siguiente:

"...No todas las empresas sujetas potencialmente a la privatización resultan viables. En ese caso deben cerrarse a fin de asignar los recursos públicos en forma más racional y señalar el compromiso político del gobierno de reducir el déficit fiscal..."

... Frecuentemente, las empresas por privatizar requieren modernizarse. Los administradores públicos siempre argumentan que, si disponen de tiempo para llevar a cabo sus programas de inversión, las ofertas de venta pueden hacerse en mucho mejores condiciones. En México, no se ha atendido este argumento: es, en general, mejor castigar el precio de oferta, ahorrar gasto público y permitir a los nuevos propietarios diseñar con libertad los planes de reestructuración... (43)

Estos comentarios dan pauta para asentar que la modernización se requería como mecanismo que estabilizara a la empresa pública próxima a venderse y obtener de ella un mejor provecho económico.

La modernización como programa, como mera teoría tiene bases, fundamentos muy sustentables que obligan a creer en ella, en practicarla e implantarla ya que se dio en su momento inmersa en el periodo de la transición, no sólo para la administración pública, sino para todas las instancias administrativas, productivas e industriales privadas y públicas que se apegaron a esta dinámica. Sin embargo, en lo que a MICONSA se refiere no opero de forma fluida y fue frenada por problemas inherentes a las prácticas burocráticas en sentido peyorativo, a la corrupción, al abuso presupuestal, a intereses económicos y particulares y finalmente a la falta de un interés comprometido de quienes fueron responsables para ponerla en marcha.

De cualquier forma la modernización no es sinónimo de eficiencia, de disposición de honestidad o de compromiso por sí sola, ni por el hecho de contar con sofisticados equipos de cómputo se llega completamente a ello, la modernización implica un cambio de actitud muy ligado a la eliminación de acciones que impiden su propia ejecución.

43 Córdoba, José "Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos* No.158, febrero de 1991, p. 45

* *Subrayado del autor*

El cambio en los Estados Nacionales se ha dado para poder sobrevivir a la feroz competencia y enfrentar la nueva división del trabajo y condiciones que impone el mercado de tal forma que buscan la modernización para resolver ciertos problemas nacionales en el marco de cambios profundos en la economía mundial.

Sin embargo, si la modernización se enfoca solamente al aspecto económico, independiente de ideología, sistema político y nivel de desarrollo, entonces todas las acciones serán determinadas por la economía, situación que a la larga deja de lado puntos fundamentales para la estabilidad política y social de cualquier Estado que pretenda generar el cambio: ¿de qué sirve contar con un Estado fortalecido con un pequeño o reducido aparato gubernamental, si su debilidad radica en la inestabilidad política, falta de respuesta a demandas sociales inminentes, injusticia distributiva, ineficiencia en su administración pública y ejecución de la justicia, funcionarios públicos que operan bajo intereses personales o de grupos y un notorio alejamiento entre la gran problemática social y los conflictos del propio Estado por la lucha de poderes? Cuestiones que, de ser tajantes con el término, no caben en la llamada MODERNIDAD que garantiza la prevalencia de los intereses generales de la sociedad sobre cualquier interés particular.

El Estado al desincorporar a empresas públicas que le han dado fortaleza y presencia política y social lo que ha logrado, más que reducir sus órganos de gobierno, generar capitales para destinarlos a otros rubros, disminuir su carga presupuestal, incorporar a los capitales privados en un mayor número de áreas productivas y mantenerse en la tónica internacional, ha dejado de lado, sino en todos los aspectos, sí a empresas que forman parte de un arraigo social trascendente y prioritario, y que reflejan la propia imagen de lo que fueron los compromisos del Estado para con su comunidad después de la Revolución y que quedaron asentados en la Constitución Política, como es el caso de MICONSA, o como podría ser en un momento dado Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la propia CONASUPO.

Si bien la reestructuración emprendida se rigió por criterios de política económica general, en consecuencia la desincorporación no depende exclusivamente de la situación financiera por la cual atraviesa la empresa. Los criterios que orientaron la decisión fue racionalizar y fortalecer la participación del Estado en las actividades estratégicas y prioritarias, esto en sí conllevaba la concentración de recursos en las áreas que así lo requirieran; de tal forma que en un momento dado se establecieran con mejor precisión los alcances y los límites de la misma y con ello fortalecer la economía mixta de mercado que aún rige en nuestro país.

Sin embargo, esta reestructuración careció de un seguimiento continuo y serio para identificar los alcances y límites, dejándose de lado las ventajas o desventajas reales al conservar o desincorporar en este caso a MICONSA, o bien a cualquier otra paraestatal; ya que podría pensarse que si bien se pretendía identificar los alcances y expectativas ¿no hubo alguna paraestatal que por su operación convenciera al gobierno en cuestión para conservarla antes de ponerla a la venta?

La desincorporación como mecanismo de adelgazamiento de la estructura administrativa gubernamental, se asumió como el medio que le daría al mismo los recursos necesarios para la satisfacción de otras demandas especialmente de tipo social e incorporar a la iniciativa privada en una serie de actividades productivas que el Estado asumió derivado de la crisis en la cual cayeron varias empresas y las cuales fueron rescatadas en su momento, y en otras que eran inherentes a la dinámica, política y obligación propia del Estado.

De acuerdo con esto los criterios para someter a una empresa al proceso de desincorporación se rigen en primera instancia por que la empresa ya no cumpla con sus objetivos, o ya haya cumplido con ellos, que no cumpla con los esquemas de eficiencia, eficacia y productividad, que haya perdido su carácter estratégico o prioritario de acuerdo con las políticas gubernamentales que actúen en ese momento y su posición respecto a las empresas públicas, son los que finalmente detonaran la desincorporación.

Ahora bien la modernización como elemento de cambio al aplicarse a las empresas públicas estratégicas o prioritarias, se orientaría a llevarlas hacia caminos de productividad, de desarrollo continuo, de eficiencia, de eficacia, de operación estable, de finanzas sanas y de políticas internas tendientes a mantenerla en niveles óptimos de operación; pero contrario a ello la modernización más que tratarse como tal se orientó a sanear y estabilizar pero no para que el gobierno mantuviera sus empresas, sino para hacerlas atractivas a los posibles compradores que en un momento dado se interesaran en ellas.

El hecho de conservar o mantener empresas públicas consiste en cuestiones más allá de su rentabilidad, sobresalen aspectos políticos e intereses entre grupos orientados a mantener una posición hegemónica dentro del propio gobierno y una prevalencia en el esquema económico a seguir.

El Estado al desincorporar a sus empresas se conserva como tal, es decir, no pierde su esencia como ente rector de la vida de la nación en todos sus ámbitos y como el depositario de

la voluntad popular, sino que a la luz de lo que fue la columna vertebral de la política económica y social del expresidente Carlos Salinas de Gortari, el llamado "Redimensionamiento del Estado" se convirtió en la justificación ideológica de ese régimen para retirarse de áreas estratégicas y prioritarias que beneficiaron a amplias capas sociales.

La desincorporación no desaparece al Estado, y su "adelgazamiento" no significa que pierde parte de sus atribuciones y de las responsabilidades que tiene para con la sociedad; al contrario, al hablar de un Estado menos denso, entendiéndolo como reducido en su aparato gubernamental, conformado por una serie de organismos o instituciones públicas que le permiten ejecutar sus acciones para proporcionar a la comunidad una serie de bienes y servicios propios de la actividad estatal por medio de su administración pública, lo obliga al verse disminuido en éstas, a vigilar y observar el debido cumplimiento de esas acciones que ahora ha delegado a los sectores social y privado para su cumplimiento.

De hecho el Estado no puede perder su participación en la rectoría de la economía ni debe permitir quedar desligado de la misma. La coparticipación complementaria con los sectores social y privado se vislumbró para actividades que según se previó se desarrollarían de acuerdo con las fuerzas del mercado. Sin embargo en el caso de que se prevea que este desarrollo no se lleva a cabo o sea insuficiente para alcanzar los propósitos estatales, el Estado deberá entrar en primera instancia mediante una intervención indirecta con políticas de fomento, protección y regulación previamente a que se le delegue a los sectores mencionados o decida asegurar la propiedad de sus bienes y encauzarlos hacia una actividad productiva satisfactoria en beneficio de la sociedad y del propio Estado.

Lo que es importante destacar es que cualquier desincorporación que lleve a cabo el Estado afecta directamente en el ánimo de la sociedad, aunque quizá no se vea directamente, pero al deshacerse de una empresa como MICONSA, dedicada al ramo alimentario que destacaba por su carácter tradicional y básico dentro de la industria de la masa y la tortilla y por que no decirlo del propio proceso de nixtamalización, se lastimaba a la población.

La industria nixtamalera está pasando actualmente por momentos de crisis con 56 mil industriales y la falta de generación de 600 empleos, la falta del subsidio, que tal parece que sólo se le ha suministrado a al holding monopolizador de la industria, a pesar que constitucionalmente se establece que el subsidio del maíz debe ser imparcial, encarecimiento de bienes y servicios como luz, agua, gas, refacciones, etc; la competencia que se ha dado entre el grupo MASECA y BIMBO, con la elaboración de tortillas empaquetadas a un precio

mucho mayor que el de las tortillas tradicionales, han llevado a varios de estos industriales a la quiebra, o bien a la sobrevivencia en situaciones lamentables.(44)

Entre la desincorporación de MICONSA y los programas de harinización, quedaron sin cubrir las expectativas de los campesinos, los nixtamaleros y su preparación tradicional de la tortilla, aunque se contempló tal posibilidad, siempre fueron vistos como proyectos a mediano o largo plazo, sin embargo ahora son una problemática real y que finalmente quedan desprotegidos del Gobierno, puesto que la iniciativa privada ha asumido la política gubernamental de harinización total de la producción de la tortilla y en la competencia por lograrlo se van relegando de tal suerte que habría que preguntarse ¿en dónde se perdieron las raíces de la fabricación de la tortilla y el fomento que el propio Estado le había dado como una empresa netamente nacional con el apoyo de MICONSA para su desarrollo y permanencia en beneficio de la población poniendo énfasis en la población más necesitada, pero extensiva a toda?

Por lo que se refiere al campo es importante señalar que "...México participa con el 2.82% de la producción mundial de maíz, es decir, trece veces por abajo de la producción de los Estados Unidos, seis veces menos que china, la mitad de lo que cosecha la Comunidad Económica Europea, así como 1.6 veces menos que Brasil.(45) Como dato adicional habrá que decir que nuestro país por cada tonelada que produce importa tres colocándonos mundialmente en el quinto importador al demandar el 5.5% de la producción a este nivel. Con estos datos se puede pensar ¿y que hace respecto al campo el Estado con el producto de mayor consumo como lo es el maíz, materia prima de la tortilla?

El Estado se "moderniza", adelgaza su aparato burocrático a través de la desincorporación de empresas, hereda la responsabilidad en manos de la iniciativa privada y recibe los beneficios de la venta, pero queda de lado un aspecto meramente importante, aún con modernización, con adelgazamiento y con recursos frescos para disponer de ellos en otros rubros, no puede quedar ajeno de la sociedad, debe mantener el equilibrio entre su extensión en las ramas productivas o de servicios, su eficiencia y su responsabilidad para con su población de tal forma que cumpla con las demandas expresadas en el momento oportuno.

44 Barranco Chavarría, Alberto "Se apaga la pelea por Miconsa"...Ibid.

45 Martínez N. Oscar "La reconversión del maíz. Más apoyos directos para sortear la transición en el campo". El Economista, jueves 19 de agosto de 1993, p.6

No se puede decir que el Estado cumple con su propósito de modernización en tanto no se diga y se compruebe que, independientemente de su tamaño, ha sabido cumplir con justicia social y económica todas las demandas que a luces se hace necesario atender; no se puede llamar a un Estado fortalecido o moderno en tanto deje descubierta a su sociedad de lo elemental, aún cuando se quede totalmente desmantelado.

CONCLUSIONES

La modernización de la empresa pública en el sexenio 1988-1994 se ha realizado con diversos fines, entre los que destacan su reestructuración y mayor capacidad de gestión de sus órganos de gobierno para depurar aquellas entidades que ya cumplieron sus objetivos, o que ya no son socialmente necesarias, y para reducir la administración pública.

Sin embargo, más que un mecanismo que pretendiera darle una reorientación, una nueva participación e imprimirle un nuevo cambio de actitud a la estructura gubernamental, pasó a ser la posición marcadamente ideológica de un régimen cuyas pretensiones tendieron a desligarse de la responsabilidad social que implícitamente representaban algunas empresas públicas, entre ellas Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C. V; justificado con el hecho de abrir la economía al sector privado, donde antes era carácter exclusivo del Estado.

El Estado, encabezado por el Gobierno Salinista, como ente rector de la vida económica, política y social de una comunidad asumió elementos alternativos para regular su dinámica, dictados por políticas de gobierno que repercutieron directamente en la tendencia que tomó el propio Estado frente a la sociedad y a los grupos que la conforman.

El Estado puede adquirir una posición intervencionista o liberadora de la economía, de acuerdo con las políticas económicas que se determinen; ya que por sí sólo no se manifiesta de una u otra forma, sino que es en la acción que tome el gobierno en cuestión donde el ente estatal asume su forma; así tendrá una tendencia benefactora en tanto las políticas internas del gobierno apoyen esta posición y sus acciones a través de la administración pública, se caractericen por mantener tal esquema; o bien puede ser un Estado Liberal o Neoliberal desde el momento que las políticas y los planes económicos dictados por el gobierno se ejecuten para cumplir con ello.

De aquí que toda acción presentada por el gobierno nace de la idea de Estado que se pretende formar; para el expresidente Salinas de Gortari la idea de Estado se mezcló con los intereses privados de ciertos grupos políticos y económicos que basaron su ideología en la desarticulación de un Estado intervencionista por sus orígenes, para convertirlo en un supuesto "Estado Moderno", entendido como aquel que se ha incorporado a las nuevas tendencias mundiales, o llamadas globalizadoras, en el cual prevalece la lucha por el libre mercado, la ganancia y la determinación de las acciones gubernamentales de acuerdo con las tendencias económicas.

Por lo que al intervencionismo estatal respecta, en nuestro país se ha dado por la decisión de los gobiernos que se han tenido desde 1928, cuando se da término al caudillismo y se institucionaliza el poder presidencial, a través de la instauración de un partido de Estado para llevar a cabo la contienda política por el poder. Aunado a ello se da por sentado que el texto surgido de la Revolución Mexicana, la Constitución Política, enuncia la necesidad de que el Estado Mexicano se rige con políticas netamente intervencionistas, al declararse como un Estado Benefactor y participativo en las actividades económicas ya que de hecho se marca como rector de las mismas.

Al asumir esta posición el Estado se hizo cargo de una serie de actividades diversas con el objeto de enfrentar y regular los altibajos que comúnmente tiene la economía capitalista de mercado, aún manteniendo una posición mixta, el Estado se dio a la tarea de dotar de empleo a cuanto lo necesitaba, de salvar a empresas quebradas y ponerlas en marcha nuevamente con sus propios recursos aunque no trajeran ningún beneficio expreso.

Aunque se crearon una serie de empresas de carácter público netamente provechosas y con objetivos claros, definidos para las pretensiones gubernamentales y constitucionales de los regímenes pasados, principalmente entre los años treinta, cuarenta y parte de los cincuenta; salieron a la luz entidades públicas poco prácticas para que el gobierno las manejara, fideicomisos, comités y agrupaciones diversas que surgieron para salvar algunas circunstancias económicas o políticas coyunturales las cuales devinieron en el excesivo aparato gubernamental que a la postre de los años ochenta creó una inmensa carga fiscal para su atención y mantenimiento.

Así el Estado se vio envuelto en la propiedad de empresas de servicios turísticos, de diversión, de la industria automotriz, manufactureras, metalúrgicas, químicas, petrolera, de fertilizantes, agropecuarias, telefónicas, telegráficas, televisivas, radiofónicas, periodísticas, azucarera, eléctricas, deportivas, textiles, constructoras, pesqueras, alimenticias y un sin número de otras tantas que para 1987 sobrepasaban las 2,000, ante ello y la crisis que afectaba severamente al país se generó la necesidad de disminuir esta carga.

A todas luces al contar con una infraestructura de gobierno excesiva el sentido de atención, de servicio y justicia social se apagó para convertirse en un gigantesco burocratismo obligando al Estado a hacer un recuento de ellas y valorar su actuación real. Si bien se requería una depuración del lastre administrativo, se hacía necesario someter a sus empresas públicas a un estudio para sopesar sus objetivos, su razón de ser y si aún cumplían, de acuerdo con los

preceptos constitucionales y las políticas gubernamentales, con su carácter de estratégicas o prioritarias encomendado.

El peso financiero que se generó obligó al Estado a buscar un medio para subsanar el gasto que esto estaba causando y fue con el Gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado que entró en marcha un nuevo planteamiento sobre la empresa pública y su participación en la economía, de entrada se publica la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales y en seguida se plantea la necesidad de que el Estado se deshiera de aquellas que le provocaban mayor gasto, empezando a dejar aspectos de la economía en manos de la iniciativa privada para revitalizar y descongestionar al propio Estado e inyectar nuevos recursos al erario público.

Con el Cambio Estructural expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se pretendía una empresa pública eficiente, sana y que cumpliera, en estricto apego con las políticas gubernamentales, con un propósito estratégico o prioritario de acuerdo con su actividad. Sin embargo, el hecho de iniciar la reducción de empresas públicas implicaba hacer un análisis de su costo social, político y económico, de su trascendencia y la viabilidad que tendría en caso de entregársela a la iniciativa privada o desaparecerla definitivamente.

El Estado Mexicano se enfrentó de 1982 a 1988 a una severa crisis que le obligaba replantearse su papel rector de la vida económica y su propia actuación política en relación con los grupos de poder, ya que había caído en el descrédito, del cual aún no se recuperaba, la insolvencia, la falta de recursos, la pérdida de legitimidad y se enfrentaba a la pugna política más importante, ya que el cambio de estafeta en 1988 se vio envuelta por el descontento y la pérdida inminente, aunque no declarada, de las elecciones del partido oficial.

Ante ello el fortalecimiento del Estado se pretendía que surgiera de sí mismo y se proyectará hacia la sociedad, la transformación del Estado Mexicano no se daría sólo a nivel de "entes inalcanzables", sino que debería llegar a la población a la célula de la misma, se dio entonces de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 presentado por el exrepresentante del Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari, la nueva estrategia: **Modernizar a México**, según dicta el mencionado documento.

Modernización, cambio, modificación, renovación, reestructuración y todas sus acepciones caben en la palabra: el hecho era en sí romper con el estado de cosas existentes para intentar nuevos caminos a fin de conjuntar esfuerzos y lograr la recuperación económica, la democracia política, el pluralismo y recobrar la legitimidad.

La acepción y la asimilación al cambio se dio como la puerta de entrada a otro mundo, a la esperanza de un México incorporado en las esferas internacionales en primer nivel, de un país inmerso en la globalización, en los cambios de orden mundial, en la dinámica que trastoca a las grandes economías de los países desarrollados y que de algún modo afecta a los que aún nos desarrollamos. La idea de cambio trascendental de hecho marcó expectativas muy ideales como la de considerarnos un país del primer mundo, cuando carecemos de los elementos fundamentales de sobrevivencia en varias regiones aisladas de la República que ya no pueden seguir ocultándose.

Dentro de estas ideas transformadoras nunca quedó de lado lo que sería el propio Estado, de aquí que el mismo expresidente Salinas marcara lo que él mismo dio en llamar la "Reforma del Estado", y la intención no sólo se quedó en un cambio sencillo o de quitar elementos de aquí para añadirlos en otro lado; se trataba de un cambio profundo de la concepción del propio Estado plasmado en la Carta Magna de 1917, se llevó a cabo el cambio de un Estado Benefactor a un Estado Liberal, o por lo menos con las tendencias que lo caracterizan, en sí el retiro de la actuación estatal dentro de la economía para asumir un papel meramente de observador, liberador del mercado o bien de participe sólo en casos de extrema necesidad para restablecer la situación.

Los mecanismos de desincorporación se extendieron con el nuevo Plan de Gobierno del exmandatario Salinas de Gortari y fue en su régimen que surge el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con el objeto de robustecer el quehacer estatal, reestructurando su aparato administrativo de tal forma que asumiera una posición transformadora y orientada a cambios; en sí el Programa surge con el objeto de adecuar a la administración pública dentro de la dinámica y expectativas de reducción de la participación estatal por una parte, y mantener a las "soportables" en términos de eficiencia, eficacia y productividad, por otra.

La política a seguir inundó a toda la administración pública y empresas paraestatales. La moda, la Modernización; el fundamento, la Reforma del Estado y el mecanismo, la Desincorporación de Empresas Públicas que ya no cumplieran o se hicieran ver que no cumplieran con su carácter estratégico y/o prioritario; la política de gobierno fue clara y directa quitar el peso del gasto administrativo que implicaba mantener a un sin número de empresas de este tipo; unas elefantes blancos, otras descuidadas en su administración interna, otras más, productivas y aparentemente sanas, pero finalmente todas deberían apegarse al nuevo esquema modernizador.

Esquema al cual se incorporó CONASUPO y sus filiales, entre ellas Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (MICONSA). El surgimiento de programas internos para atender esta demanda de gobierno se dieron aparentemente conforme a las necesidades de transformación de la paraestatal en cuestión y de éste llevar a cabo las acciones pertinentes para concretizarlo.

Para Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. más que ser un Programa de Modernización fue la manifestación de las carencias administrativas de las políticas gubernamentales, ya que a pesar de existir dicho Programa y apegarse a los criterios que al respecto marcó la propia CONASUPO su ejecución fue débil, de hecho se puede decir que más que cumplirlo como un elemento encaminado a la mejora de la paraestatal, se asumió como una obligación que se debía cumplir por que estaba dictado por el Poder Ejecutivo, por que así debía ser; de acuerdo con la experiencia vivida, los documentos emitidos sobre el Programa de Modernización de la Empresa Pública, así como los referentes a Simplificación Administrativa se elaboraron no de acuerdo con hechos reales que avalaran o justificaran el cumplimiento del Programa, según se tiene entendido mucha de la información sólo se plasmó por mero compromiso y sobre todo en los avances supuestamente logrados.

A pesar de ello existieron puntos que era importante que se cumplieran, que fueran reales y efectivos para la operación de MICONSA, tales como la ampliación en las líneas de producción de algunas de las Plantas Industriales, incorporación de tecnología de punta para el tratamiento de aguas residuales, así como de equipo de cómputo y la actualización de manuales de políticas y procedimientos administrativos, entre otros. El envío mensual a la cabeza de sector y a la SECOGEF, sobre la situación que guardaba el Programa siempre se mantuvo en la misma tónica y es más en los mismos porcentajes, o con variantes mínimas.

La activación de un área destinada como Dirección de Modernización, podría dar que pensar respecto a ella, simplemente actuó como un órgano de carácter staff, apoyo y asesoría a la Dirección General de MICONSA, los trabajos o estudios especiales salían de ahí, la presentación de informes y avances sobre los programas a las Coordinadoras correspondientes, se hacían a través de la misma, pero la implantación, seguimiento, verificación, control y evaluación, no se llevó a cabo cabalmente.

MICONSA, si se puede decir de alguna forma, perdió credibilidad en sí misma, en sus funcionarios públicos y en los programas que se le asignaron, cayó en una constante ineficiencia antecedida del mal uso de los recursos, desviación y dispendio de los mismos sin uso provechoso, cayó efectivamente en lo que la llevaría al caos, al incumplimiento para dejar de ser

una empresa de carácter prioritario, después de considerarse uno de los ejemplos más claros de una empresa productiva, cercana a la población, eficiente, prioritaria y de tradición entre la sociedad.

Los elementos por demás negativos que la llevaron a su decadencia y desincorporación, fueron los mismos que se pretendía atacar con el Programa de Modernización, una verdadera contradicción, ya que el incorporarse y "ejecutarse" el programa se tiene como resultado que ante la modernización la empresa no funciona, no respondió a la nueva dinámica, no respondió a la reestructuración orgánica no autorizada, no respondió al desmedido engrosamiento de la plantilla de personal con puestos "fantasmas", no respondió a viáticos dudosos, no respondió a proyectos cancelados, no respondió a topes de inventarios excesivos, no respondió a paros de la Planta Productiva y la anulación de contratos colectivos con vigencia desde que inició la empresa, no respondió al nuevo plan de comercialización tampoco no autorizado por el órgano rector o cabeza de sector, no se dinamizó ante la asignación de funcionarios poco capaces de ejecutar su responsabilidad como servidores públicos; siendo así la modernización, MICONSA no cupo en el esquema, no alcanzó más para succionarle lo poco o mucho que podía aprovecharse como una empresa pública moribunda.

Los criterios que la pusieron finalmente ante la decisión de desincorporarla fueron meramente de tipo económico, sus resultados en cifras se tomaron negativos, las pérdidas no justificaban su existencia y ni el gasto que en ella se invertía; los juicios económicos pesaron más que cualquier juicio político o de trascendencia histórica. MICONSA como la empresa que fue, y que sigue siendo aún con su esquema privado, no puede desligarse de su importancia social, ni de la esencia fundamental que le dio su surgimiento como lo es la alimentación y principalmente la producción de harina de maíz para elaborar el producto más antiguo de nuestra historia pasada, presente y próxima, la tortilla.

Aquí cabría meditar sobre la resolución de desincorporar a MICONSA y el desempeño de la misma. El hecho de someter a esta empresa a una decisión de este tipo deja mucho que pensar; las continuas contradicciones que se encontraron entre lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado, lo expresado en el Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 y la realidad, dejan entre ver que la posición del gobierno a este respecto no fue seria ni comprometida,

De haberse dado lo contrario posiblemente el peso específico de este tipo de decisiones hubiera recaído en un análisis más razonado considerando las condiciones políticas y sociales, la

trascendencia histórica y el impacto que a corto o largo plazo se presentara.

De haber sido de este modo, el logro fundamental recaería en la revitalización profunda de una empresa con una visión encaminada a darle el verdadero saneamiento para conservarla como un organismo eficiente, productivo, rentable, que se podría decir se pagaba solo y que el Estado podría haberlo conservado como parte fundamental de su política alimentaria en el rubro de justicia social que tanto se pregonó.

El proceso de desincorporación que se llevó a cabo con MICONSA, ante todo complicado y lento, da la impresión de que ni el propio gobierno sabía que era lo más conveniente para él mismo y para esta empresa, finalmente la entregaría y formaría parte de la iniciativa privada, con el temor de cederla al monopolio si en un momento dado el potentado de la harina de maíz se hubiera decidido a adquirirla por partes o toda, irónicamente, después de todo el 75% del mercado ya era suyo.

El hecho de llevar una política no intervencionista por parte del Estado, no daba por sentado que al deshacerse de casi todas sus paraestatales había alcanzado la modernidad en todos sus aspectos como se pretendía; aunque no se puede negar que gran parte de las empresas desincorporadas eran un lastre, que impedían la reactivación de la vida económica, que mermaban la participación libre y activa de la iniciativa privada y que el Estado no puede ser el enorme empresario y virtuoso de todas las artes, es cierto; pero también es muy cierto que se dejaron de lado análisis serios y profundos de la dimensión que el aparato estatal debería cubrir y sus implicaciones políticas y sociales a corto plazo.

Concluyo, con base en los elementos analizados, que la desincorporación de MICONSA fue un error, porque contando con los medios para conservarse sanamente, aplicando los recursos necesarios, claro que sin desvíos, orientándola con políticas productivas en beneficio de campesinos, productores tradicionales de tortilla, empresas productoras a gran escala de tortilla empacada, dentro de un mercado equilibrado y regulado, posiblemente incorporando los nuevos esquemas de harinización sin dejar fuera a los nixtamaleros o molineros y aplicando políticas alimentarias realistas, objetivas y ejecutables en beneficio de la población a todos sus niveles y poniendo énfasis en las más necesitadas, la empresa debería haberse mantenido como parte fundamental del Sistema CONASUPO, que aún se encuentra integrado dentro de las paraestatales sobrevivientes.

La modernización no es el desmantelamiento del Estado, ni es su reforma, ni la incorporación ficticia al primer mundo, fue en sí una política gubernamental que se implantó dentro del régimen pasado que pretendía adecuar sus esquemas con la visión de obtener un país diferente, "moderno", competitivo, reconocido internacionalmente, capaz de igualarse al primer mundo, al desarrollo sostenido y a la inflación controlada, a balanzas comerciales equilibradas, finanzas públicas sanas, con justicia social firme y atendida; en sí, integrado de lleno a la globalización, pero que ante su propia modernización se quedó corto, porque ahora a la vuelta de tan poco tiempo tenemos que estamos en el mismo punto donde se desencadenó la necesidad de la modernización.

Los objetivos estatales no pueden limitarse a condiciones de mercado o a modas mundiales o sexenales, el hecho de que el Estado deba atenuar los conflictos sociales y resolver el problema de la pobreza y la escasez no lo deben condicionar a adoptar medidas de política económica que se alejan de su propia razón de ser, ya que al asumir a la economía como un fin, afecta lastimosamente a toda su estructura económica, política y social, dejando de lado la sensibilidad política y las demandas sociales que le permitan conducir a la nación a esquemas y niveles de desarrollo favorables, respetando el proyecto histórico que da la misma se tiene.

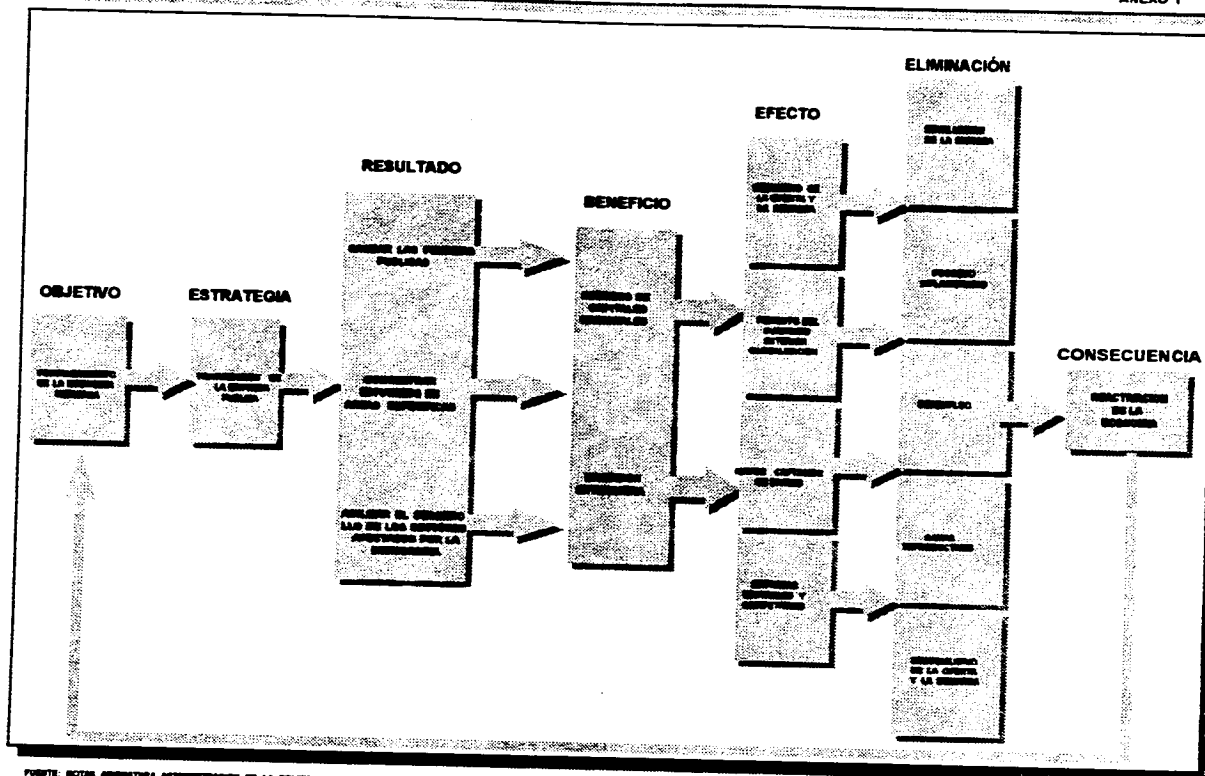
No por incorporar al Estado en las nuevas tendencias mundiales y modificar la relación con otros Estados, tomando de ellos formas o fórmulas aparentemente viables, se pierda el verdadero sentido y objetivo del Estado Mexicano como una nación con un proyecto que actualmente no tiene una dirección clara; es aquí donde radica el trabajo de los gobernantes, retomar ese proyecto, aunado a las demandas sociales, para revertir la pérdida del oficio político y dar respuestas coherentes a la realidad y a las necesidades propias de nuestra nación.

Finalmente, el Estado no se ha perdido; ahora el problema ya no está en modernizarlo sino en reconstruirlo sin perder de vista sus dos objetivos: mitigar el conflicto social y mitigar la escasez.

ANEXOS

MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA

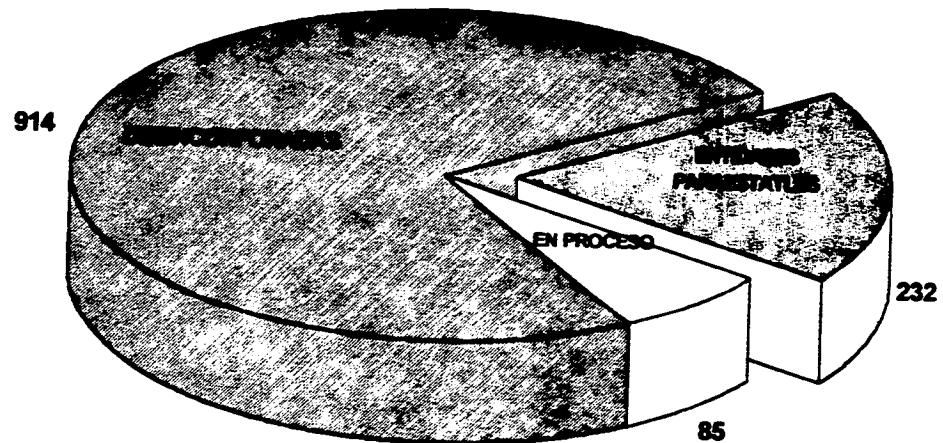
ANEXO 1



FUENTE: NOTAS ADMINISTRATIVAS ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

EVOLUCIÓN DE SECTOR PARAESTATAL DICIEMBRE 1982 - FEBRERO 1992

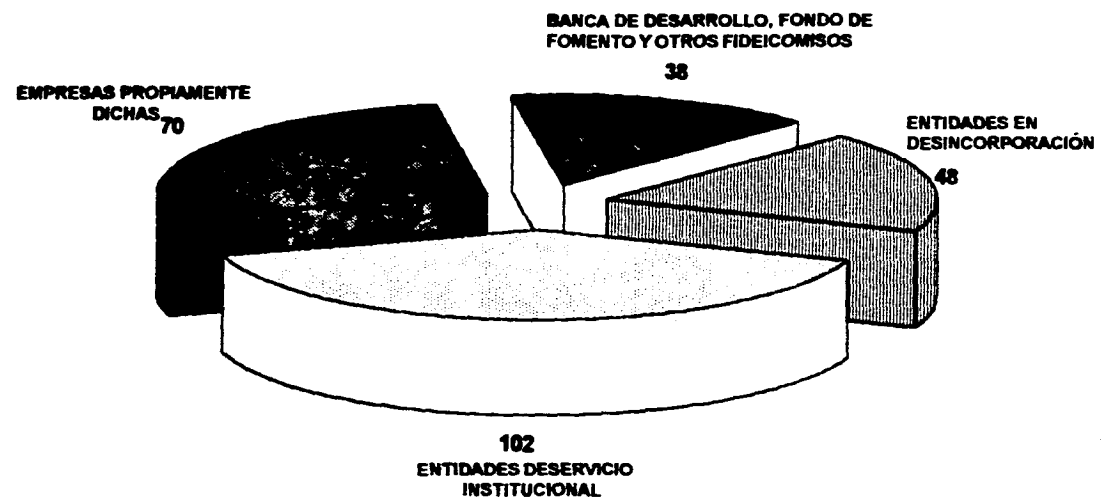
ANEXO 2



FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL GASTO FINANCIAMIENTO
EN EL PROCESO DE ENAJENACION DE ENTIDADES PARAESTATALES. SHCP 1992 P. 10

UNIVERSO DEL SECTOR PARAESTATAL DICIEMBRE DE 1993

ANEXO 3



FUENTE: SHCP, SECOGEP, FCE. DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES
INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS PROCESOS, DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1993 AL
31 DE DICIEMBRE DE 1993 MÉXICO, P. 42

TOTAL: 258 EMPRESAS

RESULTADOS DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DICIEMBRE DE 1993

ANEXO 4

AL 1ro. DE DICIEMBRE DE 1993 EL UNIVERSO DE ENTIDADES
PARAESTATALES ERA DE:

VIGENTES:	414	
EN DESINCORPORACIÓN:	<u>204</u>	618

DE DICIEMBRE DE 1993 A DICIEMBRE
DE 1993 SE REESTRUCTURARON
ALGUNAS ENTIDADES, SE REINSTA-
LARON 7 PROCESOS Y SE CREARON
32 ENTIDADES, LO QUE PRODUJO UN
INCREMENTO DE:

	<u>30</u>	
	647	

DE DICIEMBRE DE 1993 A DICIEMBRE
DE 1993, SE CONCLUYERON LOS
SIGUIENTES PROCESOS DE DESIN-
CORPORACIÓN:

LIQUIDADAS:	120	
EXTINGUIDAS:	48	
FUSIONADAS:	17	
TRANSFERIDAS:	11	
LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES:	26	

	<u>200</u>	
--	------------	--

VENDIDAS:	180	300
-----------	-----	-----

AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993, EL TOTAL DE ENTIDADES
PARAESTATALES FUE DE:

VIGENTES:	210	
-----------	-----	--

EMPRESAS:	70	
BANCA DE DESARROLLO Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO:	38	
ENTIDADES DE SERVICIO INSTITUCIONAL:	142	

EN DESINCORPORACIÓN:	48	
----------------------	----	--

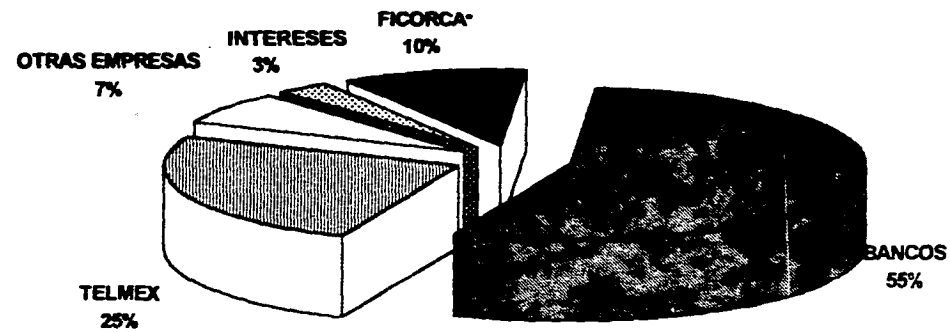
LIQUIDACIÓN:	32	
EXTINCIÓN:	3	
VENTA:	13	

TOTAL:	258	
--------	-----	--

INGRESOS DEL FONDO DE CONTINGENCIA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993

ANEXO 5

PORCENTAJES



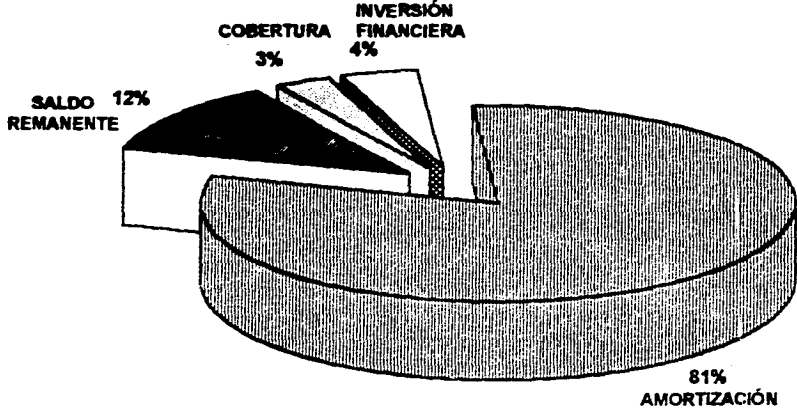
FUENTE: INCP, SECOCOP, FCE. DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARASTATALES, OP. CIT. P. 84

FICORCA: FIDEICOMISO PARA COBERTURA DE RIESGOS

**APLICACIÓN DEL FONDO DE CONTINGENCIA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993**

ANEXO 6

PORCENTAJES

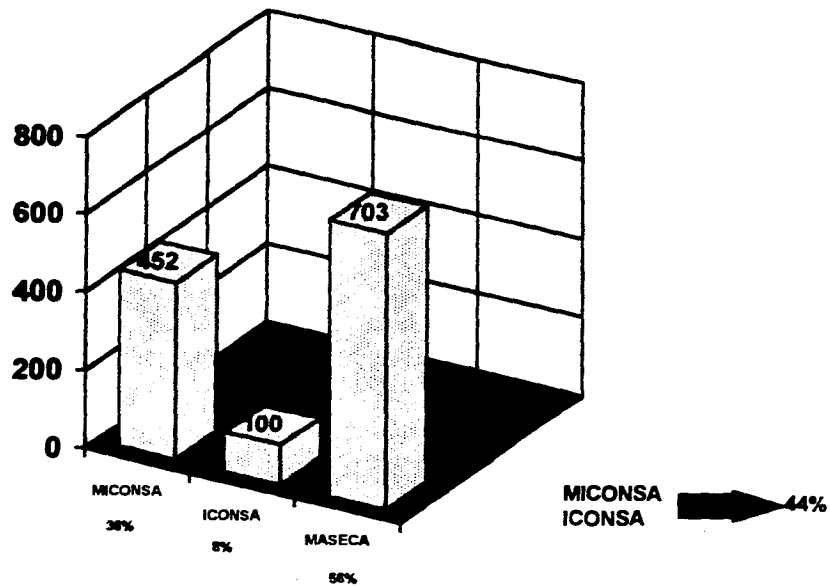


FUENTE: SHCP, SECOGEP, FCE. DERINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES, OP. CIT. P. 64

OFERTA DEL MERCADO DE HARINA DE MAIZ 1988

ANEXO 7

MILES DE TONELADAS DE HARINA

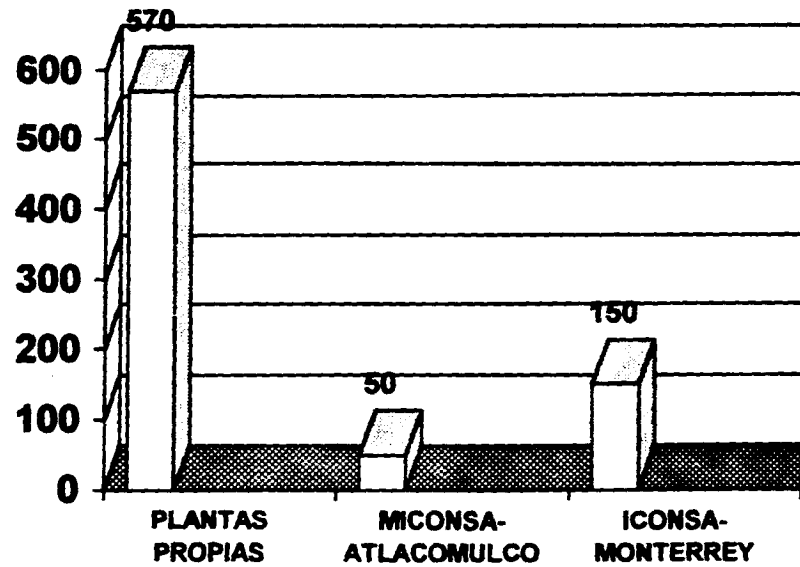


FUENTE: MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.
ESTIMACION AL CIERRE DEL EJERCICIO 1988

**MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.
CAPACIDAD DE PRODUCCION INSTALADA
1988**

ANEXO 8

(MILES DE TONELADAS / AÑO)



MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.

ESTADO DE RESULTADOS CONSOLIDADOS POR EL PERIODO

1983 - 1987

MILLONES DE PESOS

ANEXO 9

	31-DIC-83 (%)		31-DIC-84 (%)		31-DIC-85 (%)		31-DIC-86 (%)		31-DIC-87 (%)		ESTIMADO 1988 (%)		ACUMULADO (%)	
VENTAS NETAS	5,287	100	6,341	100	17,603	100	35,403	100	79,913	100	166,580	100	313,087	100
COSTO DE VENTAS	3,742	71	6,989	84	13,187	75	21,293	60	54,754	69	121,721	73	221,680	71
UTILIDAD BRUTA	1,525	29	358	18	4,416	25	14,110	40	25,159	31	44,859	27	91,407	29
GASTOS DE ADMON.	333	6	689	8	1,138	6	2,515	7	7,388	9	18,333	10	28,416	9
GASTOS DE VENTA	175	3	385	5	535	3	1,425	4	5,334	8	11,246	7	19,100	6
GASTOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS	(687)	12	(735)	9	(252)	1	(5,594)	16	(9,654)	12	(8,117)	5	(25,038)	8
UTILIDAD NETA	1,683	32	1,029	12	2,985	17	15,764	45	22,081	28	25,377	15	68,829	22

FUENTE: ESTADOS FINANCIEROS DICTAMINADOS

OCTUBRE 1989

**CONASUPO
MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL**

ANEXO 10-1

LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA MODERNIZACIÓN

1.- C . PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

- 1. GARANTIZAR EL ABASTO**
- 2. REGULAR MÁS EFICIENTEMENTE**
- 3. COADYUVAR AL FOMENTO PRODUCTIVO**
- 4. ACENTUAR LA PENETRACION DE LOS ESTRATOS DE LA SOCIEDAD ECONÓMICAMENTE MENOS FAVORECIDOS**
- 5. COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

FUENTE: Consejo Nacional de Subsidios Populares (CONASUPO)
Presentación a los medios de comunicación del Programa de
Modernización, México, octubre 1989

PÁGINA 1

OCTUBRE 1989

CONASUPO MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL

ANEXO 10-2

LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA MODERNIZACIÓN

2. - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994) :

1. CARÁCTER PRIORITARIO DE LAS ACTIVIDADES DE REGULACION Y GARANTÍA DE ABASTO
2. ASIGNAR AL GASTO SOCIAL LA MÁXIMA PRIORIDAD EN LOS PRESUPUESTOS ANUALES DE EGRESOS DE LA FEDERACION.
3. PROVEER A COLONIAS POPULARES DE SERVICIOS BÁSICOS DE ALIMENTACION
4. COMBATE A INEFICIENCIAS, INTERMEDIARISMO INNENESARIO Y ESPECULACIÓN
5. ACCESO A CANALES DE DISTRIBUCIÓN AL MAYOREO EFICIENTES.
6. ENSANCHAR Y PERFECCIONAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD
7. CORRESPONSABILIDAD DE LOS GRUPOS INVOLUCRADOS
8. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE PRODUCTORES Y SUS ORGANIZACIONES
9. PRECIOS DIFERENCIALES A LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS POR VARIEDADES Y CALIDADES
10. PROGRAMAS DE ESTÍMULOS REGIONALES DE BENEFICIO DIRECTO PARA LOS AGRICULTORES
11. ELEVACIÓN DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA DE LOS GRUPOS CAMPESINOS MÁS NECESITADOS
12. INCREMENTAR LA CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO
13. COORDINACIÓN ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL CAMPO.

PÁGINA 2

OCTUBRE 1989

**CONASUPO
MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL**

ANEXO 10-3

- 14. IMPULSO A PROYECTOS PRODUCTIVOS**
- 15. FOMENTO A LA COMPETENCIA Y A LA EFICIENCIA DE LOS MERCADOS**
- 16. REDUCCIÓN DE COSTOS EN LA COMERCIALIZACIÓN A ESCALA REDUCIDA**
- 17. ESTÍMULO A LOS PEQUEÑOS COMERCIANTES PARA LA ORGANIZACIÓN Y FORMACIÓN DE UNIONES DE COMPRA Y DE CRÉDITO, QUE GENEREN ECONOMÍAS DE ESCALA**
- 18. SUBSIDIOS CLARAMENTE IDENTIFICADOS**
- 19. ELIMINACIÓN DE SUBSIDIOS DE ESCASA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**
- 20. FAVORECER SUBSIDIOS AL CONSUMO DE ALIMENTOS DE PREESCOLARES, LACTANTES Y MUJERES GESTANTES**
- 21. EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD**
- 22. DESREGULACIÓN**
- 23. DESINCORPORACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO ESTRATÉGICAS NI PRIORITARIAS**
- 24. MEJORAMIENTO DEL REGISTRO DE LAS TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS.**

OCTUBRE 1989

**CONASUPO
MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL**

ANEXO 10-4

3. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

1. MODERNIZACIÓN DEL APARATO COMERCIAL
2. INCREMENTO DE LA EFICIENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA EMPRESA PÚBLICA
3. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO
4. ESTABILIDAD DE PRECIOS MEDIANTE CONCERTACIÓN ENTRE PRODUCTORES E INDUSTRIALES
5. FAVORECER LA CREACIÓN DE MERCADOS REGIONALES, EVITANDO TRIANGULACIÓN
6. MEJORAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE MERCADOS
7. MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL EN APOYO A GRUPOS SOCIALES Y A REGIONES GEOGRÁFICAS MENOS FAVORECIDAS
8. RACIONALIZACIÓN DE SUBSIDIOS
9. INTEGRACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

PÁGINA 4

OCTUBRE 1989

CONASUPO MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL

ANEXO 10-4

CADENA DE PRODUCCIÓN - CONSUMO DE BÁSICOS



- PROVEER INSUMOS AGRÍCOLAS



- SOSTENER PRECIOS AGRÍCOLAS

- ABASTECIMIENTO OPORTUNO Y ADECUADO

- MANTENER RTR

- FOMENTO A LA PRODUCCIÓN

- DISMINUIR EL INTERMEDIARISMO INNECESARIO Y LA ESPECULACIÓN

- ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES PARA LA COMERCIALIZACIÓN



- COMPLEMENTAR LA OFERTA DE BÁSICOS

- COMPETENCIA EQUILIBRADA DE LOS MERCADOS Y FOMENTO A LA PRODUCTIVIDAD

- DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS



- GARANTIZAR ABASTO A LAS CLASES POPULARES DE PRODUCTOS BÁSICOS A PRECIOS ACCESIBLES

- REGULAR EL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN

- MODERNIZAR Y FOMENTAR EL COMERCIO

- ORGANIZACIÓN SOCIAL COMUNITARIA DE CONSUMO

- FOMENTO A LA PRODUCCIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO, PRIVADO Y SOCIAL



- PROMOVER EL CONSUMO ADECUADO DE LA POBLACIÓN DE ESCASOS RECURSOS

- FORTALECER CAPACIDAD DE COMPRA

- CANALIZACIÓN DE SUBSIDIOS

OCTUBRE 1969

CONASUPO MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL

ANEXO 10-6

SISTEMA CONASUPO

COMERCIALIZACIÓN
AGROPECUARIA Y
OPERACIONES



CONASUPO MATRIZ

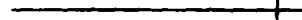
FILIALES

ALMACENADORA



BUROCONSA

COMERCIALES



DICCONSA
IMPECSA
LICONSA
ICONSA
MICONSA

INDUSTRIALES



FINANCIERA



FIA

OCTUBRE 1969

**CONASUPO
MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL**

ANEXO 10-7

M I C O N S A

CONTINUARÁ SU FUNCIÓN

**REALIZARÁ ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y FOMENTO RELACIONADOS CON LA
FABRICACIÓN INDUSTRIAL DE TORTILLA EMPACADA**

**DESARROLLARÁ PROGRAMAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA
DE LA MASA Y LA TORTILLA**

PÁGINA 7

**MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994**

ANEXO 11-1

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN

ACCIÓN	RESPONSABLES	FECHA LÍMITE
1. DISEÑAR LOS INDICADORES ESPECÍFICOS, LOS CUALES SERVIRÁN DE BASE PARA LA DEFINICIÓN DE LOS COMPROMISOS Y LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS.	-ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
2. DEFINIR CONJUNTAMENTE LOS PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS, CALIDAD DE PRODUCTOS, NIVELES DE PRODUCTIVIDAD Y METAS DE ACTIVIDADES CONCRETAS, ESTABLECER, ASIMISMO, LOS PARÁMETROS CONVENIENTES PARA LA EVOLUCIÓN Y MEDICIÓN DE RESULTADOS.	-ÁREAS DE COMERCIALIZACIÓN, ACOPIO Y PRODUCCIÓN.	- PERMANENTE
3. PROMOVER QUE LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO SEAN SELECTIVOS, EVITANDO INHIBIR LOS PROGRAMAS EMPRESARIALES DE PRODUCTIVIDAD, RENTABILIDAD Y EFICIENCIA. LAS EMPRESAS PÚBLICAS TENDRÁN QUE CONTAR CON AUTONOMÍA PARA PODER RESPONDER EN FORMA ÁGIL A LAS CONDICIONES DE SUS MERCADOS.	-ÁREA DE MODERNIZACIÓN Y CONTRALORÍA	- PERMANENTE
4. ESTABLECER UN CONTROL MÁS ESTRICTO EN LOS RESULTADOS Y, EN CAMBIO, ABRIR CAUCES PARA LA LIBERTAD DE INICIATIVA EMPRESARIAL, OTORGANDO AUTONOMÍA INTERNA PARA LA TOMA DE DECISIONES.	-COMITÉS Y GRUPOS DIRECTIVOS	- PERMANENTE
5. CELEBRAR PERIÓDICAMENTE REUNIONES DE DIFUSIÓN Y ANÁLISIS ENTRE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ENTIDAD, A FIN DE REFORZAR EL CONOCIMIENTO Y CUMPLIMIENTOS DE LAS LEYES Y NORMAS VINCULADAS CON LA ENTIDAD E INDUCIR SU IDENTIFICACIÓN CON LOS OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y PROPÓSITOS DE LA MISMA.	-CIDAP -COMITÉ DIRECTIVO	- PERMANENTE
6. ASUMIR EL COMPROMISO DE MANTENERSE PERMANENTEMENTE ACTUALIZADO SOBRE LAS INNOVACIONES QUE SE GENEREN EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DISCIPLINAS AFINES Y QUE SE ENCUENTREN RELACIONADOS CON LA NATURALEZA DE LA ENTIDAD A SU CARGO Y EL DESEMPEÑO DE SU GESTIÓN.	-DIRECCIÓN GENERAL Y TODAS LAS ÁREAS DE LA ENTIDAD	- PERMANENTE
7. SUSTENTAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y DESARROLLO DEL PERSONAL EN UN DIAGNÓSTICO INTEGRAL, CONCRETO Y REALISTA, ORIENTADO AL CUMPLIMIENTO DE METAS ESPECÍFICAS DE MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD.	-DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN -COMISIÓN MIXTA DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO -COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD	- PERMANENTE
8. ESTABLECER Y SUPERVISAR PROGRAMAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA QUE CONTRIBUYAN A ALCANZAR LOS OBJETIVOS Y METAS INSTITUCIONALES, CON EFICIENCIA, EFICACIA Y PRODUCTIVIDAD; DE ACUERDO A LAS PARTICULARIDADES, MAGNITUD Y COMPLEJIDAD DE CADA ENTIDAD.	-GRUPO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	- PERMANENTE

FUENTE: MCONSA, PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994, MÉXICO, OCTUBRE DE 1990

PÁGINA 1

**MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994**

ANEXO 11-2

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN

ACCIÓN	RESPONSABLES	FECHA LÍMITE
9. DEFINIR MEDIDAS ESPECÍFICAS DE SIMPLIFICACIÓN, MODERNIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y VINCULARLAS A LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN FISCAL Y A LOS CONVENIOS ÚNICOS DE DESARROLLO, DE TAL MANERA QUE PERMITAN INCREMENTAR LA PARTICIPACIÓN Y CAPACIDAD DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.	- DIRECCIÓN GENERAL - DIRECTORES DE PLANTAS - ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
10. ESTABLECER LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS MÁS EFICIENTES PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE SUS OPERACIONES.	- ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
11. PROGRAMAR EN LOS CASOS QUE ASÍ SE JUSTIFIQUE, LA CAPACITACIÓN NECESARIA AL PERSONAL EXISTENTE, A FIN DE RESPONSABILIZARLO DE LAS FUNCIONES DE GESTIÓN TECNOLÓGICA TENDIENTES A DEFINIR LOS PROPÓSITOS, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS TECNOLÓGICOS, A CORDES CON LAS NECESIDADES DE LA EMPRESA Y EL DESARROLLO NACIONAL.	- ÁREA DE CAPACITACIÓN	- PERMANENTE
12. ESTABLECER PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL, CON OBJETO DE CONTAR CON MEJORES EQUIPOS, PROCESOS Y SISTEMAS, QUE PERMITAN CAPTAR, PROCESAR Y ALMACENAR INFORMACIÓN PARA UNA ADECUADA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INCREMENTO DE PRODUCTIVIDAD, ESTO SE HARÁ CON BASE EN LA EXPERIENCIA NACIONAL Y LA INTERNACIONAL.	- ÁREA DE PRODUCCIÓN - ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
13. COORDINAR CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN DE SU RAMA O ESPECIALIDAD, EN LOS CASOS QUE SEA NECESARIO UN PROGRAMA PERMANENTE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES AVANCES TECNOLÓGICOS SUSCEPTIBLES DE SER APROVECHADOS.	- ÁREA DE PRODUCCIÓN - ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
14. ORIENTAR ESFUERZOS Y RECURSOS A PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO PARA LA MODERNIZACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD.	- ÁREA DE PRODUCCIÓN - ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
15. CONTRATAR, CUANDO PROCEDA, LOS SERVICIOS DE EXPERTOS QUE CAPACITEN AL PERSONAL DE LAS ÁREAS SELECCIONADAS PARA LOS BIENES TECNOLÓGICOS ADQUIRIDOS, A FIN DE LOGRAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS AVANCES.	- ÁREA DE CAPACITACIÓN - ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- DE ACUERDO A LAS NECESIDADES DE LA EMPRESA
16. PROMOVER EL USO DE TECNOLOGÍA QUE ELEVE EL NIVEL DE CALIDAD DE LA PRODUCCIÓN, PARTICULARMENTE ABATIENDO MERMAS Y DESPERDICIOS.	- ÁREA DE PRODUCCIÓN - ÁREA DE MODERNIZACIÓN	- PERMANENTE
17. FORMALIZAR CON PROVEEDORES PROGRAMAS DE ENTREGAS, PLAZO Y MEJORA DE CALIDAD Y PRECIO DE INSUMOS.	- ÁREA DE ADMINISTRACIÓN	- PERMANENTE

**MAÍZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994**

ANEXO 11-3

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN

ACCIÓN	RESPONSABLES	FECHA LÍMITE
18. PLANTEAR MARCOS DE REFERENCIA PARA CREAR PROGRAMAS DE CALIDAD TOTAL.	- ÁREA DE PRODUCCIÓN	- PERMANENTE
19. DESARROLLAR TÉCNICAS DE COMUNICACIÓN QUE PROMUEVAN LA CONCERTACIÓN CON MANDOS MEDIOS Y EMPLEADOS, RESPECTO DE PROGRAMAS Y METAS CONCRETAS DE EFICACIA Y PRODUCTIVIDAD.	- ÁREA DE ADMINISTRACIÓN Y DE COMUNICACIÓN SOCIAL	- PERMANENTE
20. RENOVAR LA SUSCRIPCIÓN DE COMITÉS MIXTOS DE PRODUCTIVIDAD CON EL PERSONAL DE BASE Y CONCERTAR LA IMPLANTACIÓN DE MECANISMOS QUE GARANTICEN SU FUNCIONAMIENTO.	- ÁREA DE PRODUCCIÓN	- PERMANENTE
21. EFECTUAR AUTOEVALUACIONES TRIMESTRALES, CON LA PRESENCIA DE DEPENDENCIAS COORDINADORAS Y LA COORDINACIÓN DE SECTOR.	- DIRECCIÓN GENERAL	- TRIMESTRALMENTE
22. REVISAR CUANDO MENOS SEMESTRALMENTE, CON LOS PROVEEDORES Y CLIENTES, EL CUMPLIMIENTO DE CONVENIOS.	- CONTRALORÍA INTERNA - ÁREA DE ADMINISTRACIÓN - ÁREA DE COMERCIALIZACIÓN	- SEMESTRALMENTE

DESINCORPORACIÓN DE MICONSA

ANEXO 12

SANEAMIENTO DE LA EMPRESA	EXPEDIENTE DOCUMENTAL PARA LA VENTA	ORGANIZACIÓN FUNCIONAL
<ul style="list-style-type: none">-CLASIFICACIÓN, REGULARIZACIÓN Y AVALÚOS DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES A DESINCORPORAR.-CLASIFICACIÓN Y AVALÚO DE BIENES QUE NO INTERVIENEN EN EL PROCESO DE OPERACIÓN, OBSOLETOS O CHATARRA PARA SU VENTA INMEDIATA.- REVISIÓN Y DEPURACIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS CON TERCEROS- AJUSTE A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y OCUPACIONAL, CÁLCULO DE LIQUIDACIONES AL PERSONAL- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO- DEPURACIÓN DE CUENTAS POR COBRAR, DEUDORES DIVERSOS, INVENTARIOS, ETC. Y CAPITALIZACIÓN DE ADEUDOS.REESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL	<ul style="list-style-type: none">- ESCRITURA DE LA PROPIEDAD- REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD- ALINEAMIENTO Y NÚMERO OFICIAL- LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN- CERTIFICADO DE NO GRAVAMEN- BOLETA PREDIAL Y DE AGUA- PLANO TOPOGRÁFICO- PLANOS ARQUITECTÓNICOS- PLANOS CONSTRUCTIVOS- MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO- NÓMINAS- ESTADOS FINANCIEROS DICTAMINADOS A LA LIQUIDACIÓN- CONTRATOS Y CONVENIOS CON TERCEROS- REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO- INTEGRACIÓN DE PASIVOS- FLUJO DE EFECTIVO- PATENTES Y MARCAS- BASES PARA LA ENAJENACIÓN- CONVOCATORIA	<ul style="list-style-type: none">- ABASTO DE MATERIA PRIMA- PROCESO DE PRODUCCIÓN- COMERCIALIZACIÓN- MANTENIMIENTO- ADMINISTRACIÓN Y FINANZASPERSPECTIVAS (ESTADOS FINANCIEROS PRO-FORMA)- RECOMENDACIONES

FUENTE:: SESIÓN DE CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN MICONSA No 307, ABRIL 1, 1982. PUNTO XII - AVANCES DEL PROGRAMA DE DESINCORPORACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- ALBINO Garavito Rosa y Bolívar, Augusto (Coord.) México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, EL COTIDIANO-UAM Azcapotzalco, México 1990. 466 pp.
- AMPARO Casar, María y Peres, Wilson. El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?; México, SIGLO XXI, 1988. 249 pp.
- ARISTÓTELES Política, Col. Sepan Cuantos No.70, México, Porrúa, 1985. 319 pp.
- AYALA Espino, José Luis. Límites del mercado. Límites del Estado. ensayos sobre economía política del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1992. 202 pp.
- BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Breviarios No. 487. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1989. 243 pp.
- Diccionario de Política. Tomo I México, SIGLO XXI, 1981.1683 pp.
- BRAVO Ahuja R; Víctor. ¿Qué es el entorno de la empresa? en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 29 pp.
- CARRILLO Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las empresas públicas en México, 1ra. reimp. México, Porrúa, 1986. 240 pp.
- CASO, Andrés. Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública, México, INAP, 1988. 166 pp.
- CASTELAZO, José R. Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa, Cuadernos de análisis político-administrativo No.16, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1990, 25 pp.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa, 73a. ed, México, Porrúa, 1983. 126 pp.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Edición de Aniversario, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. 358 pp.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación, 1987. 160 pp.
- CORDERA, Rolando y Tello, Carlos. México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, 7a. ed. México, SIGLO XXI, 1986. 149 pp.
- CROZIER, Michel. Estado Modesto. Estado Moderno. Estrategia para el cambio. 2a. ed. México, FCE, 1989 . 292 pp.
- CUEVA, Marío de la La idea del Estado. 4a. ed. UNAM / FCE, 1994. 403 pp.

•DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Las razones y la obras. Crónica del Sexenio 1982-1988. Volúmenes 1ro, 2do. y 3er. año, México, Secretaría de la Presidencia de la República FCE, 1986. 325 pp; 735 pp; y 671 pp; respectivamente.

•-----; Salinas de Gortari, Carlos; et al. Cambio estructural en México y en el mundo; ponencia presentada en el Seminario Modernización, Economía y Cambio Estructural, Principales tendencias a nivel mundial, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. FCE, 1987. 216 pp.

•DELGADO Shelley, Orlando y Machado Dodera, Jorge. La industria estatal en el sexenio 1983-1988, en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 27 pp.

•ESTEVA, Gustavo. ¿Seguimos Planeando? en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 13 pp.

•FERNÁNDEZ Santillán, José. Política y Administración Pública, Colección Ensayos, 2a. ed. México, UAM-Azcapotzalco, 1989. 150 pp.

•FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 24 ed. México, Porrúa, 1985. 501 pp.

•GUERRERO Orozco, Omar. Introducción a la Administración pública, México, HARLA, 1985. 392 pp.

•----- La Administración Pública del Estado Capitalista, México, Fontamara 22, 1986. 277 pp.

•----- El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del estado Mexicano en retrospectiva y prospectiva, México, INAP; 1989. 812 pp.

•GONZÁLEZ Casanova, Pablo; Florescano, Enrique (Coordinadores). México Hoy, 11a. ed. México, Siglo XXI, 1987. 419 pp.

•----- El régimen presidencial en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 24 pp.

•HEGEL, G.W.F. Filosofía del Derecho. Colección nuestros clásicos No.51, 2a. ed. México, UNAM, 340 pp.

•----- Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, 3a. ed. Madrid, Alianza Universidad, 1985. 701pp.

•HERSCHEL, Federico J. Política Económica. Col. Mínima No. 61, 7a. ed. México, SIGLO XXI, 1986. 140 pp.

•HOBBS, Thomás. Leviatán, o la materia, forma y poder de la República eclesiástica y Civil, 2a. ed. 2a. reimp. México, FCE, 1984. 615 pp

•HUACUJA, M. y Woldenberg, J. "En torno a la concepción de Marxista del Estado, en Estado y lucha política en México. México, El Caballito, 1975. 183 pp.

- ISLAS, Héctor. Empresa pública: política actual en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 10 pp.
- La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 6 pp.
- KELSEN, Hans. Compendio de teoría general del Estado. Col. Leviatán Serie Menor-Política No. 14, 3a. ed., Barcelona, Blume, 1979. 230 pp.
- KLIKSBURG, Bernard y Sulbrandt, José (compiladores). Para investigar la administración pública (modelos y experiencias latinoamericanas). Col. Administración Pública en América Latina, Madrid, INAP de Alcalá de Henares, 1984. 420 pp.
- LECHUGA, Jesús y Chávez, Fernando (Coord.). Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988. México, UAM-Azcapotzalco, 1989, 412 pp.
- LENIN, Vladimir Ilich. "El Estado y la revolución", en Obras escogidas. Moscú, Ed. Progreso, 1981, 831 pp.
- LEY Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa, 16a. ed, México, Porrúa, 1986. 894 pp.
- LÓPEZ Rufz, Miguel. Elementos para la investigación (metodología y redacción). México, UNAM, 1992. 122 pp.
- MAÍZ Industrializado Conasupo S.A. de C.V. y Grupo Maseca S.A. de C.V. La industria del maíz. México, Grupo Azabache coordinación editorial, 1989, 139 pp.
- MAQUIAVELO, Nicolás El Príncipe. Barcelona, Planeta, 1983, 123 pp.
- MARCOS, Patricio. El fantasma del liberalismo. México, UNAM, 1986. 163 pp.
- MAYER, J. P. Trayectoria del pensamiento político. 4a reimpresión, México, FCE, 1981. 344 pp.
- MORENO, Daniel. Derecho constitucional mexicano. 7a. ed., México, Pax-México, 1983. 639 pp.
- MUÑOZ Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. T. I, 7a. reimpresión, México, FCE, 1986. 260 pp.
- NICOLA, Abagdano. Diccionario de filosofía. 2a. ed., 6a. reimpresión, México, FCE, 1987. 1206 pp.
- PARDO, Ma. del Carmen (coordinadora). Teoría y práctica de la administración pública en México. Lecturas básicas, México, INAP, 1992. 213 pp.
- PERROTINI, Ignacio. El Estado providencia y la crítica neoliberal. México, UNAM-FCPS, 1985. 39 pp.
- PLATÓN Diálogos. Col. Sepan Cuantos No. 13, México, Porrúa, 1981. 785 pp.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública de México. Bases y estructuras. Vol. I, México INAP-CONACYT, 1984. 327 pp.

- RAMÍREZ Brun, J. Ricardo. La política económica en México 1982-1988. La transición de la ortodoxia a la heterodoxia. México, UNAM-ENEP Aragón, 1989. 141 pp.
- REY Romay, Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. México, SIGLO XXI-Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1984, 160 pp.
- México 1987: el país que perdimos. México, SIGLO XXI-UNAM, 1987. 118 pp.
- REYES Heróles, Federico. Ensayos sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo. Serie estudios 68, 3a. ed., México, UNAM-FCPS, 1989. 102 pp.
- ROBSON, William A. Industria Nacionalizada y Propiedad Pública. Colección Ciencias Sociales No. 36, Madrid, 1964. 499 pp.
- SABINE, George H. Historia de la teoría política. 2a. ed. 8a. reimpresión, México, FCE, 1982. 667 pp.
- SALINAS de Gortari, Raúl. Diconsa en la modernización comercial y la regulación del abasto popular. México, INAP, 1988. 214 pp.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Desincorporación de entidades paraestatales. México, FCE, 1994. 611 pp.
- SECRETARÍA de la Presidencia de la República. Manual de organización de la administración pública paraestatal. Vol. VI, Sector comercio, México, Coordinación general de estudios administrativos, 1982. 342 pp.
- Glosario de Términos Administrativos, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982. 171 pp.
- SERRA Rojas, Andrés. Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado. 9a. ed., México, Porrúa, 1988. 798 pp.
- TENA Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 22a. ed., México, Porrúa, 1987. 649 pp.
- UVALLE Berrones, Ricardo. El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública. México, FCE, 1984. 186 pp.
- VARIOS AUTORES. La reforma del Estado. Perfiles Latinoamericanos. No. 1, México, FLACSO, julio-diciembre, 1982. 280 pp.
- La reforma del Estado. Col. Ciencia Política y Administración, No. 3 T. II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992. 135 pp.
- Tamaño de la Administración Pública. Revista de Administración Pública (RAP) No. 73, México, INAP; enero-abril, 1989. 122 pp.
- Tendencias de la Administración Pública. RAP No. 76, México, INAP; enero-abril, 1990. 174 pp.

•----- Modernización de la Administración Pública. RAP No. 82, México, INAP; enero-junio, 1992. 187 pp.

•VELASCO Fernández, Ciro. Notas sobre la importancia de la empresa pública en la economía nacional en Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988. 19 pp.

•VILLARREAL, René. Mitos y realidades de la empresa pública ¿racionalización o privatización?. México, Ed. Diana, 1988. 221 pp.

HEMEROGRAFÍA

•DIARIOS

•ACLE Tomasini, Alfredo "Más Allá de la Privatización". El Financiero, México, 16 de julio de 1990, p. 28

•AGUILAR, Alberto. "La venta de Miconsa y el cambio en el mercado de la tortilla" Columna Nombres, Nombres y... Nombres. El Financiero, México, 9 de julio de 1992, p. 11

•----- "Los molineros encabezados por Palomera, comprarían Miconsa". Columna Nombres, Nombres y... Nombres. El Financiero, México, 20 de agosto de 1992, p. 13

•BADILLO, Miguel. "Fin al Monopolio de ANDSA; Dividen la privatización en seis paquetes". El Financiero, México, 25 de octubre de 1993, p. 20

•BARRANCO Chavarría, Alberto. "Reprivatizar, ¿un orgullo?". La Jornada. Columna EMPRESA, México, 25 de enero de 1988, p.35

•----- "¿Más Estado propietario?". Columna EMPRESA. La Jornada, México, 5 de noviembre de 1992, p. 38

•-----"Apuesta de la CNC por Miconsa". Columna CLAROSCURO. El Financiero, México, 14 de agosto de 1993, p. 8

•----- "Se apaga la pelea por Miconsa". Columna EMPRESA. El Financiero, México, 23 de septiembre de 1993, p. 14

•----- "Otra privatización en problemas". Columna EMPRESA. Reforma, México, 5 de mayo de 1994, p. 18-A

•----- "¿Barriles sin Fondo?". Columna EMPRESA. Reforma, México, 21 de septiembre de 1994, p. 22-A

•CALZADA Falcón, Fernando y Hernández y Puente, Francisco. "Un Plan a la Mexicana". La Jornada, Balance Económico, México, 11 de julio de 1988, p. 24

- "Pacto: ¿Hacia dónde?
La Jornada, Balance Económico, México, 25 de julio de 1988, p. 33
- CARRASCO Licea, Rosalba y Hernández y Puente, Francisco. "Pobreza y solidaridad".
La Jornada, Balance Económico, México, 30 de julio de 1990, p. 23
- CARRILES, Luis. "Será más eficiente comercio del agro". Reforma, México, 17 de marzo de 1994, p. 28-A
- DURÁN Ponte, Víctor M. "Ruptura del Pacto Social. Antecedentes de la Crisis 1970-1982". Excelsior, México 23 de junio de 1987, pp. 1-2 Primera Sección.
- GAZCÓN, Felipe. "Desincorpora el mundo 8,500 paraestatales en doce años". El Economista, México, 27 de mayo de 1993, p.28
- KOCHEN B; Juan José. "Las Paraestatales, Trasfondo de la Crisis Financiera de México. Originaron el 70% de la Deuda Externa". Excelsior, México, 21 de abril de 1986, pp. 1, 10 y 12. Sección Financiera.
- LOMAS M; Emilio. "Reformar al Estado no es anularlo: CSG" . "Sin una decidida reforma social, no hay programa económico exitoso". La Jornada, México, 10 de noviembre de 1992, pp. 1 y 12
- LOMELÍN, G. y Gómez Maza, F. "El Gobierno no Está Ahorcado". "La Desincorporación Acelerada Proceso Congruente: Hacienda". " Revisar lo Prioritario, Propone SPP". El Financiero, México, 15 de marzo de 1990, p.1
- LOZANO, Eva y Cruz, Noé "Las Paraestatales en 87, Limitadas; Menos Gasto, más Eficiencia". El Financiero, México, 16 de octubre de 1986, pp. 1 y 23
- MATUS, Ma. Fernanda. "Privatizarán más infraestructura". Reforma, México, 3 de diciembre de 1993, p. 21-A
- MARTÍNEZ Nicolás, Oscar. "La reconversión del maíz. Más apoyos directos para sortear la transición en el campo". El Economista, México, 19 de agosto de 1993, p. 6
- MAZA Gómez, Francisco. "Rebasaron la Frontera del Compromiso Social y Popular. Justifica la SPP la Desincorporación de Paraestatales". El Financiero, México, 15 de marzo de 1990, p.5
- MONTEMAYOR Seguy, Rogelio "¿Cuál Modernización?" El Nacional, Artículos de Fondo, México, julio 1990, pp. 7 y 9
- "Ofrecieron N\$435'815,947 . Adjudican Miconsa a Fideicomiso Molinero y Promotora Empresarial de Occidente". El Nacional, México, 4 de octubre de 1993, p. 27
- ORNELAS, Andrea; Castillo, Jesús y Paredes, Patricia. "Presiona el mercado a empresas privatizadas". El Economista, México, 30 de agosto de 1993, p. 1 y 27
- PÁRAMO, David M. "Santos de Hoyo y AMD van juntos por Miconsa". Columna Hombres de Nombre. El Economista, México, 7 de mayo de 1993, p. 9

- "Si se modificó el esquema para la privatización de Miconsa". Columna Hombres de Nombre. El Economista, México, 30 de junio de 1993, p. 9
- "Desilusión entre postores por Miconsa: Seaboard Trading se retiró". Columna Hombres de Nombre. El Economista, México, 13 de julio de 1993, p. 9
- "Pierde ventaja Santos de Hoyo en la carrera por Miconsa". Columna Hombres de Nombre. El Economista, México, 29 de julio de 1993, p. 9
- "Podría haber ajustes en los grupos que van por Miconsa". Columna Hombres de Nombre. El Economista, México, 30 de agosto de 1993, p. 9
- "Acelerón de fin de año al proceso de privatización de empresas". Columna Hombres de Nombre. El Economista, México, 11 de octubre de 1993, p. 9
- "Positivo el Balance de la Empresa Pública". El Nacional, 3 de septiembre de 1985, p. 12
- PROWSE, Michel, Financial, Times. "El Dogma Guió la Nacionalización y hoy la Privatización en GB", Excelsior, 6 de mayo de 1986, pp.1 y 7
- SÁNCHEZ Novoa, Cesar. "Invierte Dls. 15 millones. Compra planta en EU Grupo Minsa". El Norte, México, 28 de agosto de 1994, p. 24-A.
- "Seguirá en 87 el 'Candado al Gasto' en el Sector Paraestatal". El Financiero, México, 16 de octubre de 1986, pp.1 y 23
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público "Convocatoria y Bases para el Registro de Participantes Interesados en Adquirir el Patrimonio de las Unidades Industriales de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MICONSA). Ubicadas en : Arriaga, Chis; Guadalajara, Jal; Jáltipan, Ver; Los Mochis, Sin; Tlalnepantla, Méx." El Economista, México, 30 de marzo de 1993, p. 3
- "Convocatoria y Bases de Licitación para la Adquisición en Paquete de las Marcas y Unidades Industriales Propiedad de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (en adelante MICONSA), Ubicadas en : Arriaga, Chiapas; Guadalajara, Jalisco ; Jáltipan, Veracruz; Los Mochis, Sinaloa; Tlalnepantla, Estado de México" El Economista, México, 16 de julio de 1993, p. 35
- TOVAR González, Gabriela. "Darán bancos de NY créditos a los ganadores de Miconsa". El Economista, México, 11 octubre de 1993, p.33
- VARELA, Rogelio; Ojeda, Olga y Olgún, Claudia. "Favorece a la Agroindustria Estadounidense la Reordenación de la Industria Molinera". El Financiero, México, 23 de septiembre de 1993, p. 10
- VARIOS "Pacto de Solidaridad Económica. Convergencias y Divergencias". La Jornada, Suplemento Perfil de La Jornada, México, 10 de febrero de 1988, 4 pp.

•VILLEGAS, Claudia. "Cuenta el Grupo Maicero Mexicano con Recursos suficientes para ganar la Subasta de Miconsa". El Financiero, México, 23 de septiembre de 1993, p. 10

•ZÚÑIGA, Ma. Elena. "Aumentará Minsa su producción en '95". Reforma, México, 5 de diciembre de 1994, p. 37-A

•----- y Carriles, Luis. "Invertirá Minsa DIs 75 millones". Reforma, México, 16 de marzo de 1994, p. 23-A

• REVISTAS

•ACOSTA, Carlos. "En la retórica, liberalismo social; en lo hechos, liberalismo clásico". Proceso, No. 801, 9 de marzo de 1992, pp. 7-9

•----- y Correa, Guillermo. "Tortillas y credencial de pobres, a los inscritos en el padrón de la miseria". Proceso, No. 729, 22 de octubre de 1990, pp. 20-23

•AZÚNSOLO, Carlota. "50 años de Estado en la alimentación". Revista Mensual de la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), No. 58, septiembre 1987, pp. 39-41

•CAMACHO Solís, Manuel. "Estatismo o privatización". Nexos, No. 156, diciembre de 1990, pp. 73-76

•COMPAÑIA Nacional de Subsistencias Populares. Revista Sistema, "Editorial", No. 66, febrero de 1988, pp. 2-5

•CÓRDOBA, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México" Nexos No.158, febrero de 1991, pp. 31-48

•CORREA, Guillermo. "Estamos practicando un liberalismo social, pero encaminado al neoliberalismo: Serra Rojas, medalla Belisario Domínguez". Proceso No. 801, 9 de marzo de 1992, pp. 6-7

•----- y Corro Salvador. "Derroche en el reparto de tortivales, entre los que no lo necesitan". Proceso, No. 732, 12 de noviembre de 1990, pp. 6-10

•CHÁVEZ, Elías "Todas las crisis del siglo se acumularon sobre las elecciones de 1988" Proceso No. 549, 11 de mayo de 1987, pp 6-13

•----- "Salinas habla ahora de justicia social; vamos a ver hasta donde llega: Federico Reyes Heróles". Proceso, No. 801, 9 de marzo de 1992, pp. 12-13

•BANCO Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Suplemento Revista de Comercio Exterior, Vol. 33 No. 6, junio de 1983. 188 pp.

•FLORES Vega, Enrique (cordinador). " 1988-1994: Los seis años que conmovieron a México". Expansión, No. 645, 23 de noviembre de 1994, pp. 59-99

- GAVALDÓN Enciso, Enrique y Galindo Morales, Guillermo. "Productividad, regulación y Estado" Revista Sistema, No. 45, editada por CONASUPO, mayo de 1986, pp. 1-8
- HINOJOSA, Oscar. "Salinas y De la Madrid; ideas semejantes, expresiones repetidas, actos similares". Proceso, No. 575, 9 de noviembre de 1987, pp. 12-15
- MAZA, Enrique. "Liberalismo social invento de Reyes Heróles; en una contradicción en sí mismo: Córdoba". Proceso No. 801, 9 de marzo de 1992, pp. 12-13
- MAÍZ Industrializado Conasupo, Familia MICONSA, Año 1, Vol. 1, noviembre de 1990, pp. 5-6
- MEDINA, Francisca y Bello, Juan Carlos "Si de harina de maíz se trata..." Revista Sistema No. 72, editada por CONASUPO, agosto de 1988, pp. 2-6
- ORTEGA Pizarro, Fernando. "Los empresarios esperan un sucesor que trabaje para ellos". Proceso, No. 567, 16 de febrero de 1987. pp. 12-15
- PÉREZ González, Laura. "Conasupo: 1965-1988". Revista Sistema, editada por Conasupo, No. 68, abril de 1988. pp. 2-6
- REYES Heróles, Jesús. "Reforma del Estado y modernización". Nexos, No. 151, julio de 1990. pp. 57-60
- RODRÍGUEZ Castañeda, Rafael. "Informe para consumo externo: reconstruimos el país". Proceso, No. 565, 1 de septiembre de 1987. pp. 6-11
- SALINAS de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". Nexos, No. 148, abril de 1990. pp. 33-66
- "Primer Informe de Gobierno" . 1o. de noviembre de 1989. Suplemento, Nexos , diciembre de 1989. XXXII pp.
- "Segundo Informe de Gobierno" . 1o. de noviembre de 1990. Suplemento, Nexos , diciembre de 1989. XXIV pp.
- TENORIO Trillos, Mauricio. "México: modernización y nacionalismo". La Jornada Semanal, No. 213, 11 de julio de 1993. pp. 20-27
- VARIOS Autores. "El litigio del Estado". Nexos, No. 145, enero de 1990. pp. 33-66

DOCUMENTOS

- COMPAÑÍA Nacional de Subsistencias Populares. La intervención del Estado en el abasto y regulación del mercado de productos básicos, México, CONASUPO, 1982. 140 pp.
- Modernización Estructural, Presentación a los medios de comunicación, México, octubre de 1989. 29 pp.

..... Cinco años de realizaciones 1983-1987. México, CONASUPO, 1988. 72 pp.

•CAMACHO Solís, Manuel. Intervención en la Mesa Redonda sobre La Reforma del Estado, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 29 de junio de 1990. 12 pp.

•CORDERA Campos, Rolando. Desarrollo del Estado. Conferencia dictada en la unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM.), México, 6 de abril de 1990. 18 pp.

•BOLETÍN Bibliográfico Informativo. Seminario y Colegio de Teoría de Estado, México, Facultad de Derecho, UNAM; octubre, 1991. 44 pp.

•DE LA MADRID Hurtado; Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de la Presidencia - SPP. México, mayo, 1983, 193 pp.

•GASCA Neri, Rogelio. Oficio al Dr. Pedro Aspe Armella, México, Palacio Nacional, 21 de enero de 1992. Oficio No. 1.0, folio 0058. Archivo de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.

•INSTITUTO Nacional de Administración Pública. Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. (Síntesis de Ponencias), México, del 13 al 15 de noviembre de 1989.

•MAÍZ Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. Gaceta Informativa No. 4, México, abril de 1985, pp. 3-6

..... Gaceta Informativa No. 5, México, mayo de 1985, pp. 1-5

..... Gaceta Informativa No. 9, México, septiembre de 1985, pp. 1-3

..... Folleto de Inducción a la Empresa. México, 1985. 16 pp,

..... MICONSA. Presente y Futuro. MICONSA-CONASUPO, México, enero de 1989. 22 pp.

..... Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. Documento Interno, México, abril de 1990. 6 pp.

..... La modernización, un aspecto prioritario en el funcionamiento operativo de MICONSA. Documento interno, Subdirección de Modernización, México, 25 de abril de 1990. 13 pp.

..... Manual de Organización Institucional. Departamento de Organización y Métodos, México, 3 de octubre de 1988. 139 pp.

- Manual de Organización Tipo Planta.
Departamento de Organización y Métodos, México, 28 de noviembre de 1988. 71 pp.
- Manual de Organización Institucional.
(Borrador). Departamento de Organización y Métodos. Actualización, México, agosto de 1992.
134 pp.
- Sesión de Consejo No. 285, México, 2
de diciembre de 1986.
- Sesión de Consejo No. 286. México, 3
de abril de 1987.
- Sesión de Consejo No. 287. México, 18
de junio de 1987.
- Sesión de Consejo No. 288 . México,
17 de septiembre de 1987.
- Sesión de Consejo No. 289 . México, 3
de diciembre de 1987.
- Sesión de Consejo No. 291 . México,
1ro. de junio de 1988.
- Sesión de Consejo No. 292. (Evaluación
1983-1988) México, 18 de agosto de 1988.
- Sesión de Consejo No. 294 . México,
1ro. de noviembre de 1988.
- Sesión de Consejo No. 298. México, 26
de febrero de 1990.
- Sesión de Consejo No. 299 . México, 7
de mayo de 1990.
- Sesión de Consejo No. 303. México, 18
de marzo de 1991.
- Sesión de Consejo No. 304. México,
mayo de 1991.
- Sesión de Consejo No. 305. México, 14
de agosto de 1991.
- Sesión de Consejo No. 306 . México,
17 de diciembre de 1991.
- Sesión Extraordinaria de Consejo
No.1/92 . México, 29 de enero de 1992.

- Sesión Extraordinaria de Consejo No.2/92 . México, 26 de febrero de 1992.
- Sesión de Consejo No. 307 . México, 1ro. de abril de 1992.
- Sesión de Consejo No. 308 . México, 3 de junio de 1992.
- Sesión de Consejo No. 309 . México, 28 de agosto de 1992.
- Sesión Extraordinaria de Consejo No.5/92 . México, 28 de octubre de 1992.
- Evaluación de Resultados del PRONAMEP. Sector Comercio y Fomento Industrial . MICONSA, México, 1990, 1991 y 1992.
- Seguimiento y Control de PRONAMEP. Sector Comercio y Fomento Industrial . MICONSA, México, 1990, 1991 y 1992.
- Programa de Modernización-Simplificación Administrativa . MICONSA, México, 1990, 1991 y 1992.
- Programa de Simplificación Administrativa- informe de Avance Mensual . MICONSA. México, 1990, 1991 y 1992.
- SALINAS de Gortari, Carlos. Oficio al C. Lic. Héctor Hernández Cervantes, México, Palacio Nacional, 26 de diciembre de 1986. Oficio No. 1., folio 5950. Archivo de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. D.O; México, 31 de mayo de 1989. 80 pp. Por sección
- Cuarto Informe de Gobierno. Secretaría de la Presidencia de la República. D.O; México , 1o. de noviembre de 1992. 60 pp.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales, México, Febrero de 1992, 43 pp.
- SECRETARÍA de Industria y Comercio "Decreto que establece las bases para la planeación, organización y funcionamiento de la Industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz". D.O; México, 23 de julio de 1973, pp. 3-5
- SECRETARÍA de la Contraloría General de la Federación. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales . D. O; México, 26 de enero de 1990, pp. 53-60
- SECRETARÍA de la Presidencia de la República. Pacto de Solidaridad Económica; México, 15 de diciembre de 1987. 40 pp.

•----- Criterios Generales de Política Económica. Para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación correspondiente a 1992. México, 15 de noviembre de 199. 32 pp.

•SECRETARÍA de Programación y Presupuesto. Objetivos y Expectativas del PIRE. Subdirección de Contabilidad Gubernamental. México 1982-1983

•----- Creación de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento (C.I.F.G.) . D.O; México, 29 de julio de 1979, pp. 17-18

•----- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O; México, 14 de mayo de 1986, pp. 4-13

•----- Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. DECRETO. D.O; México, 16 de abril de 1990, pp. 7-40