

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SU
RELACION CON EL PROCESO DE
INDUSTRIALIZACION EN MEXICO
(1946 - 1979)**

TRABAJO PROFESIONAL

que para obtener el grado de
**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

presenta:

DAVID GILBERTO LARTUNDO HERRERA



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

Introducción	i
Nota Preliminar	v
Capítulo I	
LA EMPRESA PUBLICA	
1. 1. Noción de la empresa pública	2
1. 2. Elementos característicos	18
1. 3. Naturaleza jurídica	21
1. 4. Consideraciones genéricas	27
Capítulo II	
LA INDUSTRIALIZACION Y EL SECTOR PARAESTATAL (1946 - 1958).	
2. 1. Introducción	33
2. 2. Miguel Alemán Valdés	35
2. 3. Adolfo Ruiz Cortines	46
Capítulo III	
EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1958 - 1970).	
3. 1. Adolfo López Mateos	59
3. 2. Gustavo Díaz Ordaz	76
Capítulo IV	
CRISIS DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL Y LAS EMPRESAS PUBLICAS (1970 - 1976).	
4. 1. Luis Echeverría Álvarez	88
Capítulo V	
EL REGIMEN ACTUAL Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES (1976 - 1979).	
5. 1. José López Portillo	113
5. 2. Reforma Administrativa	121
5. 3. Perspectivas	142
Notas	145
Bibliografía de Consulta	150
Bibliografía General	157

INTRODUCCION

La posibilidad de estudiar a las empresas públicas en nuestro país durante los últimos treinta años, presenta un alto número de enfoques o interpretaciones diversas. El presente trabajo centra su atención en la importancia de las empresas públicas específicamente dentro del proceso de industrialización.

Por ello, la parte inicial pretende situar el fenómeno "empresa pública" en su contexto jurídico-conceptual, y en términos generales en lo económico, político y social de nuestro país. Consideramos que de ninguna manera es exhaustiva la revisión en estos campos de lo que significa la empresa pública, pero intentamos dar los elementos mínimos al interesado en el tema, para preparar la revisión histórica-administrativa en México de la industrialización, basados en las actividades que esos entes paraestatales realizan.

A partir del segundo capítulo se muestran los cambios en la Administración Pública Federal que generan el marco de acción de las empresas públicas y relacionando específicamente algunas de ellas con el crecimiento económico alcanzado en esos momentos.

Se ha decidido elaborar el análisis por periodos presidenciales, por estar relacionados de manera directa con la forma de gobierno que adopta características específicas del mandatario en turno, además de existir lo que se ha dado en llamar "modelos de crecimiento o desarrollo", habilitados desde el inicio de la gestión presidencial por el grupo gobernante y que contienen lineamientos más o menos particulares de la concepción propia de crecimiento del país.

En cada periodo sexenal se presenta un marco legal que determina y explica las políticas gubernamentales en relación con las empresas públicas o el proceso de industrialización. Este marco legal incluye aspectos que afectan tanto al sector público como privado en cuestiones fiscales, de presupuesto, inversiones, comercio exterior e interno, laboral, etc. De la misma forma y de manera implícita se mencionan las inversiones públicas y sus objetivos, destacando las que inciden con mayor fuerza en el establecimiento o consolidación de la infraestructura económica necesaria para la industrialización, señalando la promoción y orientación dada a esas inversiones por parte del Estado.

En este rubro cabe destacar la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera, fundamentalmente la norteamericana,

mostrando sus acciones y reacciones ante los actos del gobierno. Se pretende acentuar aspectos como la penetración económica en ciertas ramas de actividad y el abandono de otras, la tecnología y algunos de sus problemas, así como la concentración geográfica, política, etc. que se da en los grupos industriales de México.

Además se busca mencionar en forma ilustrativa las repercusiones que se dan en la balanza de pagos, comercial, etc. indicando ciertos elementos como la fuente y monto del financiamiento público y privado, así también los estados que guardan tanto la deuda externa como interna.

Siguiendo este orden, encontraremos información sobre las empresas públicas de mayor importancia en algunos de los aspectos que se han decidido destacar, dentro del papel que desempeñan en el proceso de industrialización en México.

En el último capítulo, correspondiente al gobierno actual, se pretende revisar las acciones del régimen y detectar si existe transformación o si presenta constantes de comportamiento u orientación política equivalentes a lo antes realizado. Es por ello que se incluye un apartado final que busca señalar las perspectivas que se consideran

a corto plazo, para las empresas públicas en concreto y para el país en lo general.

El diagnóstico así realizado cumplirá su objetivo en la medida que haga evidentes las contradicciones cada vez más agudas del sistema económico. La actitud que presentan los gobiernos de nuestro país en los últimos años aquí analizados, a pesar de sus particularidades y diferencias, no resuelve los problemas urgentes que aquejan a la mayoría de la población y sobre la que pesan las más fuertes cargas. Dicha situación pone en peligro la propia estabilidad del Estado, por las presiones que ésta genera.

Es por ello, que se consideran dentro de los instrumentos con que cuenta el Estado, a las empresas públicas las cuales pueden ser manejadas con criterios político-administrativos que cooperen a servir en forma más equitativa a la totalidad de los mexicanos.

NOTA PRELIMINAR

Para entender y situar en su contexto debido a las empresas - públicas, es indispensable caracterizar previamente al Estado aún en forma breve, haciendo énfasis en las particularidades que adopta el - Estado Mexicano a partir de 1917, y concretamente durante y después de la Segunda Guerra Mundial.

Tratado de analizar coincidencias teóricas señaladas por dístintos autores, podemos mencionar en forma generalizada, que el Estado es la autoridad política central y suprema, que debe diferenciarse del Gobierno y de la sociedad a la que regula, dentro de límites - territoriales, además de presentar un nivel de integración y siendo a la vez, un instrumento de integración de una serie de comunidades - y/o asociaciones actuando mediante un aparato de gobierno con organismos específicos y división de funciones.

Es evidente también que la clase en el poder concibe y desarrolla una concepción de Estado propia a sus intereses. En nuestra sociedad capitalista, la burguesía como propietaria de los medios de producción, propugna por mantener su posición por todos los medios a su alcance, tanto materiales como ideológicos.

Siguiendo esta misma idea, aceptaríamos que "es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado"... "un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, y ese poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado" (1).

Por ello pasa a constituirse en el principal organizador de la dominación que caracteriza a una sociedad y representa el objetivo fundamental de la lucha política (2), conservándose para acciones comunitarias como la defensa y la regulación internas, teniendo una vida propia, con un margen de autonomía, independencia, evolución, innovación e influencia sobre el sistema económico y social. Cuenta con un mínimo de legitimidad dentro de un sistema de distribución desigual de la riqueza y el poder, además de un aparato propio administrativo y militar que utiliza no sólo como medio de instrumentar sus decisiones, sino también como una base de apoyo social (3).

Ampliando lo relativo a los aparatos de Gobierno mediante los cuales el Estado ejerce su poder, cabe señalar los coercitivos (violencia física) que incluye al ejército, la policía, los tribunales, las prisiones y los grupos para militares; y los aparatos administrativo-eco-

nómicos (para asuntos de gestión de la burguesía e intervención en la economía), que comprende al gobierno propiamente dicho con sus cuadros burocráticos, a las empresas públicas, la banca central, el sistema educativo nacional, etc. entre los más importantes.

Además de los aspectos mencionados, es necesario señalar - las características generales que en nuestro país presenta el Estado a partir de 1917, fecha en que se determina su Constitución Política - vigente, y se van mostrando elementos concretos de la realidad económica, política y social contemporánea.

En 1940 la burocracia político-militar que conformaba la burguesía comienza a exigir al Estado el mantenimiento del control sobre los obreros y campesinos, y que moderara su participación en la economía nacional, especificando los límites del campo de acción estatal. Además no hay duda que la coyuntura que significó la Segunda Guerra Mundial, aprovechando el esquema del desarrollo del capitalismo, formado durante la época del Gral. Lázaro Cárdenas, consolidó a la burguesía como clase dominante. Es a partir de ese momento que la intervención del Estado se hace necesaria para satisfacer las exigencias de la clase en el poder. La concentración del capital y su centralización, además de integrar tanto vertical como horizontalmente a las em-

presas privadas con las empresas públicas y las transnacionales se acrecienta desde ese momento, estrechando cada vez más la dependencia de México al imperialismo.

Si aceptamos el carácter clasista del Estado, quién con su intervención en la economía, sólo persigue crear mejores condiciones para la ganancia de los capitalistas, favoreciendo la acumulación de capital, además de preservar las condiciones más estables posibles al sistema en su conjunto, tendremos que coincidir también en que dicho carácter se traduce en una transferencia muy considerable de plusvalía captada por el Estado y que beneficia directamente al capital nacional y extranjero. En el mismo sentido, es evidente que en México, las empresas públicas han jugado un papel muy importante en el ámbito de la economía nacional y como elementos básicos de la transferencia de capital antes anotada.

Es en ese contexto que se afirma que los gobiernos posteriores al movimiento armado tienden a favorecer al capital tanto nacional como extranjero (básicamente norteamericano, dado su alto porcentaje), puesto que el papel de empresario público que adopta el Estado lo convierte en la pieza clave para orientar el proceso económico.

Los reajustes en las relaciones existentes alrededor de 1940, entre la burguesía, el Estado, los trabajadores y campesinos y la burocracia gobernante, han favorecido en forma exagerada a los distintos sectores de la burguesía, encuadrando dicha tendencia en el proceso de industrialización del país (4).

Algunas de las características económicas y políticas propias del Estado Mexicano, de acuerdo a su proceso histórico particular, le confieren una condición de país dependiente, que establece una dicotomía desarrollo-subdesarrollo, la cual se plantea y mantiene como una necesidad de dividir el trabajo a nivel internacional. En este binomio, que conforma una unidad real, lo que explica muchas de las problemáticas aparentemente internas del país o ajenas.

Por otra parte, los rasgos más relevantes del Estado Mexicano se expresan en un presidencialismo que centraliza el poder político, económico, administrativo, etc. Dicha tendencia puede ser calificada como una especie de 'dictadura presidencial constitucionalista'.

Un elemento importante a considerar lo constituye la relación del partido oficial con el Gobierno, que establece alianzas con los sectores obreros, campesinos y populares que lo integran. Estas

alianzas determinan el apoyo que los diferentes gobiernos requieren, a pesar de ser muy débiles o ficticias en algunos momentos de nuestra historia.

Actualmente, la incapacidad de resolver y satisfacer las demandas de las clases populares motiva que el Estado abandone su actitud populista. Todo ello provoca que la representatividad del Estado que pretende ser democrática, sea cada vez más difícil de conseguir, a pesar de la Reforma Política recientemente iniciada.

Finalmente y aunque ya mencionado con anterioridad, un rasgo importante del Estado Mexicano a partir de 1917 y después de la crisis mundial del 29, es el intervencionismo estatal en la economía, por medio de diversos mecanismos directos o indirectos, entre los cuales destacan como eje del presente trabajo, las actividades de las empresas públicas y su relación con el proceso de industrialización.

Como se señala correctamente, de acuerdo a nuestra opinión "no es ocioso advertir que el carácter y las mudanzas de la coalición de fuerzas reseñadas, pueden leerse en la historia de las empresas públicas y de la política económica del Estado" (5).

CAPITULO I

LA EMPRESA PUBLICA

1.1	Noción de la empresa pública	2
1.2	Elementos caracterfsticos	18
1.3	Naturaleza jurídica	21
1.4	Consideraciones Genéricas	27

NOCION DE EMPRESA PUBLICA

La empresa pública como fenómeno social tiene antecedentes diversos y múltiples peculiaridades en los países donde se ha desarrollado, por tanto, la noción que de ella se tiene presenta una amplia gama de interpretaciones que responden a la satisfacción de necesidades y a condiciones específicas que provocan su existencia.

Es necesario considerar el concepto de empresa pública desde diferentes puntos de vista, que permitan destacar y sintetizar las características de mayor importancia y obtener una noción adecuada a nuestra realidad para manejarlo siguiendo los propósitos de este trabajo.

Importa destacar que "Existe un considerable grado de confusión cuando se llega a tratar de definir a las empresas públicas y la naturaleza de sus actividades. Esta confusión se origina debido a las muchas formas que las empresas públicas han asumido en los diferentes países y los varios enfoques socio-políticos que condicionan su establecimiento, administración y control. Como se puede observar, los aspectos sustantivos de esta problemática se encuentra en la ausencia de un régimen jurídico que ajustándose a las particulari-

clados de cada sistema político-administrativo, sea capaz de integrar los objetivos y finalidades de las empresas públicas de cada país, en el marco de las políticas generales para la gestión gubernamental" - (6).

El término empresa pública "es un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad administrativa, que por razones de interés público o simplemente de lucro, se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal explotación" (7).

Algunos autores con el concepto genérico de empresa pública identifican distintos tipos de instituciones, tal es el caso de William A. Robson, quien señala que " una empresa mixta puede ser definida como un establecimiento en el cual las autoridades públicas y los intereses privados participan substancialmente como propietarios del capital y como sus directores o gerentes. . . La empresa mixta puede significar establecimientos públicos en los cuáles se ha permitido el acceso al capital privado, o establecimientos comerciales en los cuáles ha penetrado el capital público"(8).

Retomando a Wilburg Jiménez Castro que afirma: "empresa -

pública es una actividad económica organizada institucionalmente por el Estado o la sociedad, o con su participación predominante en el interés público y de aquél Estado o de la sociedad concerniente." (9)

Otro estudioso del fenómeno empresa pública señala que "... se le ha designado a la empresa pública la parte más grande del trabajo para asentar las bases sobre las cuales la estructura de una economía dinámica y diversificada debe surgir. La empresa pública sin un plan puede lograr algo; pero un plan sin empresa pública, se queda en el papelero. De tal forma, empresa pública es una agencia de carácter principalmente industrial, comercial o financiero, parcial o enteramente poseída y substancialmente controlada por el gobierno central" (10).

De manera muy amplia la empresa pública ha sido descrita por Lloyd D. Musolf como una institución en la confrontación de los intereses público y privado, y afirma además que "la expresión empresa pública va casi siempre asociada con actividades gubernamentales que tengan, cierto sabor comercial y que impliquen algún servicio al público" (11).

Sin embargo existen criterios para considerar a las empresas

públicas, dándoles un marco de referencia más preciso, siendo "los llamados entes autárquicos institucionales, que prestan un servicio o un conjunto de servicios determinados, que realizan una actividad de tipo administrativo clásico, además de tener personalidad jurídica propia, pues persiguen un fin público, y se rigen íntegramente por el derecho público" (12).

A pesar de lo breve del análisis, es notoria la diversidad de concepciones sobre la empresa pública, pero ello es explicable ya que el mosaico de interpretaciones encontrado, abarca individualmente aspectos importantes que más adelante, serán precisados como elementos integradores. Siguiendo esta idea, conviene presentar un mayor número de criterios en torno a las empresas públicas, como el de Alfonso Nava Negrete quién indica que "es la actividad económica organizadora de los diversos elementos destinados a producir o distribuir bienes y servicios cuando esos elementos son propiedad pública y están afectados al interés público" (13).

Un especialista en Derecho Administrativo sostiene que "cuando se trata de empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro, para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender al interés general o a las necesidades colectivas,

con su independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria que se puede obtener con ella... es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes y servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas" (14).

Otra consideración es aquella que afirma: "las empresas públicas son creadas como instrumentos del Estado para favorecer el equilibrio, estabilización y crecimiento del aparato productivo, mediante el adecuado desarrollo de la industria o de los servicios. Se busca que los bienes y servicios se produzcan de una manera económica y eficiente, sin que ello provoque alteraciones en las condiciones favorables en la preservación del sistema capitalista" (15).

De manera breve, conviene indicar adicionalmente la concepción de empresa pública en diferentes países, tanto de nuestro continente, como europeos, con el objeto de remarcar características similares o peculiaridades que surgen de su creación o desenvolvimiento.

Por tanto, atendiendo a distintos enfoques, señalaremos algunos aspectos que son considerados característicos, por ejemplo, su

producción de determinado mercado, grado de control y de subsidio, administración, propiedad, etc. La Oficina de Contabilidad Nacional Francesa considera empresas públicas a los organismos colocados bajo la tutela o la autoridad de los poderes públicos y cuya actividad está orientada hacia la producción de bienes y servicios destinados a la venta. De la misma forma "las empresas públicas son aquellas que, como las comerciales producen bienes y servicios con objeto de venderlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control" (16).

Al revisar la historia de las empresas públicas francesas, notamos que el proceso de nacionalización fue elaborado por el Consejo Nacional de la Resistencia y por la Confederación Nacional del Trabajo. La intervención del Estado en el sector privado aparece así, a la vez como un obstáculo a abusos intolerables, y como instrumento de progreso en el crecimiento. Era programa del Consejo Nacional de la Resistencia: "la instauración de una verdadera democracia económica y social que implique la prohibición de los grandes feudos económicos y financieros y el retorno a la nación de los grandes medios de producción monopolizados, fruto del trabajo en común, las fuentes de energía, las riquezas del subsuelo, las compañías de segu

ros y los grandes bancos. El gobierno provisional y luego la Asamblea Nacional, procedieron a llevar a cabo cuatro grandes series de nacionalizaciones más o menos completas: crédito, gas y electricidad, seguros y minas de carbón. Los bancos afectados fueron: la Banque de France, le Crédit Lyonnais, la Société Générale, le Comptoir National d'Escompte y la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie. Posteriormente también fue nacionalizado el banco de Argelia." (17).

Las actividades desarrolladas en el ámbito de las empresas públicas por el Estado Francés, se sitúan de la segunda década de nuestro siglo en adelante, a base de compañías de navegación internacionales. En este país las empresas públicas cuentan con capital que pertenece total o parcialmente al Estado o a otras dependencias públicas, quedando sujetas al derecho privado y mercantil en actividades industriales y comerciales, al igual que la iniciativa privada. Obviamente por su naturaleza pública, existe cierto grado de dependencia y control por parte de las autoridades de la administración pública central.

Al igual que otros países, " las industrias en las cuales la genuina empresa mixta desempeña una parte importante son: petróleo y productos químicos, transportes y desarrollo urbano y rural. La

Compañía Francesa de los Petróleos, la Unión General de los Petróleos y la Compañía Francesa de Refinamiento son ejemplos descolantes de la industria petrolera" (18).

Otro caso interesante para analizar, lo constituyen las empresas públicas españolas que se encuentran aglutinadas en dos centros estatales, el Instituto Nacional de Industria (INI), y la Dirección General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Hacienda. El INI como organismo autónomo, dependiente del ministerio de Industria y Energía, es el núcleo básico de la actividad empresarial del Estado. Su carácter de "holding" estatal se manifiesta al notar que: participa directamente en 69 empresas e indirectamente en 200 filiales de éstas; en conjunto, representa aproximadamente el 11% del producto interno bruto; emplea a 230,000 trabajadores (6% de la población activa del sector industrial); activo de un millón de pesetas y 10.º lugar entre las principales corporaciones europeas por su volumen agregado de ventas y por el volumen de fondos de inversión anual; representa más del 15% de las exportaciones industriales europeas. El INI controla aproximadamente el: 37% del refinado del petróleo, 17% energía nuclear, 45% acero, 57% aluminio, 50% hulla, 92% construcción naval, además de tener una participación preponderante en la industria del armamento" (19).

El Derecho Español señala que las empresas públicas no financieras comprenden a todos los organismos, servicios o empresas que son propiedad total o parcialmente de los poderes públicos, o están bajo el efectivo control de los mismos, y cuya actividad está orientada a la producción de bienes o servicios destinados a ser vendidos a precios, que por lo general tenderán a cubrir los gastos de producción. Además, las instituciones y empresas financieras, abarcan a los organismos y empresas que son propiedad o se encuentran bajo el control del poder público, y cuya finalidad es realizar operaciones financieras bajo las directrices del Gobierno (20).

Dentro de los pensadores españoles, destaca la postura que afirma que: "para conseguir aislar las notas peculiares que, dentro de la categoría única de las organizaciones, distinguen a las empresas públicas, hay que tener en cuenta, en una primera fase de análisis, que éstas empresas constituyen una organización empresarial con objetivos, por lo común económicos... la empresa pública subordina la rentabilidad al interés común de la sociedad según la formulación que indique el aparato político de la Nación, es decir, el Estado. En definitiva pues, la actividad de la empresa pública está sujeta a unos últimos intereses, que no son económicos sino político-sociales... la empresa pública es la coartada jurídica que el Dere-

cho ofrece a los Estados para pactar colaboraciones económicas y financieras sin menguar su soberanía. Lo que el Estado no puede hacer en su condición de soberano, puede hacerlo airoosamente bajo la cómoda vestidura de empresa pública. Así es como el capital internacional se introduce profundamente en los tejidos de un cuerpo estatal, sin que aparentemente haya claudicaciones de soberanía. Las formas quedan abiertas y el sistema capitalista internacional puede funcionar sin estridencias.

Actualmente la empresa pública no reside tanto en la gestión de servicios públicos económicos, como la posibilidad de canalizar un capital extranjero, que de otra manera sería incompatible con el riguroso concepto de soberanía del Estado" (21).

Dentro de la Legislación Argentina existen varios aspectos coincidentes con la concepción de nuestro país, pues en aquella Nación las empresas públicas "son los organismos autárquicos del Estado, con personalidad jurídica propia, creados por Ley, que desarrollan actividades industriales, comerciales o de explotación de servicios públicos, con capital afectado por el Estado, régimen financiero proveyente de sus recursos propios, sin perjuicio de que además pueda ser aportado por el fisco y sujetos a un control jerár

quico o contable especial" (22).

En la misma forma, el uso de la expresión empresa pública se refiere a todo ente estatal en sentido económico, que se encuentra en el sector público de la economía y en sentido estricto, incluye a las sociedades de economía mixta y aquellas en que el Estado interviene en la formación de capital y considera que se caracterizan por ser: - integrantes estatales, no adoptar una forma externa de sociedad privada, tener personalidad propia, dedicarse a una actividad económica y estar alternativamente al Derecho Público y al Derecho Privado con preponderancia de aquél. (23)

Otro pensador argentino define en los siguientes términos a las empresas públicas: son todas aquellas que, cumpliendo actividades industriales, están sujetas a una relación jurídica y ordenamiento administrativo dependiente de un Ministerio, por razones de interés estratégico o por su vinculación con el desarrollo de producciones que no son atendidas por la iniciativa privada. Además, las Sociedades de Estado se constituyen según la estructura de las sociedades comerciales y tienen independencia en la toma de decisiones para asegurar flexibilidad en sus negocios. Actúan en el mercado en condiciones de igualdad con las entidades mercantiles civiles y

están excluidas de las disposiciones de la Ley de Contabilidad en cuanto a las formas autorizadas de Adquisiciones, disponen de presupuesto propio y en lugar de ser controladas por el Tribunal de Cuentas, están sujetas a un triple control bajo un sistema de Sindicatura que depende del Ministerio de Economía. Ambos tipos de empresas hasta el año de 1976 disponían de apoyo financiero para cubrir necesidades estacionales y los déficits de exportación, con fondos provenientes de la Tesorería General que afectaban los resultados de los presupuestos anuales del Estado. Dichas organizaciones empresariales públicas tenían sus precios y tarifas reguladas por el Estado, que resultaban inferiores a los costos de explotación y de explotación, su justificación de la ayuda financiera (34).

Otro caso ilustrativo es el *canadiense* que aún cuando en la definición de empresa pública no especifica mayores detalles sobre su creación, controles o personalidad jurídica, es considerada como una compañía que se constituye por acciones de capital que son propiedad directa de su Majestad, que ejerce su autoridad a través de compañías de inversión para el beneficio de Canadá; es de hacer notar que dichas compañías tienen propósitos múltiples y funcionan como agentes de su Majestad.

En el Reino Unido, país con amplia tradición respecto a las empresas públicas, y a pesar de no contar con una definición legal a éste respecto, existe una serie de explicaciones que reúnen las características principales del sector, de esta manera "una empresa pública es una entidad legal establecida por el Parlamento (algunas veces por estatuto y otras por prerrogativa real o de un ministro), encargada de realizar funciones gubernamentales específicas más o menos definidas - de interés nacional y que son limitadas a un área restringida relativamente y sujeta, en algún grado, al control por el ejecutivo. La empresa permanece jurídicamente como una entidad independiente no responsable ante el Parlamento. Es una persona jurídica que no posee ninguno de los privilegios de la Corona, - salvo raras excepciones, y está sujeta a las estipulaciones de la ley en asuntos tales como responsabilidades contractuales o contenciosas, y al Estado y al Municipio para el pago de impuestos. En la práctica, generalmente no reciben ningún procedimiento especial u otro privilegio legal" (25).

La empresa pública "no es una institución totalmente nueva aunque su crecimiento ha sido rápido. La Port of London Authority, establecida en 1908, constituía prácticamente el único ejemplo anterior a la guerra de 1914-1918. En 1919 se produjo la creación de

la Electricity Commission y la Forestry Commission. En 1926 la British Broadcasting Corporation y el Central Electricity Board hicieron su aparición, en 1928 se instituyó el Race-course Betting Control Board que administraba el conjunto. En 1933 se creó el London Passenger Transport Board y en 1939 la British Overseas Airways Corporation. Estos organismos representaron la primera fase del movimiento, la segunda empezó con la vuelta al poder, en 1945 del gobierno laborista, que llevó a cabo amplias medidas de nacionalización" (26).

Ejemplos conocidos a nivel internacional son además, la British Petroleum Company, una de las compañías petrolíferas de mayor dimensión y éxito en el mundo, la British Sugar Corporation, British Matchless y British Steel Corporation, consideradas hitos en el desarrollo industrial de Inglaterra.

Si continuamos con la revisión del concepto en distintos países no podemos restar importancia tanto al caso alemán como a la concepción italiana. En la primera Nación consideran al sector como un conjunto de unidades de producción que reciben funciones específicas del poder público, teniendo un carácter permanente, indirecto o de origen, de acuerdo a las circunstancias. En ésta forma, la empresa

pública germano-occidental es fomentada por el Estado mediante la distribución de acciones en compañías que se encontraban totalmente en manos de particulares, presentando una amalgama entre autoridades locales, las Lander y los intereses particulares.

En esta forma y tal como señala William A. Robson "aparte de los ferrocarriles y los servicios postales, el gámbito de la empresa pública de Alemania Occidental está concentrada en dos grandes compañías (holdings) conocidas como VIAG y VERA" (27). Ambas empresas se encontraban totalmente poseídas por la República Federal, pero a partir de 1965 en el caso de VERA, un millón y medio de accionistas compartían el 60% del total de la compañía. En el segundo caso, algunas de sus subsidiarias son también empresas mixtas, tales como compañías productoras de electricidad tanto térmicas como hidráulicas, una gran compañía productora de aluminio, etc.

Finalmente, el desarrollo del sector de las empresas públicas en Italia se comprende a partir del papel jugado por el Estado fascista que se posesiona de tres bancos declarados en quiebra, durante el segundo movimiento bélico internacional, asimilando una gran variedad de compañías organizadas en holdings.

Agregaremos que "en Italia el Estado posee un gran número de varias industrias las cuales representan un tanto por ciento muy elevado de la producción total del país. Podemos citar la construcción de buques (72%); las líneas marítimas de pasajeros (66%); los transportes marítimos de mercancías (8%); el gas metano (93%); las minas de hierro (100%); las minas de antimonio (100%); las de estaño y otros metales (70%); el petróleo en bruto (21%) además de las industrias básicas del transporte, la energía y las comunicaciones. La adquisición de intereses por parte del Estado en esas industrias tuvo lugar, principalmente durante la depresión de la década de los años 30's. Se debió en parte a las consecuencias accidentales de la acción del gobierno fascista, que actuó por medio del Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) en 1933 para salvar a 3 de los mayores bancos que se encontraban en situación difícil, y no por que llevar a cabo una política deliberada en favor de la propiedad pública. Este sector se estructura con dichas compañías en tres niveles, existiendo en la parte superior grandes corporaciones públicas dedicadas básicamente al fomento industrial, tal es el caso del mencionado IRI, del ENI (Junta Nacional de Hidrocarburos creada en 1953) para la explotación, industrialización y comercio tanto del petróleo como el gas natural, y en tercer lugar, como complemento a estas grandes empresas públicas creadoras de infraestructura, existe en el país la Junta Nacional

de Electricidad (ENEL), nacionalizada en 1962 y responsable del suministro de energía eléctrica.

Estas compañías son dueñas o dirigen un número amplio de empresas mixtas afiliadas a ellas, en las que el Estado invierte porcentajes muy altos de sus recursos.

Con los anteriores elementos existe la posibilidad de señalar en el rubro posterior los aspectos factibles de destacar, que se vinculen directamente con el fenómeno de las empresas públicas refirido concretamente al caso mexicano.

ELEMENTOS CARACTERISTICOS

En este rubro, se pretenden señalar las coincidencias conceptuales -teóricas de las empresas públicas desde distintas corrientes, de esta manera podremos definir en términos más concretos sus rasgos sobresalientes.

En primer lugar, la denominación genérica utilizada para de-

finir a la empresa pública, abarca conceptos como "agencia", "establecimiento", "compañías mixtas", etc. y algunos otros más delimitados dentro del campo de la administración pública como "empresa mixta", "organismos autárquicos", etc., pero todos ellos utilizados para identificar una similar institución pública. Es por lo anterior que el concepto empresa pública puede ser considerado como una fusión de las características de las anteriores denominaciones, aun cuando es conveniente precisar que en nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal utiliza el término "entidades" para englobar los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como fiduciarias.

Un punto de concordancia total es la fuente de creación de las empresas públicas, que surgen del Estado por medio de leyes, dotadas de personalidad jurídica distinta del Estado, con capacidad de administrarse así mismas y por tanto, responsables de su función económica independiente, quedando sujetas tanto al derecho privado como al público, según su situación legal que las crea, o el campo de actividades que desarrollan.

Asimismo, la formación del capital se compone parcial o totalmente con asignación legal de recursos por parte del Estado, sin discriminar el capital privado que participa en muchos casos y en diferentes porcentajes. Al revisar la composición de las acciones que forman ese capital aún cuando la mayoría de éstos casos coincide la predominancia estatal, no puede pasar desapercibida la existencia de empresas de participación estatal minoritaria.

Si abordamos el aspecto del control, son notorios los diferentes grados que se presentan de él, pues en algunos casos y a pesar de considerar a las empresas públicas como instituciones autónomas y con capacidad de darse sus propias leyes (estatutos), en su relación con el gobierno central, autoridades públicas o sus representantes, mantienen una posición no de tipo jerárquico, como tradicionalmente podían ejercerse, sino de controles contables, en su dirección, especiales, etc.

El campo de acción de las empresas públicas es considerado "groso modo" el de producción de bienes y servicios, sin embargo, la concentración que se presenta en áreas de actividades industriales es notoriamente superior, así como en industrias básicas para el surgimiento y desarrollo de otras empresas aún mayores, tal es el caso

de las industrias eléctrica, petrolera, del gas, ingenierías, siderúrgica, etc. En segundo término, las actividades comerciales y/o mercantiles son estimuladas por empresas públicas propiedad del Estado que cuentan con el apoyo de instituciones bancarias y financieras consideradas en muchos países también como empresas públicas.

Un aspecto final a considerar como un elemento característico del concepto, es el objetivo que persiguen el tipo de estas públicas entidades, sin importar el país de origen que se trata, coincidiendo la mayoría en ser creadas con objeto de satisfacer intereses públicos y sociales, y como siguiente grado de instrumentación, las empresas creadas para producción de bienes y servicios predominantemente comunitarios (o de masa).

NATURALEZA JURIDICA

Actualmente, la participación del Estado en la economía, se manifiesta a través de diversos mecanismos dependiendo del tipo de grupos dominantes en la sociedad, de su ideología, de los intereses que persigan, o de las estrategias de cambio instrumentadas. Ya no es la intervención estatal en sí, lo que se cuestiona, sino la profun-

dad y las áreas que abarca esa participación en la economía nacional.

En el caso de México, esa intervención ha sido consecuencia de razones ideológicas y de orden práctico particulares, que serán revisadas en el segundo capítulo de este trabajo. Es motivo del presente apartado el análisis de las bases jurídicas que justifican dicha intervención, encontrando en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene facultades tanto implícitas como explícitas, que han provocado interpretaciones diferentes por parte de los encargados de cumplir con dicho precepto, de tal forma que no se ha creado una base legal relativa a empresas públicas de acuerdo a un plan o programa general.

Por el contrario, dentro del ámbito del sector paraestatal encontramos una amplia gama de tipos legales, que derivan su existencia de diferentes disposiciones jurídicas que originan modelos de organización interna distintos entre sí.

De esta manera, dentro de la legislación mexicana encontramos formas de organización de instituciones públicas que se diferencian, básicamente de acuerdo a los objetivos de su funcionamiento -

autónomo y del control gubernamental de sus normas fundamentales.

Así tenemos:

1) **Organismos Descentralizados**

Son considerados las personas jurídicas (morales), creadas por *Ley* del Congreso de la Unión o por decreto presidencial, no importando la forma o estructura legal que adopten. Su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, subsidios, asignaciones, concesiones o derechos que le aporta u otorga el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico. Su personalidad jurídica es autónoma e diversa del Estado y se rige por un órgano colegiado.

Entre sus principales objetivos tenemos:

- **La prestación de un servicio público o social**
- **La explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación**
- La investigación científica o tecnológica**
- La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social**

2) **Empresas de Participación Estatal**

En ellas el gobierno federal aporta o es propietario de parte

del capital social o de las acciones de la empresa, también cuando ti
 guran acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por
 el gobierno federal, además de los casos cuando le corresponde la
 facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo Admi
 nistrativo, Junta Directiva u órgano equivalente, o de designar al Pre
 sidente o Director, y finalmente cuando se reserva facultades para
 vetar los acuerdos de ese mismo órgano. Es común que su estructu
 ra jurídica adopte la forma de sociedad anónima, aunque existan so
 ciedades cooperativas de participación estatal. Esta forma de orga
 nización, a su vez se divide en dos diferentes tipos, dependiendo del
 porcentaje de acciones de la empresa que aporte o sea propietario el
 gobierno federal y del control presupuestal que se ejerza en ella, te
 niendo así:

Mayoritarias, con 50% por lo menos

Minoritarias, de menos del 50% al 25% de aquellas

Se consideran "sociedades asimiladas" aquellas en que una o
 varias Instituciones Nacionales de Crédito, uno o más Organismos
 Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, consideradas
 conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que
 representen el 50% de este, o más, en el caso de las mayoritarias; y
 menos del 50% y hasta el 25% del capital para las minoritarias.

3) Fideicomisos

Esta modalidad se utiliza frecuentemente para crear empresas públicas. En ellos el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. Las facultades del fideicomitente las ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y todo fideicomiso deberá recaer la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente. Para la integración de los comités técnicos, en los que un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando menos, formará parte del comité antes señalado.

Los fideicomisos generalmente tienen por objeto:

- La inversión, el manejo o administración de obras públicas
- La prestación de servicios
- La producción de bienes para el mercado

Estas definiciones de carácter legal de empresas públicas corresponden a la tercera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, decretada el 29 de Diciembre de 1970, y que abroga

tanto a la del 27 de Diciembre de 1965 como la de 1947, todas ellas sobre la misma área, con las modificaciones que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1976.

Esta innovación responde a la necesidad de vincular las acciones de la administración pública, coordinando las políticas a seguir con objeto de unificar la visión de los problemas y evitar duplicidades que se destacan en las relaciones entre el sector central y las empresas públicas o sector paraestatal.

Dada la importancia que para este trabajo significa la sectorización, en apartado posterior se abundará sobre el tema.

Es importante señalar que tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como el acuerdo del Ejecutivo que la complementa; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, buscan esencialmente mejorar los sistemas de elaboración, coordinación y supervisión de los programas; el uso de los recursos a su alcance y los gastos tanto del sector central como de las empresas públicas.

CONSIDERACIONES GENERICAS

Al analizar administrativamente a las empresas públicas encontramos que existen aspectos esenciales que las caracterizan de manera conjunta, pasando por alto peculiaridades difíciles de estudiar para el nivel general que se pretende. De esta forma, cuando revisamos al sector paraestatal comprobamos que se trata de un conjunto de gran heterogeneidad, en el que no existe la misma importancia (económica, política, social, etc.) entre sus elementos, por esta razón, es indispensable considerar aquellas empresas que por su trascendencia o utilidad en nuestro estudio, permitan clarificar nuestro objetivo.

Una segunda consideración, radica en el hecho de que los fenómenos sociales, no pueden darse aislados de su contexto, y es por esto, que las políticas económicas que el Estado ha seguido durante los últimos años se reflejan en el proceso de evolución de las empresas públicas, etapas distintas con características particulares que determinaron también respuestas adecuadas a su momento histórico. En este trabajo, el desenvolvimiento de la acción del gobierno mexicano, será motivo de análisis realizando una retrospectiva de tres décadas a la fecha y que conformará íntegramente al segundo

capítulo.

Una consideración fundamental, es la acción del Estado tendiente a asumir el control de la producción de bienes y servicios, si tuados en áreas estratégicas y en ocasiones con independencia de su rentabilidad; estas áreas como los ferrocarriles, petróleo, electricidad, etc. se constituyen en monopolios estatales que sirven para favorecer al capital y en plataformas para el fomento de acciones de interés nacional, y ello tomando en cuenta el marco establecido por el propio Estado. Además el control estatal abarca ramas de la producción, complementaria a las anteriores (como minería y siderurgia), en las que el capital público se liga al capital privado.

Otro aspecto general que incumbe a las empresas públicas, es la política del Estado tendiente a la apropiación de empresas que actúan en áreas de baja o nula rentabilidad, donde el capital privado no acude por la falta de expectativas de ganancia o los periodos tan largos que requieren la recuperación de lo invertido. Es decir, existe una descapitalización en las empresas públicas que es la contrapartida de las altas tasas de ganancia del capital privado.

Lo anterior se puede comprobar revisando la política de pre

cios y tarifas inferiores a sus costos de producción y que originan grandes subsidios a través del endeudamiento público interno y externo.

Los préstamos solicitados superan con mucho el déficit financiero, ya que al considerar las deudas anteriores se requiere obtener préstamos por cantidades muy superiores para ir amortizándolas. Como ejemplo: "el endeudamiento sólo de las empresas propiedad del Estado de 1969 a 1974, ha experimentado en los préstamos conseguidos un 279.4%, en la amortización de las deudas un 158.4% pero en el aumento neto de la deuda global acumulada, este ha sido de 861.7%, lo que revela una creciente dependencia de las grandes financieras, de las que tienen mucha importancia las de origen extranjero.

Esta acción del Estado como empresario tiene que abrir nuevas áreas de rentabilidad al capital privado para promover el desarrollo capitalista del país, además de construir la infraestructura necesaria, ya que no hay, en general, capitalistas privados capaces de hacerlo: por lo que el Estado tiene que tomarlo bajo su responsabilidad.

Cabe señalar otra característica que engloba a las empresas públicas, que es su importancia en el mercado. Por un lado las empresas públicas son, como se sabe, grandes compradores. En 1976 se estimó que Pemex haría adquisiciones por \$ 16,510 millones de pesos, la Conasupo por 12,180, la C. F. E. por 11,095, las Truchas por más de 10,000 y Altos Hornos de México y el I. M. S. S. por cerca de 4,000 millones de pesos cada uno.

Esto demuestra que muchas empresas privadas dependen total o parcialmente de sus ventas al sector público. Por otra parte, la transferencia de plusvalía generada por las empresas del Estado hacia las empresas privadas, por medio de adquisiciones de bienes y servicios, hace evidente que aún las empresas estatales que obtienen utilidades, operan con baja rentabilidad. Rara vez las utilidades superan el 10% del capital contable, y de referirlas a las ventas, y con mayor razón al activo total, serían incluso más pequeñas.

Finalmente un papel muy importante de las empresas públicas, utilizado en ocasiones para justificar los estados deficitarios de muchas de ellas, consiste en la argumentación de afirmar que los "gastos sociales" o "inversión social" en aspectos de atención médica, seguridad social, vivienda, educación, consumo y alimen-

tación populares, etc. disculpa su administración a base de "números rojos". Es necesario señalar que las empresas encargadas de estas actividades, cumplen funciones de legitimación del orden vigente "produciendo, reproduciendo y capacitando en todos sus niveles a la fuerza de trabajo; lo cual significa transferir indirectamente una serie de recursos del Estado a los capitalistas" y consolidar la paz social.

CAPITULO II

LA INDUSTRIALIZACION Y EL SECTOR PARAESTATAL

(1946 - 1958)

2.1	Introducción	33
2.2	Miguel Alemán Valdés	35
2.3	Adolfo Ruiz Cortines	46

INTRODUCCION

Al arribar al poder Miguel Alemán, el país presenta en el as
pecto económico una etapa consolidada del llamado Estado Nacional
como producto de la eliminación del predominio de los terratenientes,
agrupando a campesinos, obreros y sectores populares en un sólo -
partido e iniciándose la hegemonía de un nuevo tipo de empresario -
agrícola, con la organización de los patrones a iniciativa del Estado
en centrales y cámaras, que habían alcanzado un papel preponderan-
te, básicamente favorecidas por la situación externa y con la concre-
tización de un pacto obrero-patronal en 1945, justificado teóricamen
te por la lucha antifeudalista.

De esta forma, el Estado se convierte en conflictor de los -
conflictos entre las clases, fortaleciendo su papel de promotor del -
desarrollo; pero dado el carácter capitalista del país, el impulso a
la economía como resultado de la acción estatal, favorece más a la
burguesía debido a los estímulos recibidos como clase en el poder -
que le permiten desarrollarse, " sin embargo, por el tipo de indus-
trialización - sustitución de importaciones - y la creciente complej-
dad del sistema capitalista, se fortalecen el sector financiero y la
burguesía industrial, únicos capaces de llevar a cabo -subordinados

al capital extranjero- el proceso de producción de bienes manufacturados" (29).

Esa actividad del Estado como empresario, en que toma los sectores estratégicos de la economía del país, se reorienta posteriormente motivada por la Segunda Guerra Mundial, modificando la promoción que a la industria se había dado hasta ese momento.

Debido a la infraestructura agrícola, industrial y financiera del país, la guerra desencadena un auge en la economía mexicana, provocado por las demandas que los Estados Unidos efectúan en materias primas y manufacturas, en condiciones de casi nula competencia para los productos del país, además del otorgamiento de créditos estadounidenses en gran escala. El proceso industrializador del país a partir de 1940 se desarrolla sustituyendo importaciones por artículos de fabricación nacional. Esta nueva situación aunada a "la ampliación del mercado interno y la acumulación de reservas monetarias susceptibles de emplearse en los proyectos de expansión de la planta productiva, posibilitan el avance de una costosa 'revolución industrial'" (30), que origina un crecimiento industrial distorsionado, que se orienta fundamentalmente a satisfacer las demandas de consumo de un pequeño sector de la población, con alta capacidad adquisitiva.

Esta orientación se intenta moderar en parte de la población con la acción de empresas públicas de servicio social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc.

De esta manera, Miguel Alemán se encuentra al inicio de su mandato con una burguesía unida, pero bajo el predominio de una minoría nacional en favor de intereses imperialistas, con el capital financiero comprometido al exterior. Asimismo, el proceso de reforma agraria sufre una disminución tajante y la clase campesina - junto con la obrera se mantienen estructuradas en centrales sujetas al partido oficial. Igualmente, encuentra un Estado al que se le reconoce su fuerza y la importancia que tiene en el proceso económico y en la política.

MIGUEL ALEMAN VALDES

La política económica alemanista, elaboró un complicado sistema de protección que garantizará un mercado cautivo a la industria. Los antecedentes más cercanos son la expedición de un decreto que anunciaba dicha política gubernamental a partir de 1939, y es en abril

de 1941 la fecha de promulgación de la primera Ley Orgánica de Industrias de Transformación que formaliza la protección estatal a las "nuevas y necesarias" industrias.

Dicha ley es reformada por el Presidente Alemán en los primeros meses de su mandato, promulgando la Ley de Fomento de Industrias de Transformación que se considera una ampliación refinada de la ley de 1941 y cuyos aspectos esenciales radican en:

- . exención de impuestos
- . protección aduanal
- . relajamiento de las normas de calidad y de competencia

Desarrollando un poco más el punto anterior, cabría señalar que en México la tasa impositiva ha sido bastante reducida, especialmente la que grava los ingresos de capital, provocando una inequitativa distribución de la carga por sectores económicos, ya que favorecen a los industriales -en especial los sectores dedicados a la exportación- gravando a los sectores asalariados con mayor proporción.

La disminución de las oscilaciones en las demandas del mercado internacional, repercutió en la economía de tal forma, que se fomentaron medidas que favorecían el crecimiento de la industria y -

la sustitución de importaciones, esto es, había que impedir la importación de bienes de consumo, pero facilitando las importaciones de bienes intermedios y de capital que requerían la industrialización del país. Dicho propósito se logró por medio de un sistema de licencias que establecían la aceptación o rechazo por parte del Ejecutivo Federal, de determinadas importaciones para regular la economía y aprovechar los recursos financieros del país. Este sistema junto con la aplicación de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, creada también por Miguel Alemán, constituyó uno de los elementos jurídicos de mayor importancia con que cuenta el Estado para intervenir en la economía nacional.

Otras medidas que complementan la acción estatal son, entre otras, las tarifas "ad valorem" a la importación, fijada en 1948, y el establecimiento de un 2% de gravamen a las mercancías que ampara la Regla XIV de la tarifa de Impuesto General de Importación, establecido en 1930 para el ingreso de maquinaria y equipo libre de impuesto.

La política fiscal efectuada de esta manera provocó que "de 900 empresas privadas en 1952, pagaron impuestos por concepto de Ingreso sobre la Renta de 2.5% de ingresos, y 3.3% como impuesto indirecto, un total de 5.8% de impuestos", y al glosar por actividades -

"...encontramos en la escala inferior comercio y finanzas, construcción, industria de transformación y energía eléctrica, combustible y agua. En la escala superior se encuentran las industrias extractivas" (31).

Las medidas antes mencionadas se hicieron en beneficio del crecimiento industrial y evitando el reducir la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, protegiendo el valor del peso, provocando menor desempleo y evitar así el reducir importaciones que habrían detenido el proceso industrial, pues consistían principalmente de bienes de producción para la industria, de tal manera que como se señaló anteriormente, la estructura fiscal es favorable para los industriales y en contraposición se grava a los sectores asalariados.

Es Miguel Alemán quien expide la primera Ley para el Control aplicable a las empresas públicas el 30 de Diciembre de 1947, en la que se define inicialmente lo que habrá de entenderse por Organismo Descentralizado y por Empresa de Participación Estatal dentro de la Administración Pública Mexicana. En esta disposición se otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades de controlar y vigilar las operaciones del sector paraestatal. Asimismo queda establecido que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Adminis-

trativa, recientemente creada, podrá formular y revisar los contratos de obras y la inspección de las mismas que se realizarán por las empresas públicas.

Gracias al control ejercido en diversos grados en la siderurgia, los hidrocarburos, fertilizantes, ferrocarriles y el sistema financiero, el Estado tenía la posibilidad de impulsar la industrialización fortaleciendo la infraestructura económica y proveyendo bienes e insumos a bajo costo. La rama industrial del hierro y el acero se integra paulatinamente, además de aumentar sus principales plantas de producción. En el año de 1952 se producen más de 600 mil toneladas de productos de fierro y acero, otorgando gran importancia a Altos Hornos de México en esa producción y ampliando sus instalaciones con fuertes créditos externos.

En el análisis de la inversión pública se destaca la importancia que alcanza en los egresos totales del gobierno, llegando en 1947 al 55% y representando el 20% de la inversión bruta fija del país.

Los recursos destinados al fomento industrial durante el sexenio analizado, se incrementaron del 32% al 51% en el último año de gobierno, a diferencia de la inversión dedicada al sector agropecua--

rio que se mantuvo alrededor del 20% y que fué disminuida por debajo del 15% en los siguientes seis años. Las ramas del sector industrial más favorecidas fueron en orden de importancia: los energéticos (petróleo y gas), electricidad y siderurgia que empezaba a adquirir importancia. De la inversión pública federal, la destinada a los organismos y empresas descentralizadas en esos sectores, absorbían el 52%, correspondiéndole a la Comisión Federal de Electricidad el 8%, Petróleo Mexicanos el 12% y a los Ferrocarriles Nacionales de México el 20%. Con dicha inversión, la producción de energía eléctrica crece en 60%, a un promedio de 8.1% anual en las instalaciones estatales, llegando a producir el 80% de la energía total generada.

Las obras de infraestructura se continúan con énfasis en los caminos y puentes de todo el territorio y ligados estrechamente a la industria automotriz, siendo en 1949 suscritas por el gobierno las acciones que constituirían posteriormente la entidad Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, mientras que los ferrocarriles ya no vuelven a tener la misma expansión que habían experimentado en el periodo previo a la guerra. Es notorio el destacar que el financiamiento de la operación del sistema ferroviario transfiere recursos públicos al privado, pues mientras que con Avila Camacho más del 88% del gasto provino de recursos propios, en 1947-1952 ese

recursos en 1951. En este sentido el papel de Nacional Financiera es importante por su financiamiento a la industria básica, modificando sus prioridades en el otorgamiento de los mismos, pues de 1947 a -- 1952 el porcentaje destinado a irrigación disminuyó del 25% al 8%, - mientras que la electricidad aumenta del 9% al 19%, las comunicaciones de 10% al 18% y la industria extractiva sólo del 3% al 5%. Las industrias dedicadas a sustituir importaciones son las que reciben mayores financiamientos de Nafinsa como la siderurgia, productos metálicos, papel, cemento, azúcar, etc., absorbiendo en total más del - 50% de las inversiones de dicha institución. Este apoyo otorgado - para consolidar empresas productoras de artículos para la economía, sirvió para mantener bajos los precios de los productos indispensables para la industria privada.

Finalmente, la política gubernamental de mantener bajos los precios de los productos agrícolas para controlar el proceso inflacionario y disminuir la fuerza de trabajo, basado en que el desplazamiento de campesinos a la ciudad aumenta la oferta de trabajo para la industria y permite reducir los salarios, y el disponer de materias primas e insumos agrícolas baratos, benefició enormemente la producción industrial al disminuir sus costos de elaboración.

Retomando el aspecto de las inversiones realizadas durante el periodo alemanista, se deben señalar los cambios que sufre la inversión privada y acentuar su relación con las inversiones extranjeras. - Al revisar el total de la inversión en el país en 1940, el 57.6% de ella era privada y el 42.4% restante pública, pero en el inicio del gobierno de Miguel Alemán la inversión privada asciende al 65.5%, quedando - el 34.4% a las inversiones públicas, para finalizar dicho sexenio con 58.1% el sector privado y un 49.9% el público. Estas fluctuaciones, sin embargo, no afectan el índice del volumen físico de la producción de la industria, pues tomando como base a 1939 igual a 100, encontramos que en 1940 alcanza 174.6 y para 1952 llega a 260.1, lo que demuestra que en el periodo 1946-1952 la producción industrial del país duplica su volumen a pesar de que las inversiones privadas disminuyen sensiblemente.

Esta falta de inversión nacional en la industria se debe a sus - condiciones monopolistas que provocan que al entrar el país en periodos de recesión, se afectará primero a las empresas que no eran sucursales o filiales de empresas extranjeras, respaldadas por sus - respectivas matrices, originando que las corporaciones nacionales - recurran a la ayuda exterior y se ligan más al capital extranjero.

Por otra parte las presiones ejercidas por los Estados Unidos al mercado de materias primas, limita el ingreso de los empresarios nacionales y ceden posiciones al capital extranjero. Es en este periodo que la inversión externa directa representa el 25% de la inversión bruta fija privada, con acelerada tendencia al aumento.

En comparación, existen motivos para dudar de la contribución hecha por la inversión extranjera a la balanza mexicana de pagos, pues "durante todo el periodo de 1940 hasta 1972, la salida de divisas extranjeras de México asociadas con el Fondo Monetario Internacional, excedió la afluencia por una cantidad de \$ 1,586 millones de dólares" (32).

Es importante destacar que de las 128 empresas industriales extranjeras establecidas en 1950 en México, el 57.8% (74) se fundan de 1941 a 1950, es decir, casi se duplican las industrias extranjeras establecidas en el país durante el régimen de Miguel Alemán, tendencia que tanto en términos relativos como absolutos, presenta un incremento notable en la década 1951-1960.

Paralelamente "desde febrero de 1947 hasta diciembre de 1952 se forman 36 empresas u organismos del sector público; desde 1920 -

hasta el 30 de diciembre de 1946 se forman 52 empresas, o sea que de las 86 empresas u organismos existentes hasta 1952, el 40.44% se forma en el periodo alemanista" (33), destacando empresas con las cuáles se impulsan múltiples actividades como el fortalecimiento bancario, por medio del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V., el Patronato del Ahorro Nacional, Banco del Pequeño Comercio del D. F., S. A. de C. V., Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro, S. A.; la continuación de obras de electrificación con la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Eléctrica de Tehuacán, S. A., Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A.; el desarrollo integral de zonas hidrográficas como las Comisiones del Río Papaloapan, Río Fuerte y Río Grijalva ó la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México; y por su importancia general - Instituciones diversas como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Industrial de Abastos, S. A. el Ferrocarril del Pacífico (antes Compañía del Ferrocarril de México), etc.

La diferencia elemental radica en que mientras que las empresas industriales extranjeras se encuentran concentradas en los sectores más dinámicos y modernos de la industria de transformación como productos químicos, minerales no metálicos, alimentos,

construcción y reparación de maquinaria, fabricación y reparación de productos metálicos, construcción, ensamble y reparación de equipo y material de transporte, etc., y agrupadas regionalmente en las entidades federativas que mayor crecimiento económico y demográfico han tenido, y que por lo tanto cuentan con la infraestructura necesaria. Las empresas públicas creadas en el sexenio alemanista cumplen un papel subsidiario a las anteriores, principalmente por su política de precios y tarifas inferiores a sus verdaderos costos, por el mercado, sobre todo a la compra que fomentan, de tal manera que el Estado transfiere al sector capitalista la plusvalía generada en las empresas que controla y aunque éste viene a ser un fuerte impulso al proceso industrializador, trae también otra serie de consecuencias tanto económicas como políticas y sociales, de grave repercusión a mediano y largo plazo.

ADOLFO RUIZ CORTINES

La situación económica que enfrenta este gobierno al inicio de la gestión es muy delicada, puesto que el país se encontraba en recesión y con las balanzas comercial y de pago completamente desfavorables, a la vez que la tendencia al descenso desde 1951 de las

reservas del Banco Central se mantenían y el estado inflacionario era persistente.

Este panorama inicial influyó en la reducción de las inversiones gubernamentales, pues los ingresos fueron menores tanto los ordinarios como los generados por las empresas públicas. De la misma forma, los alientos otorgados a la inversión privada ocasionaron que los ingresos tributarios se estancaran, sin posibilidad de compensarse por la deuda interna ya que su nivel era muy elevado, a la vez que la recesión en Norteamérica provoca que el financiamiento externo sea menos dinámico y que lo otorgado se canalice hacia inversionistas privados.

La recesión en nuestro país ocasiona que los precios decaigan, que los gastos del gobierno disminuyan -aunque la inversión pública se mantiene con orientación al fomento económico-, haciendo más evidente al igual que el sexenio anterior el descuido hacia las actividades de bienestar social.

Dentro de esa situación general, el gobierno de Ruiz Cortines modifica levemente el marco jurídico en donde se desenvuelve la industria, promulgando en 1955 la Ley de Fomento de Industrias Nue-

vas y Necesarias, vigente en la actualidad y que pretende precisar las ramas industriales y el carácter de las empresas a las cuáles otorga protección. Teóricamente, dicha ley faculta al Estado para orientar la inversión industrial y cancelar exenciones a las industrias que obtuvieran grandes ganancias, evitando privilegios.

Paralelamente la Ley del Impuesto sobre la Renta, establecida en 1924, sufrió importantes cambios, como el permitir un aumento - del 30% en la deducción de utilidades destinadas al aumento de la reserva de reinversión y exenta de impuestos, alcanzando en 1956 hasta el 100% del impuesto sobre ganancias distribuibles siempre y cuando fueran reinvertidas. Dicha medida se instrumentó para incrementar el mercado de capitales, mismos que fueron orientados reiteradamente en las áreas de energéticas, transportes e industrias de transformación. Los ingresos obtenidos de dicho concepto pasaron del - 1% en 1924 al 33.65% en 1957, y comparado con el producto nacional bruto, el rendimiento de dicho impuesto aumentó de 0.6% en 1939 a 2.64% en 1957, de acuerdo al estudio del sistema tributario realizado por el Lic. Hugo B. Margain en 1960.

Es a partir de 1955 que el sector industrial pasa a ser el principal renglón en el cual se destina la inversión federal; en ese año de

los 5,067 millones de pesos a que asciende el total de la inversión del sector público, el 39.4% se destina a la industria, el 38.3% a las construcciones y transportes, y lo más lamentable de esta inequitativa -- asignación es el 11.4% que alcanza la agricultura y el 10.6% que co-- rresponde al sector de asistencia social, educación, administración, defensa y otros. Dicho de distinta manera, sólo un poco más de la -- quinta parte de la inversión pública se destina a favorecer al trabaja-- dor del campo y al grueso de los obreros, quienes son susceptibles -- de utilizar los servicios asistenciales y de seguridad social, mientras que el restante 80% sirve para desarrollar aún más la infraestructura que favorece el crecimiento industrial, a costa de la explotación de -- los grupos de menores ingresos del país. Sin embargo, es neces-- rio considerar que la explotación del sector agropecuario ha jugado un papel importante en el proceso industrializador, pues provee de divisas para la importación, alimentos a la población urbana, exceden-- tes económicos que se transfieren a la industria, fuerza de trabajo -- barata a la vez que genera insumos industriales y es un mercado de -- importancia para lo producido. Si a lo anterior se agrega la baja o -- mula organización de los agricultores, especialmente el ejidal, se en-- tiende el efecto negativo que recae sobre ellos al recibir sólo el 1% -- del presupuesto federal entre 1946 y 1958. Contrario a esto el eleva-- do ritmo de crecimiento que alcanzó la agricultura durante 1953-1958,

se refiere sólo a la producción agrícola comercial que pasa del 50% de la exportación del país en 1950, al 58% finalizando el régimen, realizada prácticamente en su totalidad por minorías privilegiadas que -- cuentan con recursos, tecnología, y lo más importante, apoyo político.

En otro campo de actividad, al analizar la relación entre producción petrolera -termoeléctricas- producción eléctrica, resalta la importancia del papel desarrollado tanto por Petróleos Mexicanos como por la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía Eléctrica de Chapala para consolidar el crecimiento industrial del país. En los dos periodos hasta ahora analizados, la producción industrial subió de 100 en 1945 a 192 en 1958, contribuyendo para ello el aumento de las plantas termoeléctricas de las que el 73% consume petróleo y cuya capacidad se incremento de 292 mil a 1,402 millones de Kw durante el mismo periodo.

Desde 1938 la tendencia al incremento de la inversión pública en el sector de energía eléctrica y petróleo se ha mantenido, correspondiendo en el periodo de Ruiz Cortines en promedio un 7% de la inversión pública total al sector eléctrico y logrando un crecimiento promedio de 11.7% en dicho sexenio.

Una característica importante en la estructura industrial hasta ese momento, es el aumento en el crecimiento que las ramas industriales más dinámicas de la economía, comparada con ramas menos dinámicas, teniendo así que "en el quinquenio 1955-1960 los productos químicos tuvieron una tasa de crecimiento del 12.9%, los siderúrgicos y metálicos 21%, la construcción de maquinaria 12.9% - los productos de hule 9.7%, el equipo de transportes 8.7%, mientras que los alimentos, bebidas y tabaco un 7%, los textiles 4.2% y el vestuario 4.4%" (34).

Como es de suponer, los capitales de las industrias más dinámicas han crecido en 17 años a partir de 1950 en casi 400%, como la industria de minerales no metálicos, la siderurgia y fabricación de productos metálicos, construcción de maquinaria y el equipo de transporte. El incremento del valor agregado a las anteriores ramas industriales fué 2.85 veces superior en el año de 1957 respecto a 1950, "en cambio, en las industrias de consumo el incremento fué sólo - 1.35 en el mismo periodo" (35).

Las construcciones y transportes que se realizan con presupuesto estatal son principalmente caminos, obras hidráulicas y portuarias. Las carreteras triplican su kilometraje en 1956 en relación

a lo existente en 1940, las obras hidráulicas tuvieron preferencia en su ejecución en las zonas del norte del país o en zonas de alta densidad demográfica, mientras que las obras portuarias se enfocaron al fomento de actividades marítimas, incluyendo promoción pesquera y la preparación de la navegación de altura. Respecto al sistema ferroviario se intentó modernizarlo y ampliar su capacidad, resultando un aumento del 29% en la capacidad de carga y 4% en el relativo al transporte de pasajeros. Además se integra en 1953 el Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, que depende de la Secretaría de Comunicaciones.

Finalmente la política sustentada por el gobierno de Ruiz Cortines en inversiones públicas, explica el tipo de actividades de la Nacional Financiera, S. A. , que apoya proyectos industriales no emprendidos por capital privado o para ampliar industrias existentes. Del total de sus fondos, el 91% se destinó a la industria de la siguiente manera: 31% a la de transformación (siderúrgica, alimentos, textiles, fertilizantes y equipo de transporte); 27% a transportes, comunicaciones y otros servicios públicos; 28% en electricidad y combustibles y 5% a otras. Conviene mencionar que su apoyo a industrias extractivas mineras ayuda a que sean creadas la Comisión de Fomento Minero, - Zincamex en 1956 y la Comisión Nacional de Energía Nuclear entre las más importantes.

El comportamiento del sector privado supo aprovechar las condiciones por las que había presionado, logrando "autofinanciarse" por las altas ganancias obtenidas, apoyadas en el alza de precios durante el sexenio, los costos de transporte y energía bajos proporcionados por empresas públicas y además como se señaló antes, por la baja y poco progresiva tributación que permitía amplias exenciones.

De acuerdo con Alfredo Navarrete "en el sector privado el ahorro interno proporcionó el 88% del financiamiento y casi todos los recursos del exterior provinieron de inversiones directas, pues los créditos a mediano y largo plazo fueron muy reducidos" (36).

El proceso de industrialización del país provoca cambios en muy diversos aspectos, como en la estructura ocupacional que traslada su prioridad de la agricultura a la industria, en la formación de capitales, pues al analizar las inversiones en la industria manufacturera se aprecia el aumento acelerado y sostenido en forma espectacular que en 1955 alcanza 41,635 millones de pesos, cifra mayor en 4 veces con la de 1930. Mayor significado tiene este crecimiento si relacionamos la inversión extranjera directa, pues en este sector se multiplicó 12 veces durante el periodo 1938-1955.

Tomando los datos que Gonzalo Robles señala en su trabajo "El Desarrollo Industrial" se confirma que el volúmen físico de la producción de la industria de transformación aumenta de 262.0 en 1953 a 370.2 en 1959, tomando como base 1939=100. Por lo tanto es evidente que la recuperación de la inversión es mayor y se realiza en menor tiempo.

Revisando la inversión extranjera en este contexto, un estudio de 294 compañías transnacionales afiliadas en México, que operaron a principios de los años 70s, reveló que más de tres cuartos de éstas se habían establecido en 1955 (37). (O sea el periodo siguiente a la devaluación de 1954).

Esta creciente penetración del sector fabricante desnacionaliza la industria, pues es notorio que las subsidiarias extranjeras - crecen más rápido que las empresas de propiedad local dentro de - cada sector y/o el crecimiento de los sectores donde predomina el capital extranjero es más veloz que aquellos, en que el capital nacional desempeña un papel predominante, y como tercer factor de des- nacionalización cuenta las adquisiciones directas de empresas mexicanas por las compañías transnacionales norteamericanas.

Por estas causas la apropiación del mercado es intensivo, basando en la fabricación de bienes de capital y bienes intermedios pues el sector industrial requiere maquinaria y equipo para seguir produciendo. Es por eso que la orientación de la inversión conjetura para de las actividades financieras o de préstamos para infraestructura, o la inversión directa o compra de grandes conglomerados corporativos.

En descomposición del país la Manifa Industrial Capital
Y, como "monopolización", como del mercado como del capital
y la Manifa de las corporaciones industriales.

El sistema bancario capitalista o monopolista controla el
sistema financiero y la política monetaria que controla, durante
largo, el caso de la Manifa "monopolización de moneda" se controla,
moneda en 17, 7% para las corporaciones y 12, 7% para las corporaciones
por concepto de actividad directa desde 1955 hasta 1970.

Además, los grupos financieros monopolistas en Manifa,
que controlan empresas industriales financieras tienen la Manifa,
a controlar el crédito a empresas transnacionales y sus subsidiarias,
controlando que en Manifa la mitad de las transacciones bancarias están.

dirigido a las empresas extranjeras.

Debido en gran parte a la política de inversiones del gobierno, la deuda pública sufre sensiblemente los problemas de intervencionismo antes mencionados, a pesar que desde 1946 adquiere un nuevo sentido formal de contribución al desarrollo económico del país, para - eliminar las obligaciones contraídas simplemente para liquidar deudas anteriores o realizar obras improductivas.

Los recursos fiscales más los recursos propios de empresas públicas cubrieron el 77% del financiamiento público en la década de los 40's, por lo que, el déficit del 23% lo cubrió la deuda interior y exterior. Sin embargo entre 1950 y 1959 sólo el 49% de la inversión pública fué financiada con recursos fiscales, pues las empresas públicas disminuyeron sus excedentes de operación a la vez que al gobierno federal también le disminuyeron sus ingresos, aumentando sus gastos corrientes. Para 1950 la deuda pública total era de 4,645 millones de pesos y para fines de la década alcanza los 14,620 millones, o sea que se triplica en 10 años, siendo prácticamente igual la proporción que corresponde tanto a la externa como interna. En esta última década, las dos recesiones en Norteamérica (1953 y 1958-59) y la declinación de los precios de las materias primas exportadas por México,

reducen el ritmo de crecimiento a 1.8% anual en promedio,

Finalmente podemos afirmar que el continuo proceso de creación de empresas públicas para fortalecer la acción estatal, constituye una forma de estimular el proceso de crecimiento en forma sostenida, ampliando los programas de infraestructura por medio de organismos como los bancos regionales de Crédito Agrícola o la Comisión Nacional de Valores. De la misma forma empresas como el Ingenio Rosales, S. A. , la Fábrica de Papel Tuxtepec, S. A. o La Perla, Minas de Fierro, S. A. , amplían las instalaciones generadoras de insumos industriales.

Además el Estado mantiene sus esfuerzos por incrementar la acumulación del capital, aumentando la infraestructura existente e impulsando empresas agrícolas e industriales privadas, protegiéndolas con aranceles y permisos de importación y presionando firmemente por la conservación del costo de la fuerza de trabajo, permitiendo - por otro lado, que empresas particulares eleven sus precios y utilidades para obtener un dinámico proceso de inversión, que paralelamente lleva un fuerte descontento social, próximo a estallar.

CAPITULO III

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO

(1958 - 1970)

3.1	Adolfo López Mateos	59
3.2	Gustavo Díaz Ordaz	76

ADOLFO LOPEZ MATEOS

El panorama inicial de su gobierno contempla la gran dependencia económica del sector externo, pues el ahorro al interior es insuficiente, su aplicación ha sido inadecuada a las inversiones y la deficiencia de esas mismas inversiones obliga a que el crecimiento del país se apoye en la captación de divisas por exportaciones y en importantes volúmenes de inversión extranjera.

A esta situación económica responde el modelo denominado "desarrollo estabilizador", instrumento en ese momento y que se ha en apoyar el financiamiento deficitario de la actividad estatal en créditos del exterior y canalizar hacia el sector público ahorros captados por sociedades financieras y bancos hipotecarios, en vez de apoyarse en emisión monetaria inflacionaria. En realidad, lo que varió fueron los medios pues se continuó con la política antes seguida, ya que los fondos captados por el sistema financiero público se re canalizaron en beneficio de la iniciativa privada.

Es cierto que la inflación se reduce, que se estabiliza la convertibilidad de la moneda y la economía en lo general crece más rápidamente respecto de los periodos anteriores a 1960. La gran empresa

monopólica pasa a primer término -nacional y extranjera- por su producción de bienes de consumo duraderos, y la estabilidad de precios auspicia auge del sistema financiero tanto público como privado, dándose un ligero aumento de las percepciones reales de los trabajadores.

A pesar de ello, las condiciones económicas del país se agudizan en un principio por las peticiones de los trabajadores que consideradas "insolubles", dan lugar a serios problemas sociales. Aunque López Mateos libera líderes magisteriales encarcelados desde 1956, el problema de los ferrocarriles en 1958-1959 es reprimido violentamente, controlando desde ese momento al sector obrero en forma autoritaria por su débil posición.

La orientación del gobierno no se define inicialmente pues es incierta y contradictoria, ya que en el interior tanto se reprime a los trabajadores como se efectúan expropiaciones en los sectores eléctrico y siderúrgico, lo que repliega a la burguesía nacional, y en lo externo, las transformaciones radicales de la sociedad cubana producen desconfianza generalizada entre industriales, comerciantes y financieros.

Ya en 1961 las advertencias del gobierno sobre la represión

a grupos o personas, organizadas o independientes y cuya acción pudiera alterar el sistema, restablece la confianza que necesitaba la burguesía nacional. Muestra de esa actitud es el mantenimiento de la tasa impositiva a los ingresos de capital, siendo México el país de Latinoamérica que obtiene los más bajos ingresos por concepto de impuestos (en 1962 el gobierno recibía apenas el 9% del ingreso nacional por concepto de impuestos).

En otra esfera de acción, el gobierno de López Mateos expide al inicio de su mandato (23 de diciembre de 1958) una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que deroga tanto la del 7-XII-46 como su reglamento del 10. de enero de 1947, y en la que se establecen funciones muy importantes a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y a la recién creada de la Presidencia, en lo relativo a las empresas públicas. En el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservó la facultad de elaborar el Presupuesto de la Federación en el que se incluyen algunas de las más importantes empresas públicas, mientras que a la Secretaría de la Presidencia se le encomendó recabar la información para la elaboración del Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y coordinar el programa de inversiones, además de la planeación y vigilancia de la inversión pública y la de empresas esta

tales. Finalmente a la Secretaría de Patrimonio Nacional le correspondió el control y vigilancia financiera y administrativa de las operaciones de las empresas públicas, así como sus adquisiciones, obras de construcción, instalación o reparación y la inversión de subsidios, y a la Secretaría de Industria y Comercio en el sector analizado, como es el caso de las licencias de importación otorgadas por esta última para importar los bienes de capital que requirieran las industrias ya instaladas o por instalar.

La política tributaria establecida para este sexenio trataba - de reformar el ahorro con un esquema impositivo que estimulará la - inversión, especialmente en la industria por medio de subsidios y - exenciones aplicados en forma indiscriminada. La distorsión que es - to ocasiona en el aparato industrial se comprobará sólo después de - mantenerse durante dos sexenios dicha política, pues aparentemente el aparato productivo cuenta con capacidad no utilizada, pero en los 70's se verá que no responde a incrementos en la demanda.

Poco después de la creación de la Secretaría de la Presidencia por Adolfo López Mateos, se elaboró el Programa de Inversiones 1960 - 1964, en el que las empresas públicas junto con las Secretarías y Departamentos de Estado deberían de elaborar un programa de inversion

nes para el periodo señalado, definiéndose el concepto de inversión pública y teniendo un objetivo de acelerar el desarrollo económico y social del país, coordinando la inversión pública con la privada y en focándose a sectores de elevada productividad económica, estableciendo además todo lo relativo a su financiamiento externo y las sanciones a las inversiones no autorizadas.

El destino de la inversión pública se programó para cubrir - con un 38% del total para obras de fomento industrial, fundamentalmente energía eléctrica e instalaciones petrolíferas; 33% a comunicaciones en general, con preferencia a ferrocarriles; 16% para obras de servicio social y 14% al fomento agrícola. Su realización se consideró cubierta sólo en un tercio del total por el gobierno federal y - el resto por empresas públicas, pues la tendencia a descentralizar - la inversión del sector público ha variado y tiende a aumentar.

En el sector eléctrico la nacionalización de la American Foreign Power y la Mexlight a un costo superior a los 148 millones de dólares, absorbe amplio porcentaje del presupuesto federal, alcanzando así más de 2.7 millones de Kilovatios de producción estatal; dicha nacionalización se apoyaba en que "no tenderá a aumentar la carga financiera para el país, que desde 1940 prácticamente la ha -

aportado por completo, bien a través del precio a que tenía que adquirirse el fluido eléctrico, o bien por la vía de los impuestos al consumo" (38), pues hasta ese momento, el fluido eléctrico producido por la Comisión Federal de Electricidad y que se les vendía a estas dos compañías extranjeras a 3.57 centavos el kilovatio, era distribuido y vendido al público a 13.97 centavos por la misma unidad, lo que otorgaba elevadas ganancias, y que dio lugar a que a finales de 1960 se decretara la adición al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, por lo que sólo el Estado se encargaría del manejo total de la industria eléctrica y no otorgaría concesiones a ningún particular.

En lo relativo a Petróleos Mexicanos, aunque la inversión pública destinada fué ligeramente inferior a la del semestre anterior, debida sobre todo al estancamiento de las exportaciones de petróleo y sus derivados entre 1958 y 1962, la producción de productos petroquímicos comenzó a mostrar un dinamismo constante y se integró la industria al constituirse las empresas Tetraetilo de México en 1960 y Hules Mexicanos en 1963, que abastece de compuestos antidetonantes para la gasolina y produce hules sintéticos a partir de derivados de hidrocarburos, respectivamente. Conviene recalcar que el desequilibrio financiero de la empresa radica en mantener bajos los precios de sus productos, conceder numerosos subvenciones y pagar diversos

impuestos y regalías al gobierno, por un criterio de servicio social - que en realidad sólo beneficia a la burguesía.

Otra industria que apoya ampliamente el fortalecimiento de los grandes capitales es la siderúrgica, que en forma semejante a la eléctrica y petrolera, suministra los insumos baratos y en la cantidad requerida para apoyar la industria de transformación. En este sentido el Estado controla la fábrica de acero La Consolidada, que se fusiona con Altos Hornos de México para completar la política de nacionalización de algunos de los recursos básicos del país, y que conjuntamente para 1960 tienen una capacidad de producción de 766 mil toneladas anuales de lingotes de acero, además de la planta de coquefacción de 114 hornos de recuperación.

Efectivamente las principales empresas de la industria siderúrgica y sus sociedades subsidiarias tienen importancia económica por la ocupación de mano de obra directa y la que genera en otras industrias y por los capitales invertidos en ella, por lo que durante el periodo 1958-1964 el Estado interviene en empresas como Fundiciones de Fierro y Acero (1962), Torres Mexicanas (1962), Mexicana de Autobuses (1959) y Astilleros de Veracruz (1962). Además, en 1959 Nacional Financiera compra la totalidad de las acciones de Toyoda de México, S.

A. , modificando la razón social a Siderúrgica Nacional, S. A. en 1961.

Por lo que toca a la política en materia de transportes y comunicaciones, el gobierno federal enfatizó obras en caminos, puentes, - puertos, aeropuertos y telecomunicaciones. En 1963 se crea Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, S. A. Los ferrocarriles construyen varias líneas, se rehabilitan o son corregidas en su trazo otras, mientras que el transporte aéreo se adiciona - con la Nacional de Combustible de Aviación en 1964 y se inicia la participación de Aeroméxico de México y de Servicios Aéreos Especiales en 1960.

La necesidad de mantener estables los precios obligaba a sos tener los costos de mano de obra, por lo que, el suministro de sub- sistencias básicas y la prestación de servicios sociales por parte del Estado tendían a una reducción relativa del costo de la vida obrera, - lo que a su vez se pensó, incrementaría el ingreso y con ello el ahorro, razones que explican la importancia de la Compañía Nacional de Sub- sistencias Populares, antigua CEIMSA, en lo relativo a compra de pro- ductos agropecuarios, mantenimiento de reserva de productos de pri- mera necesidad y regulación de precios de subsistencias populares en los mercados nacionales, además la función complementaria de alma-

cenamiento.

Para el año de 1962 el predominio de empresas públicas en algunas actividades públicas presenta la siguiente proporción: "en el campo industrial básico: la fuerza eléctrica instalada, 90.0%; fuerza eléctrica, venta al público, 96%; exploración de petróleo y posesión de pozos, reservas naturales de gas, ramas de gas y de petróleo, 97%; petróleo para venta al público, 92%; petroquímica, en términos del total invertido, 85%; producción de acero y fierro, por fábricas en las cuáles el Estado tiene la mayoría de las acciones, en relación con el total de la producción nacional, 46%. En las actividades infraestructurales la situación es la siguiente: caminos, puentes y calles, 100%; saligrados, 100%; transportación marítima, por capacidad, 70%; ferrocarriles 97%; ferrocarriles municipales, 92%; muelles y otras facilidades portuarias, 90%; aviación comercial nacional, por pasajeros-millas, 35%; aviación comercial internacional, por capitalización de acuerdo a proyecto pendiente, 75%; papel periódico elaborado en fábricas en las cuáles el Estado posee la mayoría de las acciones, 100%; distribución y exhibición de películas, 80%; producción de películas, financiamiento, 50%; en relación con la industria telefónica, aún cuando es de propiedad de elementos de la burguesía nacional y extranjera, el Estado ha propiciado grandes sumas de dinero -

para realizar su expansión, alcanzando un monto de 85%'' (39).

Esta participación del Estado a través de empresas públicas en la economía del país creó algunos problemas por no estar contempladas dentro de un plan integral que coordinará realmente dichas intervenciones y sus financiamientos públicos, por lo que el 10. de marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial entre las Secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público como un intento de formular planes nacionales para el desarrollo económico del país a corto y largo plazo. Por ello, esta comisión elaboró un Plan de Acción Inmediata para aplicarse en el trienio 1962-1964 y que se considera como el inicio de programas de desarrollo en México en la época contemporánea, pues proyectaba variables macroeconómicas dentro de un modelo muy agregado, fijando una tasa mínima del 3.4% de crecimiento medio anual del producto nacional bruto y estimando inversiones brutas fijas del 15.5% y 18.4% del producto bruto para 1962 y 1965 respectivamente.

Su problema radicó en la inconsistencia en algunos aspectos metodológicos y operativos, y el haberse difundido sólo entre funcionarios de las Secretarías que integraron dicha comisión.

Haciendo referencia al análisis de la estructura industrial y el dinamismo de algunas de sus ramas, y señalado para el período de Ruiz Cortines, encontramos que "en 1960-1965 la tasa de crecimiento de los productos químicos fué de 10.8%, de la siderúrgica y de los productos metálicos 8.8%; de la construcción de maquinaria 10.5%; del equipo de transporte 13.2%; de los productos de hule - 10.9%; sobresalen los productos de imprenta editorial con 10.1%, que tuvo un crecimiento mayor al anterior que fué de 4.0%. Los alimentos, bebida y tabaco también disminuyeron su tasa de crecimiento al 6.8%, en tanto que los textiles aumentó al 6.1% y vestuario al 5.2%" (40).

Cabe hacer notar que la participación del Estado en algunas actividades económicas es monopolista o con muy elevados porcentajes de participación, pero que las ramas industriales más dinámicas son en la mayoría de los casos, de capital privado nacional y - extranjero en amplia gama de proporciones, por lo que se demuestra que el intervencionismo estatal puede ser total y ser "tolerado" por la iniciativa privada, pues le apoya en los insumos que ésta última necesita para su fortalecimiento.

El comportamiento del sector privado, que en un principio -

dudaba sobre la conducta que el Estado adoptaría hacia ellos, desapareció al darse todo género de facilidades y estímulos para la reinversión de capitales y en general para las nuevas inversiones, con el objeto de desaparecer "todo mal entendido". En 1962 el Estado elabora un vasto proyecto de desarrollo industrial que implica un volumen de inversión que asciende de los 15 a los 20 mil millones de pesos y que se pretende sea aplicado por la burguesía nacional. Sin embargo el crecimiento basado en una política de estímulo a la acumulación de capital, en las condiciones de un país dependiente, implica consecuencias catastróficas respecto a la distribución del ingreso, ya que para 1963 la participación en el ingreso de las familias de menores recursos, 50% del total, había disminuido al 16% del 19% que era en 1950, mientras que en el otro extremo, el 20% de las familias había aumentado su participación al 63% que en 1950 era del 60%, sin que exista a la fecha nada que haga suponer que esa relación se haya equilibrado. En las actividades comercial, industrial y agropecuaria también se observa una alta concentración, ya que en 1960 el 0.6% de los establecimientos disponían del 47% del capital invertido y obtuvo casi el 50% de los ingresos por ventas. De la misma forma en el sector de los servicios, a fines del sexenio se considera que el 87% de los establecimientos disponía de sólo el 9.3% del capital invertido. Para finalizar, la situación en el campo también es alarmante, pues para 1960

el 0.6% del total de predios (ejidales y no ejidales) comprendía el 30% de la superficie de labor del país, mientras el 50% del total de los predios se repartían el 12% del total de la superficie de labor, y más grave es aún la concentración de la propiedad de otros medios de producción como el caso del total de predios no ejidales, menos del 0.05% poseen cerca del 49% del valor de la maquinaria, implementos y vehículos.

La anterior concentración en el ingreso, las actividades industriales, comerciales y agropecuarias, además de la propiedad de la tierra y equipo está relacionada con la participación y penetración de inversiones extranjeras, que producen un efecto descapitalizador si consideramos los salidas de fondos por amortizaciones, regalías, intereses, etc. particularmente en un país pobre como el nuestro, en donde las empresas monopolistas transnacionales gozan de una preferencia al ahorro local para financiar sus inversiones.

En esta época dichas corporaciones actúan con mayor énfasis en actividades industriales, comerciales y financieras, que son muy diferentes a las formas de penetración en la fase de expansión "hacia afuera", cuando las inversiones eran orientadas hacia actividades primarias. Esos cambios importantes en la composición de la inver

stión extranjera radican en la reducción de la minería (2%), electricidad (5%), y transportes (15%) en comparación con el aumento de las industrias de transformación (44%), servicios públicos (18%) y al comercio (16%).

En el sexenio de López Mateos el establecimiento de nuevas empresas extranjeras es menor comparado con los 2 sexenios anteriores, debido a que un significativo porcentaje de la inversión extranjera se destinó para adquirir industrias ya establecidas, lo que acelera la desnacionalización en la industria manufacturera, sobre todo en ramas alimenticias, química, electrónica y maquinaria en general. El carácter financiero de estas inversiones no cubre el costo social que significa tanto la creación como el desarrollo de tales empresas, pasando así a ser un papel competitivo en lugar de complementario.

Es notorio que para 1960 la inversión directa alcanza la suma de 1,081.3 millones de dólares, esto es, que si entre 1940-1950 sólo se había incrementado 116.9 millones, para un total de 566 millones de dólares en 1950, de 1951-60 se había casi duplicado.

Además los préstamos internacionales aumentan especialmen-

te los norteamericanos, siendo una inversión indirecta que caracteriza la deuda externa del país.

En otra área íntimamente relacionada como lo es la tecnología, se pone en tela de juicio sea "transferida" en cualquier sentido importante por parte de las compañías transnacionales. Es sabido que el grueso de la investigación y desarrollo sigue quedándose centralizado en el país de origen de dichas compañías, de tal forma que la capacidad innovadora no es transferida a los países menos desarrollados. En el caso de los Estados Unidos, más del 95% de la investigación y desarrollo se efectúa en el propio país y se aplica en sus compañías.

Esta situación se muestra con mayor evidencia en el endeudamiento del Estado a ritmo vertiginoso, pues entre 1960 y 1969, la deuda pública externa a pagarse en más de un año aumentó de 842 millones de dólares a 3,511 millones, dándose así que "el endeudamiento ha llegado al extremo de que el 64% de los créditos contraídos en 1970 - - (560 millones de dólares) fué dedicado a cubrir las amortizaciones de la deuda previamente contraída" (41).

La política fiscal y la tendencia de mantener por abajo de los costos reales precios y tarifas de los productos y servicios que pres-

tan las empresas públicas, determinan un bajo nivel de ingresos en el sector público, el cual recurre al endeudamiento progresivo, estimándose que la política de precios del gobierno en las industrias de la electricidad, del petróleo y del transporte resultaron en una transferencia de 24,645 millones de pesos para el sector industrial durante los años 60's, los financiamientos a largo plazo se aplicaron con las proporciones siguientes:

28% a electrificación, 16% industria de la transformación, 10% industria petrolera, 9% obras hidráulicas, 9% ferrocarriles, 8% fomento agropecuario, 7% industria petroquímica, 5% caminos y 2% vivienda popular.

Del saldo de la deuda pública en 1964, la mayor parte correspondió a las empresas públicas, pues el financiamiento externo para ellas, garantizado por el gobierno federal era de 7,333 millones de pesos, y la deuda exterior del gobierno federal de 2,651 millones de pesos.

Con la política iniciada por Adolfo López Mateos, para modificar el proceso de crecimiento del país de manera "estable", se obtuvo a pesar de lo esperado, una variación aparente a la llevada a cabo 12 años atrás, pues mientras el sector industrial aumentó su partici-

pación, básicamente en las ramas de manufacturas y energía, el agropecuario y la minería lo redujeron. Asimismo las actividades que proveen de insumos a la industria manufacturera o a la formación de capital registraron fuertes incrementos como petróleo, electricidad, siderurgia, fabricación de maquinaria y equipo de transporte y construcción.

Es adecuado señalar que el establecimiento de empresas públicas durante este periodo es alto, pero a la vez incluye muchas instituciones de beneficio social, educativas, etc. Basta señalar la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia o el Centro de Basefianza Técnica Industrial y varios patronatos para el beneficio del Instituto Politécnico Nacional. En las actividades industriales se suman las desarrolladas por Minerales Morelos, S. A. (que forma parte del complejo industrial de Altos Hornos de México, S. A.), Fertilizantes del Istmo, S. A., la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. y el ingenio San Francisco "El Naranjal", S. A., etc.

Por todo lo antes señalado, la tendencia de apoyar a la rápida capitalización del sector privado no varió, aunque los planteamientos y las acciones iniciales de Adolfo López Mateos, fueron de carácter

nacionalista y popular, los resultados no fueron los esperados en términos sociales, pues la vía utilizada para lograr los objetivos del desarrollo se apoyaron en la pequeña burguesía industrial y agrícola.

El mantenimiento de esta política por 6 años más, lleva al país a una crisis que alcanza su climax a partir de la segunda mitad del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ

El avance económico logrado durante el sexenio anterior se debió al apoyo brindado a la inversión privada, a través del sector público mediante fuertes inversiones además de los alienados producidos por la política fiscal y monetaria, y la entrada de capital norteamericano. Sin embargo dentro del marco social y político, el proceso de industrialización genera hegemonía entre el Estado, la burguesía nacional y la extranjera, mientras en el otro extremo se evidencia la diferencia entre clases medias, obreros y campesinos.

Esta situación tendrá repercusiones muy importantes en el periodo 1964-1970, pues mientras la burguesía se consolida con ma-

vor capital y tecnología moderna, se da un proceso de frenado y no -
incorporación de nuevos grupos de población trabajadora.

El proyecto de desarrollo que continúa con Díaz Ordaz fija el fortalecimiento del sector externo, la participación necesaria de em
presarios nacionales y el apoyo de empresas públicas para intensi
ficar actividades infraestructurales que estimulen a dichos grupos eco
nómicamente poderosos, lo que define un sistema que satisface tanto
al mercado interno como importantes productos industriales que se -
exportan principalmente hacia Latinoamérica, lo que origina en algu
nos analistas de nuestro país ser considerado como el "milagro me
xicano", y que poco más tarde demostrará lo equivocado de dicho au
ge.

Gracias al ejemplo realizado en el sexenio anterior por el -
Plan de Acción Inmediata, se dan las bases para instrumentar el -
Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, en el que se
proyecta una inversión pública de 95,000 millones de pesos y 180,000
del sector privado, que pretenden ser financiados con recursos pro
pios hasta en un 90%. Además del antecedente del Plan antes señala
do, el programa organizado por Gustavo Díaz Ordaz se basó en el -
acuerdo expedido el 23 de julio de 1965 a las Secretarías y Departa-

mentos de Estado y a las empresas públicas en que se señalaba la obligación de enviar a la Secretaría de la Presidencia las modificaciones a sus programas de inversión del año fiscal siguiente. Por ello la Comisión Intersecretarial trabajó al inicio del sexenio para elaborar dicho programa de desarrollo, que pretendía lograr un incremento anual mínimo en el producto nacional bruto de 6%, buscando la distribución más equitativa del ingreso nacional y fijando una tasa media anual de crecimiento de la inversión bruta fija de 7.2%, a fin de que en 1970 representará el 20% del producto interno bruto. Al igual que el plan anterior, este no tuvo la difusión suficiente ni siquiera dentro del propio sector público, por lo que su aplicación y funcionamiento fué malo.

Es en el principio del mandato que se crea la segunda Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que abroga la del 30 de diciembre de 1947 y que señala la importancia que adquiere la Secretaría de Patrimonio Nacional como el órgano central de control y vigilancia de las empresas públicas, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de las normas para el ejercicio de presupuestos. En tér-

minos generales el control se efectuó por medio de auditorías administrativas, inspecciones técnicas, revisión de estados financieros y de presupuestos y supervisión de programas de operación.

La meta del fortalecimiento al mercado interno apoyada en las inversiones del Estado que fomenta y estructura la industria básica, continuando con los estímulos a la infraestructura, los alicientes fiscales y crediticios, se realizaron para crear una demanda efectiva de la creciente producción industrial que no tenía salida al extranjero por su alto costo y una baja calidad, que motivo la pérdida de competitividad en mercados internacionales.

En éste sentido la inversión federal dedicada a la industria en 1965 llega al 51.3%, dedicado como en etapas anteriores al petróleo y electricidad, a la industria del hierro, del acero y del carbón, fertilizantes, petroquímica y productos químicos, siendo el sector que ocupa el mayor número de recursos. Después de 24 años de favorecer el gobierno al crecimiento de la estructura industrial, las ramas de la industria manufacturera presentan un crecimiento espectacular, contrastando con las ramas de textiles, alimentos, bebidas y tabaco. Sin embargo las inversiones en agricultura, la pequeña irrigación, la ganadería y el fomento forestal se han descuidado, atendiendo as-

pectos críticos sólo cuando la producción industrial así lo demanda.

En lo que respecta a empresas públicas específicamente, la rehabilitación de los ferrocarriles como uno de los programas de ampliación del sistema de comunicaciones y suministro de partes, logró un aumento de la carga transportada usualmente, pero con la peculiaridad del mantenimiento de la estructura de tarifas anterior, lo que aumentó el deterioro de las finanzas en los ferrocarriles. El segundo programa contemplaba la ampliación y modernización del sistema de aeropuertos y radioayudas.

En lo referente a energéticos la transferencia de recursos al capital privado es semejante y creciente, pues en el caso de Petróleos Mexicanos absorbe 22.9% del monto total durante el sesenta, pero con un programa de inversiones que no contempla alteración en el precio de sus productos, deteriorando sus finanzas y restringiendo su expansión en algunas áreas que provoca el recurrir en mayor medida al crédito externo, que en 1960 era del 34% y que para 1970 llega hasta el 54% aproximadamente, y en el caso del sector eléctrico recibiendo asignaciones del 12.8% del total de la inversión pública.

La participación del sector público en la siderurgia y la mine
ría se mantuvo aunque con distintas características. Se establecieron
empresas como Siderurgia Lázaro Cárdenas, Las Truchas (Sicartsa)
en 1969 y el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, además
de la adquisición por parte del Estado de empresas mineras abaste--
cedoras de insumos necesarios a la industria, que por no obtener am
plia y segura rentabilidad no atraían capital privado.

Retomando el aspecto del desequilibrio entre agricultura e la
industria, es notorio la tendencia al deterioro desde los años 40's de -
la primera, que con sus exportaciones debería sostener y financiar
importaciones de maquinaria y equipo. Sin embargo la disminución
de la producción agrícola agrava el desempleo o mantiene la mano -
de obra subempleada en áreas rurales, motivando en gran medida la
migración masiva a las ciudades. Por eso mismo, la atención pres
tada al beneficio social se aplica buscando mantener el status politi
co en los grupos de trabajadores, aunque la rápida expansión urbana
y la depauperización del campesino hará crisis poco más adelante.

El balance de los cuatro mandatos hasta aquí analizados indica
una tendencia al crecimiento del sector industrial, conjugado a -
una estabilidad relativa en los precios internos y un tipo de cambio

de la moneda invariable y con absoluta convertibilidad, que desemboca que agricultura, ganadería, silvicultura y pesca disminuyan su contri-
bución al producto interno bruto del 28% al 13% entre 1935 y 1970. en
tanto la industria pasa del 28% al 40% para el mismo periodo.

Si continuamos con la referencia antes señalada, en el sexenio de Adolfo López Mateos la inequitativa distribución de los recursos en México nos muestra en 1965 que "el 1. 5% de los establecimientos in--
dustriales disponía del 77% del capital invertido en la industria y apor-
taba el 75% del valor de la producción. De ese grupo, menos del 0. 3% de los establecimientos poseía más del 46% del capital invertido y apor-
taba también más del 46% del valor de la producción" (42).

El Plan de Desarrollo antes mencionado suponía que el creci--
miento industrial absorbería excedentes de población económicamente activa, que incrementaría exportaciones de manufacturas por la mejor capacidad competitiva y se podría continuar con la sustitución de im--
portaciones, además de lograr un financiamiento propio con los aho--
rros internos de la banca pública y privada. Sin embargo los objeti--
vos de racionalizar la estructura industrial como empleo, aumento de productividad y desarrollo regional no se cumplieron pues las inverso--
nes privadas no resultaban rentables y consecuentemente no fueron -

realizadas.

Ahora bien, si observamos el volúmen de producción se destaca que entre mayor sea este, la participación del sector extranjero aumenta y las empresas públicas mantienen su función de apoyo a dicho aumento, disminuyendo la participación del empresario privado nacional. Así pues, si consideramos la magnitud de las empresas en su producción bruta total, el capital extranjero tiene una enorme importancia en el control de la gran industria en México. Además, el grado de penetración y la concentración en áreas altamente dinámicas puede ser resumido en que "el valor de la inversión extranjera directa creció de 1950 a 1970 casi 5 veces, pasando de 566.0 a 2,825.9 millones de dólares. Es decir, en 20 años hubo un aumento de 2,259.9 millones de dólares en el valor de la inversión extranjera directa. Al analizar los sectores a donde han sido canalizados los 2,825.9 millones de dólares de la inversión extranjera directa en 1970, encontramos que el 74.4% fué orientado hacia la industria manufacturera" (43).

Si consideramos que las compañías transnacionales a menudo prefieren utilizar fuentes locales de financiamiento para lograr su expansión dentro de economías dependientes como la nuestra, son -

capaces de extender su control sobre la economía nacional sin arriesgar más que una cantidad mínima de su propio capital aprovechándose de las fuentes baratas del financiamiento local, y como ejemplo de ello lo forma la burguesía financiera organizada en la Asociación Nacional de Banqueros de México, que entre 1942 a 1970 ha otorgado -- "el 44.9% de su capital a favorecer a la burguesía industrial, 21.5% al propio Estado, 19.5% al comercio, 13.8% a la burguesía agrícola y ganadera y el 0.37% a la minería" (44).

Como se ha señalado antes, el modelo de desarrollo instrumentado no dió los resultados que se esperaban, pues al recurrir a transferencias de recursos del sector agropecuario hacia el industrial, o sea a una pequeña burguesía industrial, ocasionó problemas en la oferta de productos ganaderos y agrícolas, reflejándose en una balanza de pagos negativa y un nivel interno de precios deficientes.

Finalmente el aspecto político-social del desarrollo estabilizador se pone en crisis a pesar del control por parte del Estado sobre grupos obreros y campesinos, pues la movilización de sectores populares y la pérdida de control en los sectores medios, especialmente fracciones de estudiantes que se oponen al orden establecido, desemboca en los trágicos acontecimientos de 1968, en los que el -

Estado reestructura y reorganiza el sistema político empleando la fuerza pública y autoritaria, desarticulando a los sectores organizados independientemente, logrando la estabilidad política necesaria para mantener el modo de producción capitalista con su carácter de dependencia.

Por todo lo anterior, es evidente que para 1970 se habían agotado las posibilidades de crecimiento esperado, pues la desocupación y la concentración del ingreso se habían agravado, el sector agropecuario decreció su importancia, la migración rural-urbana aumentó agravando la desocupación, el sector industrial no generó los empleos que se demandaban y la balanza comercial que en 1962 tenía un déficit de 120 millones de dólares, en 1968 pasó de 632 millones para alcanzar en 1970 a los 924 millones, mientras que las exportaciones de productos primarios o semielaborados no compensaban las importaciones que la industria demandaba, teniendo que recurrirse cada vez más al endeudamiento externo y finalmente desembocar en presiones inflacionarias que repercutieron en los índices de precios tanto al mayor como al menor.

En lo relativo a las empresas públicas cabe destacar que la mayoría de sus recursos correspondían a producción de materias

primas y energéticos (46,7%) como petróleo, electricidad, siderurgia, productos mineros y fertilizantes, o correspondían a servicios públicos (34%) como transportes, comunicaciones, seguridad social, promoción del desarrollo regional, fomento agropecuario, etc. lo que significa que más del 80% de los recursos manejados por las empresas públicas se canaliza para promover, apoyar y complementar la inversión privada. El resto de los recursos correspondió a bienes de capital y de consumo, o al comercio y a los servicios.

En la mayoría de los casos la estructura financiera de las em
presas públicas se agravó por la política de subsidios al sector priva
do sobre todo por los precios y tarifas de sus productos y servicios,
aumentando la situación deficitaria del sector público en su conjunto.

CAPITULO IV

CRISIS DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL Y LAS EMPRESAS PUBLICAS

(1970 - 1976)

4.1 Luis Echeverría A.

88

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ.

Es a partir de 1970 que la inestabilidad en el mundo capitalista se manifiesta por completo en nuestro país. Ya desde 1965, las características básicas del modelo llamado "milagro mexicano" comenzaban a insinuar ciertos rasgos de la crisis internacional. El esquema desarrollista basado en la sustitución de importaciones y apoyado en la exportación de bienes primarios, que son reemplazados poco a poco, dependiendo de la planta industrial instalada además del aumento de la demanda externa de manufacturas y semimanufacturas, tenían el propósito de eleva la eficiencia de la base industrial para po- der competir internacionalmente y además abastecer el mercado inter- na-

Las presiones inflacionarias que vuelven a manifestarse en 1970 y la contradicción económica del año siguiente, señalan la ruptura -- con los elementos y mecanismos que sostuvieron al "desarrollo estabi- lizador" en el decenio anterior.

La política emprendida en esta década se define entonces como de crecimiento con distribución del ingreso o de "desarrollo compar- tido". Sus objetivos teóricos planteados por Luis Echeverría son: a-

batir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento anterior y elevar el nivel de vida, fortalecer las finanzas públicas para utilizarlas como instrumento redistributivo, racionalizar el desarrollo industrial y el uso de recursos de inversión, para corregir tanto desequilibrios sectoriales como regionales, y finalmente reordenar transacciones -- económicas con el exterior para asegurar la independencia económica.

Existen tantas más dificultades muy particularmente si consideramos durante el lapso de 5 años, pues la política gubernamental tendió a centrarse a beneficiar en forma exclusiva a las exportaciones, mediante una carga fiscal reducida y bajas tasas de y exención de los tributos y subsidios que se otorgaba al sector de producción de bienes de consumo. En las medidas de recuperación económica, la política industrial -- es un difícil equilibrio del sector público y privado, y por consiguiente a las empresas financieras de las empresas públicas de mayor importancia. Por otra parte, el crecimiento industrial alcanzado durante y la estabilidad de las exportaciones, condujo a un difícil equilibrio entre la balanza comercial y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En esta situación grave, se deterioró aún más por la crisis y en momentos en que se redujo la salida de ganancias, regalías e intereses obtenidos por el capital extranjero invertido en el país.

La política económica del gobierno en el campo empresarial pretendió alcanzar, por un lado, la elevación del nivel de producción en su conjunto, vía la modernización agrícola e industrial para poder exportar productos industriales, y por el otro lado, la expansión y el robustecimiento del aparato estatal por medio de la revisión de la política fiscal, una reforma administrativa para racionalizar y dar mayor eficiencia al Estado y por último redefinir las relaciones con la burguesía industrial para agilizar la estructura existente, de muy alto costo y anquilosada.

En este sentido, las disposiciones legales de mayor importancia son: las reformas a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que intenta establecer los mecanismos necesarios para armonizar sus programas de operación. De su antecedente inmediato, la Ley de 1966, podemos considerar que incorpora una clasificación de las empresas de participación estatal dependiendo del porcentaje de acciones en manos del Estado, existiendo así, empresas minoritarias y mayoritarias; otro factor muy importante que se contempla en esta ley es el incluir a los fideicomisos como un instrumento más de intervención estatal. Este último aspecto, permitirá al gobierno de Echeverría crear entes en situaciones coyunturales --

En lo concerniente al sector industrial en general, se expide la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, con la que se pretende conferirle el papel de exportador al capital extranjero; y el decreto presidencial que crea las Unidades Económicas de Fomento, que vienen a constituirse en un llamado a la fusión de empresas o la formación de grandes consorcios privados, - con capacidad mayor y un dinamismo que les permita competir en mar- cados externos, pero que a la vez, fortalece las organizaciones mono- pólicas privadas.

Al amparo del marco legal establecido, el crecimiento económico es en sí mismo alto, ya que "la tasa anual media de crecimiento - del Producto Interno Bruto en México de 1970 a 1973, fué de 5.7%, si bien este indicador dice poco de la participación sectorial" (45), y - además se justifica en parte, por la política proteccionista a las acti- vidades industriales por parte del Estado, y a los altos financiamien- tos del extranjero, que a la larga dejan empujado al país y que detalla- remos más adelante.

Ese nivel económico ha sido apoyado entre otros instrumentos, por las empresas públicas, cuya importancia se hace evidente al ob-
servar sus aportaciones en distintas ramas del aparato productivo.

Si repasamos algunas áreas de actividad económica, las empresas - públicas participan en diferentes proporciones en campos de infraestructura económica, prestación de servicios, producción de materias primas, energéticos, petroquímica, siderurgia, fertilizantes, etc. Así por ejemplo, el 100% del Producto Interno Bruto generado en la petroquímica básica y actividades petrolíferas lo obtienen las empresas públicas, 85% correspondiente a electricidad, el 77% en comunicaciones y 35% en transportes, sin contar la que maneja la Secretaría de Comunicaciones y Transportes directamente y el 13% en servicios de seguridad y asistencia sociales.

Solo en estas ramas se maneja el 85% de los recursos totales del sector parastatal. El resto se divide en comercio y servicios (8%), producción de bienes de consumo (3%), y producción de bienes de capital (1%).

Continuando con el análisis del sector industrial en el periodo 1970-1976, la tasa anual de crecimiento promedio fué de 6.6%, o sea superior en un 0.9% al incremento promedio anual del Producto Interno Bruto que fué de 5.7%. Sin embargo es necesario señalar que la composición de dicho sector no es homogéneo, pues se estructura en forma muy diferenciada, constituyendo en lo específico, un reflejo al

exterior del tipo de capitalismo que se mantiene en México. Las ramas de mayor dinamismo son: la petroquímica (13.5%), energía eléctrica (8.5%), construcción (8.2%), y el petróleo y sus derivados (7.4%) en sus tasas promedio anuales de crecimiento. Esto demuestra que el sector energético conserva un ritmo de crecimiento más alto, aún en etapas de crisis económica general, como las experimentadas en esa época, pues las inversiones públicas que realiza el Estado generan una demanda en otras ramas de la producción. De esta manera, no elimina la crisis pero tiende a atenuarlas provocando a la vez, serios problemas en otras ramas de actividad económica, en las finanzas públicas, en el financiamiento externo y en la deuda pública.

En este contexto, es importante señalar que el proceso de reforma administrativa en el régimen de Luis Echeverría se concibe como "un proceso técnico-político, permanente, institucional y deliberadamente decidido por las altas autoridades" (46), que cuenta con una estrategia específica y que propugna por la participación y la consulta de la experiencia de diferentes niveles administrativos apoyada en conocimientos y técnicas interdisciplinarias, tanto a nivel macro como microadministrativo para lograr eficientemente objetivos establecidos.

Las bases de esta reforma se encuentran en los decretos promulgados el 28 de enero, 28 de febrero y 14 de marzo de 1971. Dichas disposiciones hicieron posible la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) encomendadas a los titulares de las dependencias y que serían auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación. Además, la Secretaría de la Presidencia contó con la Dirección General de Estudios Administrativos a partir del 10. de febrero de 1971, para la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

La inversión pública destinada al fomento industrial asciende a cerca de 142 mil millones de pesos durante el sexenio, repartida en regiones como: energéticos, siderurgia, fertilizantes, minería, etc. Podemos destacar así, algunos aspectos de empresas públicas que por su importancia resalten en la economía nacional.

Entre los muchos entes creados por Luis Echeverría, se cuenta la Comisión Nacional de Energéticos que debía funcionar para mantener el uso de esos recursos, expandir la industria y apoyar a otros sectores. En este campo el papel de Petróleos Mexicanos surge como de primera importancia, pues sus exportaciones permiten inver-

tir el gran déficit de la balanza comercial petrolera, que en 1970 era de 504 millones en su contra convirtiéndose en 600 millones a su favor al final del sexenio, logrando un superávit considerable, gracias entre otras cosas a la revisión de sus tarifas, contribuyendo a la obtención de divisas. Relacionada a lo anterior se cuenta con la industria eléctrica que aumenta: la generación de energía, las plantas generadoras, los poblados rurales electrificados y hasta el cambio de frecuencia del sistema central, para igualarla a la del resto del sistema del país. Estos incrementos se realizan a la vez que son elevadas las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad, sin embargo, las pérdidas de la empresa en los últimos 3 años del sexenio ascendieron a 3,949 millones de pesos. Para dejar integrada la revisión del sector energético, es necesario mencionar la creación del Instituto Nacional de Energía Nuclear, que sustituye a la Comisión Nacional de Energía Nuclear en enero de 1972, quedando a esta nueva empresa pública la facultad de programar, coordinar y promover los usos pacíficos de la energía nuclear. Sus exploraciones elevaron las reservas de uranio a 8 mil toneladas.

En lo que se refiere a la siderurgia, destaca la importancia de Altos Hornos de México, S. A., la cual amplió su programa de inversión, lo que se tradujo en mayor capacidad productiva y la pues

ta en operación de nuevas instalaciones con utilidades para 1975 de 228 millones. Durante los primeros meses de 1975, entró en operación el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, disminuyendo en más de 400 millones de pesos las importaciones de Mineral de Hierro y chatarra. Además, a pocos meses de terminar el sexenio se inauguró la primera etapa del Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, que tuvo necesidad de sufrir profundas modificaciones en sus planes de 4 etapas diferentes que se remontaban a mediados de la década de los 90's. De la misma forma que en el caso de los energéticos, se creó una comisión coordinadora de la Industria Siderúrgica el 10. de junio de 1972, para proponer al Ejecutivo Federal la coordinación de los programas de producción y los planes de expansión a todas las empresas públicas y privadas - que tuviera como tarea la producción de mineral de hierro, coque, mineral y coque, arrabio, acero y laminados de acero.

Continuando con la revisión de los sectores con inversión pública importante, conviene incluir el caso de los fertilizantes con la empresa nacional productora de los mismos de mayor amplitud, -- Guano y Fertilizantes de México, S. A., empresa que durante el sexenio construyó y amplió sus instalaciones con una inversión de 550 millones de pesos y que tenía en marcha al finalizar el periodo

presidencial, proyectos por más de 400 millones de pesos. Sin embargo el balance de utilidades o pérdidas demuestra que el resultado es negativo, existiendo en 1973, 42 millones de pesos en pérdidas, - para 1974, llega a 411 millones y en 1975 alcanza los 572 millones. En este campo se integraron distintas empresas, tal es el caso de - Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S. A. , empresa adquirida para aprovechar los canales de comercialización de GUANOMEX y CONASUPO, para incorporar la producción total de fertilizantes fosforados. Fue creada la empresa Roca Fosfórica Mexicana, S. A. de C. V. , para la explotación de yacimientos de fosforita en la península californiana, y por último se creó un consorcio denominado Productos Básicos para Fertilizantes, que intentó unificar con una sola dirección y verticalmente la producción de materias primas necesarias para la fabricación de fertilizantes.

La importancia que para el sector industrial tiene la minería, explica el porqué de la mexicanización de dicha rama industrial. Es por ello que la Compañía Minera de Cananea, productora de cobre en Sonora inició fuertes programas de producción, una vez adquirido el 51% de sus acciones. Por la misma razón el Estado adquirió la totalidad de las acciones de Azufrera Panamericana, S. A. y la mayor parte de la Compañía Exploradora del Istmo, S. A. , siendo así, que

la explotación del azufre se realiza prácticamente por empresas públicas. En esta rama, la Comisión de Fomento Minero y del Consejo de Recursos Minerales prestan asesoría, financiamiento y otros Servicios para fomentar las actividades minerometalúrgicas. En este rubro se pasó de un estado deficitario de 78 millones de pesos en 1970 a utilidades por 800 millones de pesos en 1975, habiéndose duplicado el valor de la producción para el mismo periodo. En diciembre de 1975, se aprobó la Ley Minera reglamentaria del artículo 27 Constitucional que reserva en exclusiva al Estado la explotación del azufre, fósforo, potasio y minerales radioactivos, y señala su intervención en los yacimientos de hierro y carbón, lo que le ha permitido controlar a través de dichas empresas el 35% de la producción minera nacional.

Por otra parte, un conglomerado industrial de mucha importancia en nuestro país lo constituye el Complejo Industrial de Cd. Sahagún, que para 1976 se encontraba integrado por 11 empresas destacando entre ellas: Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. El valor de la producción de esas tres empresas públicas pasó de 718 millones de pesos en 1970 a 8,600 millones de pesos en 1976 y las inversiones realizadas fueron de 7,500 millones de pesos. En el caso de Diesel

Nacional sus incrementos en la producción de automóviles, autobuses, camiones y motores fué como promedio de 320% de 1970 a 1975. Es justo señalar, sin embargo, que el monto de pérdidas en los tres últimos años del gobierno de Echeverría fué de 514 millones de pesos. Siderúrgica Nacional incrementó su producción de fundición - de hierro, acero y aceros especiales, y su línea de armado de tractores Ford, e inició su producción de tractores T-25-D de patente soviética. También esta empresa presenta resultados negativos, pues alcanza los 169 millones de pesos que en el mismo período. Por último, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril produjo -- 10, 680 unidades de distintos tipos, como carros góndola de 70 y 100 Tons., carros tanques, bestideros asimétricos, tractores y carros para el Sistema de Transporte Colectivo (Méetro), para la Ciudad de México. Esta empresa que durante 1973 y 1974 tuvo ganancias por 23 millones, arroja en 1975 un total de 157 millones en pérdidas.

Un sector muy ligado a las ramas industriales antes mencionadas lo constituye el rubro de comunicaciones y transportes, habiéndose destinado las inversiones públicas a la construcción de caminos, telecomunicaciones y rehabilitación de los ferrocarriles principalmente. La relación tan estrecha radica en la infraestructura para el fomento de la producción y facilitar la distribución. Este sector

obtuvo durante el sexenio 90 mil millones lográndose llegar a 200 mil Kms. de red caminera, a la adquisición de 6 transbordadores, operados por la empresa Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; la reconstrucción, modernización y ampliación de 36 terminales aéreas. Por otra parte los ferrocarriles tuvieron una inversión de casi 20 mil millones, lo que permitió una relativa modernización considerando el haber revisado y elevado sus tarifas, pues la solución al problema ferroviario no se ha dado aún, ya que estos arrastran un alto nivel de pérdidas. Si consideramos los resultados de 1973 a 1975 son mayor a los 5,750 millones.

Para lograr el fomento al desarrollo industrial a través del financiamiento que otorga el gobierno federal, destacan la Nacional Financiera y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial. En el primer caso, su prioridad en la promoción de nuevas industrias se basa en las dedicadas a la elaboración de tornos, fresadoras, tractores de oruga, ejes y frenos automotrices, maquinaria textil, ciguñales, motores, transformadores, aisladores eléctricos y centrífugas para la industria azucarera entre otros. En el caso de SOMEX, durante el periodo 1970-1976 pasó a constituir la segunda financiera del gobierno federal, desarrollando industrias básicas, fomentando la exportación de manufacturas, mexicanizando empresas de interés

nacional y dotando de recursos crediticios a empresas públicas, sus filiales y a la pequeña y mediana industrias. Es conveniente anotar que esta financiera pasó a ser controlada por el Estado al encontrarse en bancarrota.

En vista de todo lo anterior, es evidente que la participación del Estado a través de empresas públicas en la promoción y organización de la economía del país ha sido básica, puesto que a su amparo se han formado los grupos capitalistas industriales que hoy existen. Asimismo, las empresas públicas tienen muy alta participación en la producción de energéticos, mientras el sector manufacturero está controlado básicamente por el capital privado, tanto nacional como extranjero, de tal forma que en la llamada "economía mixta", son las empresas públicas las bases del financiamiento y un auxilio al proceso de valorización del capital social. Esa acumulación de capital se debe explicar también por otro tipo de políticas paralelas, como lo ha sido la rígida estructura de salario real, que se mantiene por largo tiempo, gracias a los mecanismos de control del movimiento obrero, lo que se traduce en una alta tasa de explotación del trabajo industrial asalariado. Esa acumulación de capital se debe también como lo hemos señalado antes, a que "la política de precios de las empresas estatales productoras de bienes y servicios consti-

tuyen una forma apenas velada de subsidio a la burguesía, aún a cos
ta de la propia descapitalización de tales empresas estatales" (47).

Habiéndose señalado brevemente en anteriores páginas los fi
deicomisos creados por el gobierno federal durante este periodo, -
constituyeron el instrumento que cuantitativamente disparó el total
de empresas públicas. Específicamente en los que respecta al sec-
tor industrial se constituye un fideicomiso para realizar estudios y
fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros co--
merciales, para desarrollar actividades fabriles en diferentes loca-
lidades, llamado FIDEIN. Son creados también el FONDI o Fondo
Nacional de Equipamiento Industrial y el Fondo Nacional de Fomento
Industrial (FOMIN), en 1971, entre otros muchos, el primero para
promover la instalación, ampliación y modernización de empresas
que exporten o substituyan importaciones, y el segundo para apoyar
y alentar a través de suscripciones complementarias y temporales
de capital, el surgimiento y la consolidación de empresas cuyas ne-
cesidades exceden sus recursos disponibles.

Cabe mencionar, que la reforma administrativa realizada en
este periodo estableció entre otros mecanismos, el establecimiento
de Unidades de Programación, como ya se ha señalado anteriormenu

te, en cada uno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal designándose a la Secretaría de la Presidencia como el órgano central asesor y que establecería los lineamientos para todas las unidades de programación del sector público.

Otro factor de importancia para el logro de la reforma lo constituye la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, creada en 1971 y en la que participaban las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y de Patrimonio Nacional, para controlar en forma más estricta y permanente las asignaciones del gasto presupuestal. Su finalidad fue conocer el ritmo de dichas asignaciones durante el año y poder determinar si los propósitos que se perseguían en el presupuesto se estaban cumpliendo. De esta forma, podía evaluar los programas de gasto y sugerir modificaciones sobre el desenvolvimiento de los mismos.

Finalmente, es necesario señalar que a partir de 1973, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público inicia estudios y proyectos para implantar el presupuesto de egresos de la Federación con "orientación programática", en sustitución del presupuesto tradicional hasta entonces utilizado. Este tipo de presupuesto define objetivos, metas, acciones alternativas de ejecución y la posibilidad de

selección de las más adecuadas, así como el señalamiento de responsabilidades y funciones precisas, además de cuantificar el gasto por programas, tanto de las dependencias centrales como de las empresas públicas controladas presupuestalmente.

El sector industrial que comprende la producción de manufacturas, petróleo y derivados, petroquímica, minería y electricidad se compone de la participación de empresas públicas y privadas. La actividad que desarrollan dichas empresas, de manera conjunta brindan indicadores para conocer su comportamiento en los primeros años de la presente década, por ejemplo: la contribución del sector a la producción bruta interna fue de 34.3% en 1970 y de 36.2% en 1975 y 1977. En promedio esta proporción fue de 35.3%. En ese mismo lapso la tasa promedio de crecimiento anual fue de 4.8%, con la salvedad que de 1970 a 1975 fue de 6.6% mientras que en 1976 bajó hasta 2.7% para llegar sólo a 3.1% en el siguiente año, como reflejo de la inestable situación política y económica.

La protección a la industria por parte del gobierno de Luis Echeverría mantuvo aranceles proteccionistas y controles de tipo cuantitativo a la importación, en muchos casos excesivos o casi permanentes, por lo que los costos se incrementaron y la calidad se des

cuidó. Esto ha mantenido un sector industrial muy costoso, no integrado y que no genera suficientes empleos, además con tecnologías de poca calidad o sin relación a los recursos o necesidades del país. Resulta obvio quizá, señalar que la estructura del sistema industrial provoca una gran concentración en la producción, la inversión y el consumo. El mercado nacional se divide: en una parte, de consumo popular que se abastece por la mediana y pequeña empresa, un segundo tipo de mercado que sería de artículos como automóviles, aparatos para el hogar, electrónicos, etc. producidos por grandes empresas tanto nacionales, como de capital extranjero mantenidas por grandes campañas publicitarias, dirigidas al consumismo de las capas más altas que cuentan con mayor capacidad de compra, y un tercer tipo de mercado que lo constituyen las mismas empresas que requieren maquinaria, aparatos científicos y técnicos de precisión, etc. o productos químicos, hules, etc. y que es dominado en su totalidad por empresas extranjeras. La tendencia de concentración en las industrias de alta capacidad técnica y de gran capital, se observa que en este sentido es seguida por las inversiones extranjeras principalmente. Este panorama, ensombrece la posibilidad de independencia respecto del imperialismo norteamericano, pues coloca a la economía de nuestro país en posición vulnerable, por la desventajosa situación en el comercio con nuestros vecinos.

La panorámica actual, consecuencia de más de 40 años de apoyo a reducidos grupos que tienen los medios de producción así como a las medidas de industrialización efectuadas por el Estado, en gran parte, por medio de empresas públicas, presenta a las grandes subsidiarias de compañías transnacionales controlando las actividades más dinámicas y de mayor magnitud en la industria, fabricando productos "estratégicos" para el crecimiento del país. Además esta visión se integra con las grandes empresas industriales de propiedad nacional, organizadas en grupos económicos muy fuertes y con estrechas ligas al interés del capital extranjero.

Por ello y apesar de lo señalado oficialmente desde el final del movimiento armado de principios de siglo, es notorio que los distintos modelos o políticas seguidas desde entonces, ha conducido a que el poder económico se concentré en un pequeño grupo de industriales-financieros, y en las filiales de las grandes compañías transnacionales, en vez de disminuir la concentración económica y lograr un desarrollo armónico y con justicia social, como retóricamente se ha venido postulando desde entonces.

Es en el periodo 1970-1976 que el uso del endeudamiento externo y las inversiones extranjeras llegan a manejarse en forma im-

prudente y exagerada, debilitando la soberanía del país. La entrada de inversiones extranjeras, remitía utilidades mayores al exterior. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de México en buena parte obedeció a estas erogaciones. El círculo vicioso era cada vez mayor, pues para mantener el nivel de gasto público ya reducido de por sí y con desigualdades en lo que a atención social se refiere, se recurría al sistema de intermediación financiera. El sector público por medio de sus empresas tuvo que invertir en sectores básicos como energéticos, acero, agropecuario, etc. pero congelando los precios de las empresas públicas durante los 3 primeros años del sesenio. Las posibilidades de mejora financiera de los entes parastatales se dificultaban, pues su saneamiento aumentaría el déficit público. Por desgracia, los nuevos proyectos de inversión e - sin los que ya estaban en marcha, no se consideraban por su conveniencia o por lo redituable de los mismos, sino por el hecho de como - cer si afectaban o no el déficit.

Había sido hasta ese momento sostenida la tesis de que las - empresas públicas debían cobrar un precio reducido por los servicios o productos que proporcionan a la comunidad. Se manejaba que dicha política ayudaría a los sectores más necesitados de la población, ya que alterar dichos precios por parte del Estado promovería

presiones inflacionarias. La idea que el Estado debe actuar con fines sociales y sólo en forma secundaria con fines económicos, limita las posibilidades de acumulación de las empresas públicas, reduce las disponibilidades de productos básicos; son desviadas divisas para cubrir esas deficiencias y empeorar la situación financiera de dichas empresas, completando el círculo de obligar al sector público a disponer del crédito muy por encima de lo tolerable, transfiriendo mucho de ese capital a la iniciativa privada, descapitalizándose -- con mucha rapidez.

Fue hasta octubre de 1973 que se elevaron las tarifas al servicio eléctrico (30% en promedio), en diciembre los hidrocarburos (55%) y en los primeros meses de 1974 los precios de los fertilizantes y los productos del acero. Sin embargo, la medida fue tardía e incompleta, pues al descongelar esos precios, no se provocó el estímulo a la formación de capital privado y el freno a la inflación, -- sino que su impacto a la espiral fue más que proporcional.

Para ejemplificar un poco lo antes señalado, cabe mencionar que el saldo de la deuda pública total al 31 de diciembre de 1973 era de 7,070 millones de dólares y un año después fue de 9,975 millones de dólares, o sea un crecimiento del 41% en un año, o en otras pala

bras, "el sector público se endeudaba por encima de los requerimientos de la balanza de pagos y también por encima de las importaciones públicas (2, 202 millones de dólares en 1974) ... no sólo se debilitaba así al propio sector público, que con su deuda financiaba la especulación privada, sino que además se introducían para el futuro restricciones adicionales a la balanza de pagos del país, a causa del servicio (intereses y amortizaciones del capital) que esa deuda ocasionaba" (48).

El proceso de devaluación del peso mexicano, ligado a las sucesivas devaluaciones del dólar, presionó sobre el tipo de cambio de nuestra moneda. Ese mantenimiento sobre bases falsas del tipo de cambio, entró en crisis al presentarse un fuerte conflicto político entre el gobierno y algunos sectores de la oligarquía, por lo que los excedentes de capital fueron colocados en los mercados de valores norteamericanos, dándose una brusca salida de capitales como consecuencia de la gran crisis de confianza en el gobierno.

Continuando con el ejemplo anterior, la deuda externa del sector público al 31 de diciembre de 1976 ascendía a 19, 600 millones de dólares, con un incremento en relación a 1975 del 35. 7%. Esta crisis se agudiza por las fuertes contradicciones entre la polif

rica de gasto público, la política monetaria y la crediticia. La emisión indiscriminada del dinero creó presiones inflacionarias sólo comparables a las del final de la Segunda Guerra Mundial. El desenfreno de dichas políticas en la etapa de mayor crisis, provocó fuertes desequilibrios sectoriales y elevación en los precios.

Dentro de las muchas consecuencias negativas de este fin de sexenio, podemos citar los beneficios que obtuvieron los grandes capitalistas, quienes concentran monopolística u oligopóticamente el mercado de productos industriales de la misma forma que los grupos oficiales de compañías transnacionales. El no poder bajar precios y costos para ampliar el mercado a los grupos marginados o populares, obliga a los empresarios a pagar precios altos por los bienes y servicios necesarios que consumen o utilizan, beneficiándose de esta forma sólo los grupos pudientes y empeorando así la distribución del ingreso.

CAPITULO V

EL REGIMEN ACTUAL Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES

(1976 - 1979)

5.1	José López Portillo	113
5.2	Reforma Administrativa	121
5.3	Perspectivas	142

JOSE LOPEZ PORTILLO

Las consecuencias de la política mantenida durante el periodo 1970-1976 generaron contradicciones muy fuertes, pues mientras el sector agropecuario había sido minimizado, a la industria se le había conservado con alta protección oficial; en ese momento se necesitaba recurrir a grandes importaciones mientras que la capacidad de exportación había menguado tanto cualitativa como cuantitativamente; de la misma forma, las restricciones monetarias y crediticias post-devaluación impedían que las actividades productivas aumentaran lo indispensable; el sistema impositivo tradicionalmente mantenido y los métodos de financiamiento público se oponían a la canalización de la inversión privada en áreas de productos básicos populares, bajos en lucratividad, independientemente de los incentivos existentes; lo que debíamos y era posible producir no concordaba con el derecho de sectores privilegiados, ni con los hábitos de consumo dispendiosos.

Esta inestable y contradictoria situación del país, creó una crisis de confianza hacia el gobierno que se iniciaba. La inseguridad social reinante era aprovechada por grupos de interés a su favor, y la actitud política del presidente marcó el inicio de un "periodo de tregua", para intentar varios objetivos políticos como la cohe-

sión nacional y el recuperar la confianza perdida en el país.

Dicho período de tregua, resumía una primera etapa de dos años que se define en el Plan Global de Desarrollo Nacional, para lo grar superar la crisis inicial; a partir de ese momento considerar - la consolidación de la economía, básicamente respaldada en la indus tria petrolera y por último tener un crecimiento acelerado.

Es indispensable resaltar que la superación de la crisis se - apoyó básicamente en el mantenimiento de los niveles de ingreso de la clase trabajadora, la cuál cargó y a soportado tradicionalmente - en mayor medida, los costos del enriquecimiento, tanto de la gran burguesía como de la alta burocracia política. Gracias a esa políti ca salarial, entre otras, detuvo la fuga de capitales y mejoró la de sa de externas y la balanza de pagos, estancando un poco la inflación y - obteniendo un crecimiento económico del 5%.

En lo particular la panorámica que presentaba el final de - 1976 respecto a las empresas públicas, muestra un amplio conglo - merado amorfo e incoherente, que se había integrado en forma inci den tal marcándose en los últimos años con mayor intensidad. Desde una óptica global se evidenciaba un nivel de eficiencia muy por -

debajo de lo óptimo, pues las funciones y operaciones que realizaba cada empresa eran contradictorias, duplicatorias o en muchos casos innecesarias, lo que impedía el aprovechamiento de los recursos de que disponían en forma correcta. Además, la mentalidad política - de los dirigentes/administradores públicos respecto a manejar las - empresas públicas como botín o como forma de recompensa a actuaciones pasadas, así como premio a la fidelidad de personajes, sin - importar la capacidad técnica ni moral, la honestidad o eficiencia - del funcionario, impidió sanear la economía de las paraestatales en su articular y el sistema político mexicano en general.

Como se señaló en el capítulo anterior y apesar de los distintos criterios utilizados, el número de empresas públicas asciende a más de 800 y se considera hasta 906 su número más alto. Su alto grado de heterogeneidad es patente entre aquellas de relevancia primordial o estratégica y las que apenas tienen un sentido contingencial.

La importancia de las empresas públicas debe ser considerada tanto positiva como negativamente, para poder abarcar la verdadera dimensión del papel que juegan en la vida económica, política y social del país.

Es justo señalar algunos indicadores que resaltan su trascendencia dentro de la administración pública y su repercusión en la economía nacional. Así por ejemplo, los ingresos del sector paraestatal en 1976 ascendían a 210 mil millones de pesos y su participación en el producto interno bruto aumentaba de 8.3% en 1970 a 10.4% en 1974, llegando al 12.5% al inicio del sexenio actual. De igual manera, la población económicamente activa en este sector se elevaba del 3.1% al 7.5% para el mismo periodo señalado. Los renglones de exportaciones y de impuestos federales aumentaron considerablemente, y para estas fechas, la importancia del petróleo como eje del desarrollo del país, representaba el mayor causante de divisas y recursos tributarios para la economía. Mucho hemos repetido el papel que juegan las empresas públicas como subsidiarias del capital privado, siendo las compras que realizan uno de los medios de mayor importancia a dicha transferencia. Baste mencionar como ejemplo, que al inicio del régimen, Petróleos Mexicanos compró más de 16,510 millones de pesos, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares 12,180 millones de pesos, la Comisión Federal de Electricidad 11,095 millones de pesos, el Complejo Industrial de las Truchas más de 10,000 millones y tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como Altos Hornos de México, S. A. un promedio de 4,000 millones de pesos cada uno.

Los recursos que manejan estas entidades, tienen también importancia para medir lo relevante de su correcta administración. Así para dar algunos ejemplos, en el caso de los energéticos, el petróleo y el gas tienen un capital mayor a los 662,500 millones de pesos, la energía eléctrica 125,000, la industria de transformación más de 37,000 y lo específico de las comunicaciones y transportes alcanza los 66,000. En cambio los recursos que manejan las empresas públicas en el sector agrícola llegan a sólo 13,000 millones de pesos, y en el sector de seguridad social 35,500 millones de pesos.

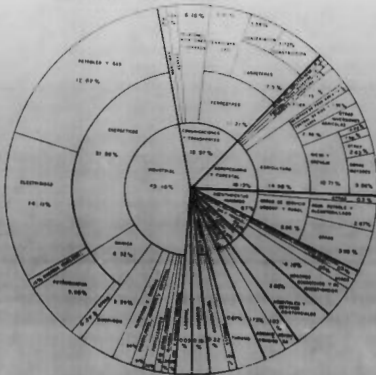
De acuerdo a los datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las inversiones públicas realizadas en 1977 según el objeto del gasto, se concentran en el sector industrial principalmente alcanzando el 45.18% del total de las inversiones públicas federales y apoyadas por el sector de comunicaciones y transportes con el 18.97%. En ese mismo periodo, las empresas públicas que absorbieron mayores inversiones del Estado son encabezadas por Pemex con 33,025 millones, la Comisión Federal de Electricidad 15,864, y la Cfa. de Luz y Fuerza del Centro 3,833 millones, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas 1,488 y Altos Hornos de México, S. A. 1,421 millones, la empresa Fertilizantes Mexicanos, S. A. --

899,000 y los Ferrocarriles Nacionales de México 3,667 millones de pesos. Si incluímos empresas públicas como Teléfonos de México y la Compañía Mexicana de Papel Periódico, el total de inversiones públicas realizadas suma 69,022,700 pesos y corresponde a -- estas 9 empresas absorber el 49.27% del gran total (ver cuadros -- anexos).

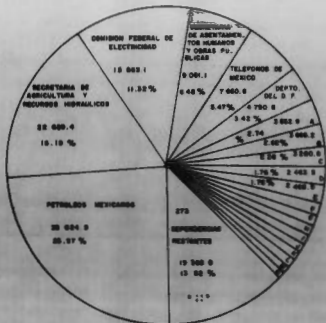
La administración de estas empresas públicas obtiene resul
tados negativos en muchos casos. Baste citar que la Comisión Fe-
deral de Electricidad en 1976 registró pérdidas por más de 10,000
millones, el Consorcio de Cd. Sahagún cerca de 3,000, los Ferro-
carriles 2,800 y la lista se continúa con Petróleos Mexicanos, Pro-
ductos Pesqueros Mexicanos, Aeroméxico, Caminos y Puentes Fede-
rales de Ingresos y Servicios Conesos, Banrural, Fonafe, etc.

Estas cifras, observadas aisladamente distorsionan la visión
que de las empresas públicas podemos formarnos. Es argumento -
de múltiples discusiones entre los políticos y los técnicos, el defi-
nir los criterios necesarios para evaluar la actividad de estas depen-
cias. En apartado próximo se abundará sobre dicho binomio políti-
co-administrativo del costo-beneficio social. Por ahora quedan se-
ñalados algunos indicadores económicos y posteriormente considera-

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN 1977, SEGUN OBJETO DEL GASTO



PRINCIPALES DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO



dos en su ámbito político y social.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Con los antecedentes citados y basándonos en el Programa de Gobierno, esbozado el 10. de diciembre de 1976, se estructura la administración pública por medio de una Reforma Administrativa que - intenta alcanzar como en ocasiones pasadas el desarrollo económico y social, pero caracterizándose en este caso por tener como eje la - programación y que pretende tener un respaldo de recursos humanos eficiente, honesto y lo más adecuado posible. Dicha Reforma busca fortalecer la organización republicana, pero con respeto a las funciones legislativas y judiciales.

De esa forma, los objetivos globales o megapolíticos del programa de Reforma Administrativa comprenden:

Organizar al gobierno para organizar al país, esto es reestructurar la administración pública para alcanzar eficiencia, eficacia y congruencia en las acciones públicas.

Adoptar la programación presupuestal, la cuál pre

tende precisar responsabilidades y ayuda a la evaluación de resultados en su oportunidad, como instrumento fundamental del gobierno.

Formar un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que permita un honesto y eficiente ejercicio de sus funciones sin lastimar los derechos de los trabajadores.

Ayudar al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México, esto es, tanto a los poderes Legislativo y Judicial como a los 3 distintos niveles de gobierno.

Mejorar la administración de justicia, en todo lo relativo a los derechos y obligaciones ciudadanas.

Los anteriores objetivos globales van concretándose poco a poco gracias a distintas disposiciones que forman la base legislativa, a partir de la cuál se garantizan las acciones estatales. Son promulgadas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública, como las más importantes, así como los decretos que adicionan la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y la Ley

de Inspección de Adquisiciones.

Cabe mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pretende simplificar las estructuras y delimitar responsabilidades. Contiene a la vez, la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley para el Control por parte del Ejecutivo Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, lo que permite regular ambos sectores en sus aspectos estructurales. Su complemento, que viene a ser la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, contempla los aspectos funcionales lo mismo que la Ley General de Deuda Pública.

Brevemente, mencionaremos las diferentes etapas que conforman los principales instrumentos de dicha Reforma. La primera de ellas la configuran las reformas institucionales, dándose los lineamientos generales sobre la organización y el funcionamiento de las distintas dependencias, así como con diferentes mecanismos de participación. Esta etapa se inició en enero de 1977.

La segunda etapa se propuso constituir a las recién estructuradas dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial o "cabezas de sector", con el propósito de planear, coor

dinar, controlar y evaluar las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en su sector, para lo cuál se expidieron diferentes acuerdos presidenciales, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, han conducido a la creación, absorción, incorporación, fusión, liquidación o fortalecimiento de un buen número de empresas públicas.

En 1977 se crearon 12 y se absorbieron 7 entidades paraestatales y se decrementó en 44 casos, formado por 8 fusiones y 36 liquidaciones. Para el año siguiente se crearon 6 nuevas entidades y -- hubo un decremento de 79 en total, pues se dieron 5 fusiones y 74 liquidaciones o extinciones.

Cabe mencionar que los criterios utilizados para agrupar empresas públicas en los diferentes sectores, no tienen lineamientos equivalentes, lo que dificulta la verdadera integración de los mismos. Por otra parte, la capacidad de coordinación de cada Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, está en relación directa a la magnitud cuantitativa de su sector y a la importancia política de las entidades sectorizadas. Tal es el caso del sector industrial con la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

(SEPAFIN) como coordinadora del sector, y que agrupa al mayor número de entidades incluyendo empresas públicas tales como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Altos Hornos de México, S. A., Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., Diesel Nacional, S. A., Fertilizantes Mexicanos, S. A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A., Zincamez, S. A. y más de 34 Ingenios, además de 42 empresas de participación estatal minoritarias y 22 fideicomisos. Resulta obvio suponer que los dirigentes de varias de las empresas antes mencionadas tienen "mayor peso político" que el propio encargado de coordinar el sector, lo que deriva en una relación "informal" con el Presidente de la República, pero que en la práctica se realiza saltando los funcionarios de mayor jerarquía.

En este sentido, existe coincidencia en la afirmación que señala que "... los principales problemas de coordinación entre los sectores estatales y paraestatales, tienen su origen en el crecimiento constante y la deficiente programación que propicio su operación al margen de los órganos que teóricamente debían ser sus unidades normativas sectoriales, pues los organismos descentralizados al crearse para atender funciones o servicios que el Estado se veía obligado a prestar, surgiendo desvinculados de las unidades centra

les, propiciando disparidad en las políticas, distinta concepción -- acerca de los problemas, formulación duplicatoria de programas e incremento notorio de las contradicciones en la gestión del aparato administrativo" (49).

La tercera etapa realizada en diciembre de 1977, como se señaló brevemente, intentó conocer "los cruces intersectoriales", pues las actividades de distintos sectores en áreas limítrofes impide asignar responsabilidades y señalar acciones concretas. De esta forma se constituyeron distintos gabinetes como el agropecuario, de salud, gasto, financiamiento, empleo, etc.

La cuarta etapa o de "reforma de ventanillas" comprende - las acciones tendientes a mejorar en eficiencia, oportunidad y trato, los servicios que la Administración Pública presta de manera directa al público y la quinta que pretende la administración y desarrollo del personal público, están íntimamente ligadas al tercer objetivo global pues contempla en forma íntegra los recursos humanos del gobierno federal, institucionalizando la participación directa de los trabajadores.

La actual Administración Pública Federal concibió distintos

planes sectoriales, que en su conjunto coinciden con un Plan Global de Desarrollo Nacional. Dichos planes como el Nacional de Asentamientos Humanos, el Nacional de Industrialización, el Agropecua--rio, el Turfético, el Comercial y el de Salud, entre los más importantes se interrelacionan estrechamente y pretenden de manera integral o globalizadora determinar responsabilidades, funciones, competencias y divisiones de trabajo en ésta tarea.

Considerando que el tema que nos ocupa es el relativo al -- sector industrial, destacaremos por ello el plan nacional de industrialización, poniendo énfasis en su política petrolera y haciendo la aclaración que el bien, tanto en la realidad como en su concepción, dichos planes no pueden aislarse o entenderse sin su contexto natural como en éste caso, respecto a los asentamientos humanos o al comercio, el estudio del sector industrial que realizamos exige - una especificidad determinada.

Se ha señalado de diferentes maneras que la planta indus--trial del país creció en forma desordenada, que se calculó para el subdesarrollo y con orientación a sustituir importaciones gozando de fuerte protección oficial, y altamente vulnerable por su dependencia del exterior en bienes de capital, financiamiento, insumos

y tecnología. Todo lo anterior se traduce en una seria dificultad para satisfacer necesidades del mercado interno de productos populares, una desventaja para la exportación y un rezago en la capacidad de asimilación de la demanda de empleo cada vez mayor.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial pretende aprovechar la estructura existente para producir artículos tanto para el consumo básico como para el mercado externo, aprovechando la mano de obra disponible. Este plan se apoya en la producción petrolera principalmente además del gas y la fuerza hidráulica como medio para lograr una estructura industrial menos deformada, aumento del empleo, mejora en la calidad, etc.

Se busca distribuir geográficamente las zonas que cuentan -- con las mejores condiciones de suministro, vías de acceso y exportación, así como fomentar la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria, por su repercusión en los alimentos y el desarrollo rural, la creación de tecnología y de formación de capital y el aumento en el empleo respectivamente.

Se considera que los excedentes financieros derivados de la exportación de hidrocarburos serán los agentes capitalizadores del -

crecimiento económico planeado, y las empresas públicas servirán de soporte por su papel de productoras de bienes y servicios básicos y por la magnitud de sus programas de gasto. Es de esperarse que el efecto multiplicador de dichas inversiones del sector paraestatal beneficie a la industria nacional.

Ampliando un poco más lo antes señalado, es importante de
tacar que son indispensables resolver ciertas condicionantes para al
 canzar los objetivos generales que el plan indica, como son: el que -
 sea reorientada la producción hacia bienes de consumo básico; el -
 impulsar ramas productivas con capacidad de exportación y substitu
 ción de importaciones de manera eficiente; poder aprovechar los re
 cursos naturales e integrar mejor la estructura actual de la planta -
 industrial, así como desarrollar las ramas productoras de maquina
 ria y equipo; se contempla además la necesidad imperiosa de deacon
 centrar geográficamente las diferentes actividades económicas, para
 conseguir alternativas a los tradicionales centros industriales de --
 México; y como último condicionante, se pretende buscar el equili--
 brio en las estructuras de mercado, tratando de dar a la mediana y-
 pequeña industrias la importancia indispensable para poder articular
 se a las grandes concentraciones oligopólicas en la industria.

Es por estos motivos que se planea realizar diversas acciones de programación en el sector industrial. Destacan, entre otras el establecimiento de metas macroeconómicas y sectoriales, así como metas temporales para este año, a mediano y a largo plazo, se señalan prioridades tanto por ramas industriales como por regiones y se da un trato preferencial a la mediana y pequeña industrias. Relacionado a estas prioridades se configura un conjunto de instrumentos más adelante detallados, en los que tienen un papel importante - las empresas públicas; y además se realizan acciones para crear un marco formal en la aplicación de la política industrial, señalando - mecanismos para pactar compromisos factibles de rastrear y evaluar oportunamente.

Un riesgo que existe, ante las condiciones actuales de potencial energético del país, radica en caer en la exportación masiva de petróleo crudo como fuente única de divisas, sin transformar dicho recurso, lo que limitaría la creación de fuentes permanentes de ocupación y el desarrollo de otras ramas de actividad complementarias. El depender a mediano y largo plazo de la exportación de un sólo producto básico, no garantiza en un futuro la autodeterminación financiera y política. Es vital el impulso de la exportación de manufacturas, bienes y servicios que amplíen la capacidad industrial, desarrollando

tecnologías propias y que otorguen verdadera independencia.

Los instrumentos planteados por la Administración Pública - Federal se dividen en directos e indirectos. Entre los primeros se consideran la inversión pública destinada a la infraestructura económica y social y a la acción de las empresas públicas. Se plantea la exigencia a dichos entes paraestatales el desempeño adecuado a su función productiva, evitando que dichas acciones sean transferidas al extranjero y que sus productos se transformen en el país, por la misma planta industrial existente. Este enfoque sin desviar los programas de producción.

Los instrumentos indirectos los componen diferentes incentivos fiscales, de apoyos financieros, de distintos mecanismos de -- protección industrial, además de la regulación y el desarrollo de la tecnología y la promoción de proyectos de inversión.

Dentro de las metas y las previsiones que el Plan contempla, se consideran las industrias que tienen suficiente potencial para elevar sus exportaciones, incrementando su productividad. En otros casos, cuando el mercado interno lo permita, podrán substituir importaciones con eficiencia. En ese contexto, las empresas públi-

cas con su alto poder de compra, seguirán siendo utilizadas con miras a ser ampliadas en el futuro, con objeto de extender el mercado industrial a nivel nacional.

El diagnóstico general que podemos obtener del amplio conglomerado de empresas públicas incluye factores que limitan las posibilidades de una administración de las mismas, sin enfrentar agudos problemas.

Una causa que origina fuertes deformaciones en la entidad, - consiste en la creación de empresas públicas por circunstancias coyunturales, básicamente por factores políticos. Por este motivo no tienen razón de ser ni perspectivas de desarrollo, lo que origina que sean sostenidas artificialmente y con fuertes transferencias de capital público.

En ocasiones desde su origen y en otras más, durante la ampliación de sus actividades, las empresas públicas no cuentan con - estudios rigurosos sobre donde localizarlas mejor, estimaciones de los recursos explotables que abundan en deformaciones respecto a - costos de operación, sus resultados y los porcentajes de demanda a satisfacer.

Un argumento manejado por la iniciativa privada se centra en afirmar que el Estado es mal administrador de los bienes que maneja, olvidando que la tarea de rescatar y sanear empresas en quiebra obedece a la responsabilidad de no cerrar fuentes de trabajo, desculdar áreas estratégicas, ó absorber compromisos de empresas poco rentables o hasta deficitarias, pero importantes para la economía -- del país. El extremo ha llegado a ser la aceptación por parte del Estado de negocios particulares inhabilitados por sus dueños sin el comcimiento preciso de los bienes adquiridos. Ejemplos conocidos son: Cobre de México, Ayotla Têxtil, Diesel Nacional, Ingenios como el - de San Cristóbal ó unidades madereras como la Unión Forestal de Jalisco y Colima, etc. por citar algunos.

Por otra parte, si consideramos los efectos inflacionarios, es evidente que los desajustes que producen son cubiertos a base de créditos, muchos de ellos extranjeros, y que existiendo devaluaciones - como en 1976 ó manteniendo una dependencia con el dólar como la actual, los desequilibrios financieros de las empresas públicas se agudizan.

El frecuente estado deficitario de las empresas del Estado se atribuye erróneamente por algunos, al papel que satisfacen dentro de

la sociedad, argumentándose que su operación no lleva como fin el lucro y por este motivo, cumplen con un servicio social que las obliga a ofrecer los bienes que producen y/o los servicios que prestan a precios muy por abajo de la realidad. Si bien es cierto que la actividad de algunos entes parastatales, por sus características no son rentables, no debemos olvidar que la mayoría de las empresas públicas pueden y deberían ser manejadas con rigor administrativo-financiero. En este trabajo se ha tratado de evidenciar que ni los bajos precios y tarifas de las empresas públicas, benefician realmente a la mayoría de la población, ni el mal manejo administrativo y la corrupción existente son útiles para garantizar el bienestar de la sociedad. Siguiendo con esta idea, es provechoso señalar que Juan Ignacio Jiménez Nieto plantea teóricamente un modelo de administración que podría ser aplicado en las empresas públicas con ciertas adecuaciones.

A grandes rasgos, se basa en concebir 2 esferas distintas de acción. Una de ellas de carácter político y que podría considerarse equivalente al Consejo de Administración, conformando el grupo directivo particular o específico de la empresa; la segunda esfera o nivel lo formaría el equipo técnico y administrativo encargado de materializar o hacer viables las decisiones políticas. Este

nivel operativo estaría encabezado por un director, que sería el enlace con el nivel político.

Lo que se podría esperar en estas circunstancias, es que las empresas públicas organizadas como están actualmente por sector, tendrían 2 directrices complementarias a seguir. La primera de tipo institucional que permitiría la coordinación efectiva entre las diferentes actividades de las empresas públicas que integran el sector y sería responsabilidad básicamente del cuadro político que integra el nivel directivo de cada una de las entidades. La segunda directriz sería intrainstitucional y debería adecuarse en la medida de la especificidad del objetivo y funciones de la empresa en particular. Conviene destacar que ambos niveles tienen capacidades diferentes y deben ser evaluados en relación a la esfera política directiva o técnica administrativa que se requiere. Es por esto que debemos aceptar que actualmente los directores de muchas empresas son personas - sin experiencia en el área que aceptan dirigir. Si analizamos el antecedente inmediato o los antecedentes generales de dichos funcionarios, en la mayoría de los casos coincide con una doble alternativa. O son nombrados como premio a su conducta, ya que señalado en el inicio del presente capítulo, y consideran como de su propiedad el manejo de dichas empresas públicas, lo que origina que un mal ma-

nejo de los recursos propios del ente, ó los nombran directores de -
empresas públicas después de haber fungido como altos funcionarios
"congelando" mayores aspiraciones, lo que crea actitudes de "revan-
cha" y lo que puede ser peor se les comisiona a ocupar el puesto --
mientras mejora la situación, originando indiferencia y apatía hacia
el manejo de dichas empresas.

Cabe mencionar que existen altos funcionarios destacados en
sus campos de actividad, que deberían ser reunidos o situados en -
áreas afines para aprovechar así su experiencia.

Desafortunadamente el enfoque anterior se divorcia de los -
criterios políticos que se siguen para realizar las designaciones. -
De la misma forma, algunos elementos competentes de niveles infe-
riores suelen ser desplazados por los amigos, ayudantes o recomen-
dados que generalmente llegan detrás de cualquier nuevo director, -
lo que entorpece aún más el manejo de cualquier ente. El costo de
capacitar este nuevo personal resulta demasiado alto para un país
con las carencias del nuestro y con tan marcadas desigualdades. -
Además, cuando la persona ya está capacitada y podría iniciar acti-
vidades provechosas, suele suceder que está por iniciarse un nuevo
ciclo de gobierno.

Finalmente, en lo que a la dirección de empresas públicas se refiere, podemos señalar que los Consejos de Administración o sus equivalentes carecen de la capacidad suficiente para corregir en su momento las fallas que pudieran detectar en el manejo de la empresa, básicamente por que sus miembros están encargados de asistir a muchas juntas directivas y no se conforman en un órgano colegiado que cuestione los informes dados por el Director.

En la actualidad y a pesar del modelo sectorial puesto en marcha existen complejas, cuando no conflictivas agrupaciones de empresas públicas que dificultan su correcta y oportuna observación. Tal es el caso del sector industrial que encabezado por la S. P. F. L., cuya composición cuantitativa y cualitativamente hace muy difícil que la coordinación y supervisión de dicho sector se realice correctamente.

Por otra parte, respecto a la segunda esfera de acción o sea el nivel operativo, es necesario resolver errores y defectos que persisten ampliamente. Inicialmente podemos señalar el volumen exagerado de personal burocrático con que cuentan muchas empresas públicas, característico del sector público en general, lo que se traduce en trámites alargados, impuntualidad, frecuentes interrupcio-

nes sin justificación, poca atención al público, etc., lo que se debe a la mala supervisión y dirección o al criterio equivocado con que se aplican.

La remuneración a los empleados no es equitativa y en algunos casos es excesiva, sobre todo a puestos medios y altos, existiendo además una administración contable deficiente, pues la función de los auditores externos no se realiza con la frecuencia debida y sus estados financieros son elaborados inoportunamente o incorrectos, para ocultar costos y resultados reales. Dichos problemas hacen más difícil el control de las diversas instalaciones y equipo propiedad de la empresa pública de que se trate, de la misma forma que sus existencias, el manejo de personal, su administración presupuestaria, la producción y sus ingresos, se ven distorsionados y carentes de control.

Es común que debido a una planeación poco estricta en las empresas públicas, los equipos con que cuentan sean subutilizados pues su capacidad excede las necesidades para las que se usan. De la misma forma sus políticas comerciales y de producción no son las adecuadas, o son costosas en relación a sus resultados, por tener gran dependencia tecnológica ó porque las decisiones no se realicen

por conveniencia de la empresa, sino de sus directores.

Podemos concluir que en general, la manera como se manejan muchas empresas públicas no se apega a los lineamientos de una correcta administración pública. Esos defectos se reflejan en la política financiera del Estado en general y las empresas públicas en cada caso concreto.

Dado que los criterios aplicados son políticos antes que administrativos, los desajustes que se originan son cubiertos por las instituciones bancarias-financieras del propio gobierno, o directamente por créditos privados extranjeros en su mayoría. El considerar como recuperables, sólo totalmente, a una buena proporción de dichas erogaciones, conduce a un círculo vicioso cada vez más crítico, por la flexibilidad que el Estado dispensa a sus empresas.

Por lo antes expuesto, la separación de los niveles que conforman la administración de las empresas públicas en político-directivo y en técnico-operativo, permitiría que fueran evaluados en la medida de sus respectivos campos de acción.

En la actualidad se hace evidente que llevamos más de 30 años

sin órganos capaces de supervisar el manejo de las empresas públicas. El pretendido control por parte del Ejecutivo Federal se ha caracterizado por una legislación y administración pública de "desconfianza", lo que se refleja en los diversos mecanismos creados a la fecha. Por otro lado, el papel que debiera realizar el Poder Legislativo o el Judicial, se ha desvanecido o minimizado, sin que se vislumbra a este respecto la posibilidad en partidos políticos, sindicatos, la prensa o la opinión pública en general, que podrían ejercer una participación crítica y constructiva en el manejo del sector parastatal.

Se incluye en la siguiente hoja un organigrama explicativo de la división de los niveles que interactúan en cualquier empresa pública.



PERSPECTIVAS

Es importante señalar las posibilidades que consideramos existen para nuestro país y para las empresas públicas mexicanas en las circunstancias que presentan actualmente. Como producto de la observación de los últimos treinta y tantos años, y la tendencia histórica -- mantenida en ese periodo, además de las nuevas condiciones generadas por el aumento de reservas energéticas del país y la importancia política, económica, etc. que conllevan, hay que agregar las modificacio-- nes legales que permitieron a las diversas agrupaciones políticas participar dentro de la estructura formal del Estado, como lo es la reforma política.

En estos momentos se tiene la idea que la ruta petrolera po-- drá permitir realizar inversiones muy diversificadas. Sin embargo, esta actitud gubernamental está invitando a la especulación de los sectores financieros y, además no se enfoca a que dichos recursos creen nuevos empleos o desarrollen tecnología propia y que vaya de acuerdo con los criterios de crecimiento nacional, que se señalan teóricamen-- te en diversos planes.

En general el país se moderniza, especialmente las grandes -

capitales de importancia tradicional, pero es una modernización sin una política coherente y general, invirtiéndose grandes recursos en proyectos gigantescos que subordinan más nuestro crecimiento a políticas externas.

Si consideramos que el uso acelerado de los recursos generados por el petróleo por parte del Estado en la adquisición de tecnologías sofisticadas, contrasta con los recursos e importancia otorgada al sector agrícola, por ejemplo; también se llega a un círculo vicioso que consiste en ampliar el gasto público para infraestructura económica en general y gastos que por su naturaleza neutralizan el conflicto y garantizan la paz social, como lo es educación, habitación, seguridad social, etc. Es importante señalar que el aprovechamiento inadecuado de los recursos actuales en forma despilfarrada, motiva el consumismo y aumenta la corrupción existente, factores que en ningún caso, ayudan a combatir los problemas que aquejan a las mayorías en el país y quienes demandan mayores atenciones.

En base a estos puntos tenemos que aceptar que el precio de la industrialización ha sido mayor para los consumidores y menor para las empresas privadas, aunque la llamen Alianza para la Producción. Podemos estar seguros que sin la rectificación de la política

de subvenciones a las empresas privadas, por medio de las entidades paraestatales, entre otros medios importantes, que reduzca el provecho de los grandes capitalistas, tanto nacionales como extranjeros; y la utilización de los nuevos recursos petroleros con criterios nacionalistas y encaminados a beneficiar a los trabajadores asalariados y subempleados, la relación de dependencia del país con las naciones industrializadas, especialmente Estados Unidos, impedirá el verdadero crecimiento económico, y el aumento del nivel de vida para los sectores tradicionalmente marginados.

Sin desconocer lo prioritario de la actividad política del Estado, su acción a través de las empresas públicas, debe tener como único límite factores de eficiencia y productividad, medidos y evaluados objetivamente. Esto quiere decir que las empresas públicas deben ser examinadas en su conjunto relacionándolas estrechamente como parte del Estado capitalista en su fase monopolística actual, y además, para garantizar su propia estabilidad deben ser corregidas sus tendencias a favorecer únicamente a los sectores minoritarios y poseedores del gran capital, no tan solo nacional sino extranjero.

NOTAS

- (1) Engels, Federico El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Moscú, Editorial Progreso, 1978, p. 170.
- (2) Leal, Juan Felipe La burguesía y el Estado Mexicano, México, Ediciones El Caballito, 1976, p. 16.
- (3) Kaplan, Marcos Formación del Estado Nacional en América Latina, Editorial Universitaria, Sant. de Chile, 1969, - p. 30.
- (4) El término industrialización se emplea en el desarrollo del presente trabajo, en el mismo sentido en que lo hace Ruy - Mauro Marini cuando dice: "Empleamos el término 'industrialización' para señalar el proceso a través del cual la industria, emprendiendo el cambio cualitativo global de la vieja sociedad, marcha en el sentido de convertirse en el eje de la acumulación de capital" Ruy Mauro Marini, Dialéctica de la Dependencia, N° 37, p. 60 y 61.
- (5) Leal, Juan Felipe México: Estado, burocracia y sindicatos, México, Ediciones El Caballito, 1976, p. 89.
- (6) Jimenez Castro, Wilburg Los dilemas de la descentralización funcional: un análisis de la autonomía institucional pública, San José, Costa Rica, Esc. Sup. de Administración Pública (ESAPAC), América Central, 1965
- (7) Garrido Falla, Fernando "Las Empresas Públicas" en la Administración Pública y el Estado Contemporáneo, Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961

- (8) Robson A. William "La Empresa Mixta" en El Estado como empresario. Revista del Colegio de Licenciados en Ciencia - Política y Administración Pública. A. C., N° 4, 1976.
- (9) Jiménez Castro, Wilburg Op. Cit., p. 13.
- (10) Hanson, A. H. La Empresa Pública y el desarrollo económico. México, Ediciones INAP, 1979, p. 182.
- (11) Musolf Lloyd D. Promoting the General Welfare: the Government and the Economy
- (12) Gordillo, Agustín A. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Ediciones Macchi, Tomo I, 1977, p. XL 20
- (13) López Fernández, Armando "La intervención del Estado y sus actividades como empresario", Revista del Colegio de - Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A. C., N° 4, 1976, p. 29.
- (14) Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM, p. 109.
- (15) Felix Flores, Gustavo El financiamiento de las Empresas Públicas, Tesis profesional, F.C.P.S., UNAM, 1978.
- (16) Oficina de Contabilidad Francesa Les entreprises publiques dans la C. E. E., Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE), p. 12.
- (17) Campion G. L. Traité des Entreprises Privées, citado por José Luis Maceda Vargas La empresa Pública y los criterios para evaluar la gestión gremial de la misma, ONU, Santiago de Chile, Nov. 1969.

- (18) Robson A. William Op. Cit. , p. 18.
- (19) Instituto Nacional de Industria Memoria 1977, INI, Madrid, España.
- (20) Ministerio de Hacienda Cuentas de las Administraciones - Públicas, año 1964-1966, Ministerio de Hda. , Madrid, España, 1968.
- (21) García de Enterría, Eduardo La burocracia de las Empresas Públicas, Universidad Complutense de Madrid, 1978, -- versión mecanografiada.
- (22) Caravalló, Gustavo "La Empresa del Estado en la República Argentina", Revista de Administración Pública, México, p. 24 y 25.
- (23) Gordillo, Agustín A. Op. Cit. p. 75, 76 y 77.
- (24) Micale, Jorge Enrique Sistemas de financiamiento de las - Empresas Públicas en la República Argentina, Asociación - Latinoamericana de Administración Pública, México, nov. - 1978.
- (25) López Fernandez, Armando Op. Cit. , p. 31.
- (26) Maceda Vargas, José Luis Op. Cit. ,
- (27) Robson A. William Op. Cit. , p. 19.
- (28) Maceda Vargas, José Luis Op. Cit.
- (29) Schmidt, Samuel La política de industrialización de Miguel

Alemán, México, C. E. L. A. , F. C. P. S. , UNAM, Serie: Avances de Investigación, 1977, N° 27, p. 7 y 8.

- (30) Schmidt, Samuel Op. Cit. , p. 17.
- (31) Schmidt, Samuel Op. Cit. , p. 12 y 13.
- (32) Aguilera Gómez, M, La desnacionalización de la Economía Mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo -- del Fondo, N° 47, 1975, p. 95.
- (33) Schmidt, Samuel Op. Cit. , p. 18 y 19.
- (34) Cordero H. , Salvador Concentración Industrial y Poder Económico en México, México, Centro de Estudios Sociológicos (CES), El Colegio de México, Cuadernos N° 18, p. 28.
- (35) Robles, Gonzalo "El desarrollo industrial", México, 50 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 37.
- (36) Navarrete R. , Alfredo "El financiamiento del desarrollo - económico", México, 50 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 122.
- (37) Nervfamer y W. F. Muller multinational corporations inc. Brazil and Mexico; Structural sources of economic and non - economic power, Senado Norteamericano, Washington, 1975.
- (38) Lara Beutell, Cristóbal "La industria de energía eléctrica", México, 50 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 50.

- (39) Ramírez Rancaño, Mario Crecimiento económico e inestabilidad en México, México, UNAM, Inst. de Investigaciones Sociales, 1977, p. 159.
- (40) Cordero, Salvador Op. Cit., p. 28.
- (41) Pereyra, Carlos "México, los límites del reformismo", Cuadernos Políticos, Era, N°1, 1974, p. 58 y 59.
- (42) Pereyra, Carlos Op. Cit., p. 55.
- (43) Cordero, Salvador Op. Cit., p. 28 y 29.
- (44) Ramírez Rancaño, Mario Op. Cit., p. 167.
- (45) López Díaz, Pedro "Crisis y coyuntura del desarrollo económico en México (1970 - 1976)", Desarrollo, N° 98, UNAM, enero de 1978, p. 3.
- (46) Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa en México, México, Ediciones INAF, N°3, 1975, p. 141.
- (47) Pereyra Carlos Op. Cit., p. 54.
- (48) Tello M., Carlos La política Económica en México (1970 - 1976), México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 109.
- (49) Carrillo Landeros, Ramiro "Antecedentes de la sectorización en México", Sectorización de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A. C., colección textos y conferencias, N° 1, 1977, p. 3.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

- ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM
- AGUILAR M., Alonso "Capital monopolista y empresas estatales", Estrategia, problemas del capitalismo mexicano, México, N° 14, 1977.
- AGUILERA GOMEZ, M. La desnacionalización de la economía mexicana, México, F. C. E., Archivo del Fondo, N° 47, 1975.
- ALEGRIA, Rosa Luz "Criterios para la evaluación de la acción de las empresas públicas", Empresas Públicas, México, Presidencia de la República, C. G. E. A., 1978.
- ALVAREZ de la CADENA, Jorge "La Empresa Pública y el desarrollo nacional", Revista Mexicana de Ciencia Política, México, F. C. P. E., N° 68, 1972.
- ANDRADE BERZABA, Andrés "Orígenes y naturaleza de las Empresas Públicas", El Estado como empresario, México, Colegio de Lica en C. P. y Administración Pública, A. C., 1976, N° 4.
- BAMBERRA, Vanía El capitalismo dependiente latinoamericano, México, Siglo XIX Editores, 1974.
- BERKSTEIN KANAREK, Samuel "La defensa de las materias primas en Latinoamérica", Pensamiento Político, México, Ed. Cultural y Ciencia Política, N° 68, 1974.
- CALDERON R., José María Las relaciones industriales en la gran industria en México, (1968-1978), México, CELA, FCPS, 1978, N° 34.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", Empresas Públicas, México, Presidencia de la República, C. G. E. A., 1978.

CARRILLO CASTRO, Alfonso. "La Reforma Administrativa Mexicana", Revista de Administración Pública, INAP, N° 36, 1978.

"Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)", Revista de Administración Pública, INAP, N° 31-32, 1977.

Las Empresas Públicas en México, INAP, México, 1976.

La Reforma Administrativa en México, México, INAP, N° 3, 1975.

CARRION, Jorge y Aguilar, Alonso. La burguesía, la oligarquía y el Estado. Nuestro Tiempo, los grandes problemas nacionales, México, 1975.

CASTAÑEDA RODRIGUEZ C., Roberto. "Los límites del capitalismo en México", Cuadernos Políticos, México, Ed. - Era, N° 8, 1976.

CASTILLO ROJAS, Alfredo y Martínez SERRATOS, Patricia. Importancia económica y administrativa de los Organismos y Empresas del Estado, México, ISSSTE, Subdirección de Acción Cultural, s. l.

CBCENA, Jose Luis. México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales, México, Ediciones El Caballito, 1974.

CORDERO H., Salvador. Concentración Industrial y poder económico en México, México, CES, El Colegio de México, Cuadernos N° 18.

CORDERA, Rolando. "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", Cuadernos Políticos, ERA, N° 2, 1974.

FELIX FLORES, Gustavo. El financiamiento de las Empresas Públicas, Tesis profesional, FCPS, UNAM, 1978.

- FERNANDEZ HURTADO, Ernesto. "La iniciativa privada y el Estado como promotores del desarrollo", México, 50 años de Revolución, F. C. E., 1963.
- FLORES OLEA, Victor y otros. La sociedad Industrial Contemporánea, México, Siglo XXI Editores, 1974.
- GAMBOA VILLAFRANCA, Xavier. "Obstáculos sociales para la efectiva dirección gubernamental en el proceso de salida a la crisis: México, 1977", Estudios Políticos, UNAM, FCPS, N° 12, 1977.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. La burocracia de las Empresas Públicas, Universidad Complutense de Madrid, 1978, versión mecanografiada.
- GARRIDO FALLA, Fernando. "Las Empresas Públicas" Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, México, Era, Serie Popular, N° 4, 1965.
- GORDELLIO, Agustín A. Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Macchi, Tomo I, 1977.
- GUAJARDO SUAREZ, Roberto. "Responsabilidad social del Estado y de la empresa en México", Foramismo Político, N° 56, 1973.
- HANSEN, Roger D. La política del desarrollo mexicano, México, Editorial Siglo XXI, 1971.
- HANSON, A. H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, México, INAP, 1978.
- INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIAS. Memoria 1977, I. N. I., Madrid, España.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo integral, México, F. C. E., 1971.
- Los dilemas de la descentralización funcional: un a-

nálisis de la autonomía institucional pública. San José Costa Rica. ESAPAC, 1965.

JUAREZ, Godofino "La sectorización: medida fundamental para la racionalización de la Administración Pública Federal" Revista de Administración Pública, México, INAP, N° 31-32, 1977.

LABRA, Armando "El contexto de la Empresa Pública en una economía subdesarrollada y dependiente", El Economista Mexicano, México, N° 1, 1978.

LARA BEAUTELL, Cristóbal "La industria de energía eléctrica", México, 50 años de Revolución, F. C. E., 1963.

REAL, Juan Felipe La burguesía y el Estado Mexicano, México, Ed. El Caballito, 1976.

LERNER de SHEINBAUM, Bertha y otros. El poder de los Presidentes, Alcances y Perspectivas, (1910-1973), México, I.M.E.F.A.C., 1976.

LOBATO LOPEZ, Ernesto "El petróleo en la economía", México, 50 años de Revolución, F. C. E., 1963.

LOPEZ DIAZ, Pedro "Crisis y coyuntura en el desarrollo del capitalismo en México. 1970-1976", México, UNAM, Dualidad N° 98, enero de 1978.

LOPEZ FERNANDEZ, Armando "La intervención del Estado y sus actividades como empresario" Revista de Política y Administración, Colegio de Lica, en C.F. y Administración Pública, A.C., México, N° 4, 1976.

MADRID HURTADO, Miguel de la "Algunas cuestiones actuales del financiamiento de la empresa pública", Empresas Públicas, México, Presidencia de la República, C. G. E. A., 1978.

MACEDA VARGAS, José Luis La empresa pública y los criterios para evaluar la gestión gremial de la misma, ONU, Santiago de Chile, Nov. 1969.

- MARGAIN, Hugo R. "El Sistema Tributario", México, 50 años de Revolución, E. F. C. E. , 1963.
- MARTINEZ RIVAS, Carlos "Hacia la aplicación de un esquema de sistemas para empresas públicas industriales", Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 31-32, 1977.
- MICELE, Jorge Enrique "Sistemas de financiamiento de las empresas públicas en la República Argentina, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, México, Noviembre de 1978.
- MILIBAN, Ralph "El Estado en la sociedad capitalista, México, Siglo XXI, Editores, 1976.
- MINISTERIO DE HACIENDA "Cuentas de las Administraciones Públicas, año 1974-1976, Ministerio de Hacienda, Madrid España, 1968.
- LLOYD D., Musolf "Promoting the General Welfare: the Government and the Economy
- NAVARRETE R., Alfredo "El Financiamiento del desarrollo económico, México, 50 años de Revolución, F. C. E. 1963.
- NAVARRO SALGADO, José Luis "Violencia ¡No! Verdad de Juárez, SE , México, Editorial Guesenberg, 1969.
- NERVFAMER Y W. F. MULLER "Multinational Corporations Inc. Brazil and México; Structural sources of economic and non economic power, Senado Norteamericano, Washington, 1975.
- PADILLA ARAGON, Enrique "México: Desarrollo con Pobreza, México, Siglo XXI, Editores, 1974.
- PEREYRA, Carlos "México: los límites del reformismo", Cuadernos Políticos, ERA, No. 1, 1974.
- PEREZ LOPEZ, Enrique "El producto nacional", México, 50 años de Revolución, F. C. E. , 1963.

- PRIETO, Carlos "La industria siderúrgica", México, 50 años de Revolución, F.C.E. 1963.
- RAMIREZ RANCAÑO, Mario Crecimiento económico e inestabilidad en México, México, UNAM, I.L.S., 1977.
La burguesía industrial. Revelaciones de una encuesta, México, UNAM I.L.S., Editorial Nuestro Tiempo, 1974.
- REYNA, José Luis Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México, México, C.E.S., el Colegio de México, No. 3, 1976.
- ROBLES, Gonzalo "El Desarrollo Industrial", México 50 años de - Revolución, F.C.E. 1963.
- ROBSON A., William "La empresa mixta", el Estado como empresario, México, Colegio de Lica. en C.P. y Admón. - FIEA, C. No. 4 1976.
- ROMERO KOLBECK, Gustavo "La inversión del sector público" - México, 50 años de Revolución, F.C.E. 1963.
- SALAS VILLAGOMEZ, Manuel "La Deuda Pública", México, 50 - años de Revolución, F.C.E. 1963.
- SCHMIDT, Samuel La política de industrialización de Miguel Alemán, México, CELA, F.C.P. S. No. 27, 1977.
- SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, SEPAPIN, Tomos I y II, 1979.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA México a través de los Informes Presidenciales. El sector paraestatal, México, S.P.N. y S.P. 1976, Tomo VI.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Plan Nacional de Desarrollo Urbano, México, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, S.A.H.O. P., 1978.

- SOLARES MENDIOLA, Alfonso "Las Empresas Públicas en el proceso de Desarrollo Mexicano". pensamiento político, México No. 55, 1973.
- TELLO MACIAS, Carlos La Política Económica en México (1970-1976) México, Siglo XXI, Editores, 1979.
- URIBE CASTAÑEDA, Manuel "Sectorización y Desarrollo económico" Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 31-32, 1977.
- VELAZCO GONZALEZ, Alberto "El papel de las empresas públicas en el desarrollo socioeconómico del país", Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 34 1977
- VERA BLANCO, Emilio "La Industria de Transformación" México, 50 años de Revolución, F. C. E. 1968.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ASSAEL, Héctor "Ensayos de Política Fiscal, México F.C.E., 1973
CEPAL "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo".

AUTORES VARIOS México 50 años de Revolución. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

BOLSENKOTTER, Heinz "Creación de una sección central de Auditoría interna en una pequeña empresa comunal de servicios públicos", Revista de Administración Pública, México, Ediciones INAP, No. 34, abril-junio 1977.

BRIAN C., Smith "Reformas a la administración descentralizada", en Revista de Administración Pública, México, julio-septiembre, 1978, No. 83.

CHANCES NIETO, José "Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" en La Administración Pública en Federal II, México, UNAM, F.C.P. y S., 1976.

COMERCIO EXTERIOR "Organismos descentralizados y empresas de participación estatal" México, Nacional Financiera, S.A., 1974.

DIAZ ARIAS, Julián "Composites y desarrollo industrial" en Revista de Administración Pública, México, septiembre-octubre 1970, No. 28.

FLORES DE LA PEÑA, Horacio "La Función de Control en la Administración Pública Mexicana" en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XL, No. 1, - 1974.

FRAGA, Galileo Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A. 1971.

FRIEDMAN, W.G. y "La Corporación Pública en Italia" en et. al. GARNER, J. F. Government Enterprises, Columbia University Press, N.Y., 1970 (traducción de Fco. García de la Cadenas) CIAP.

GLADE JR., W. P. "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. XI, No. I, enero-febrero-marzo, 1959.

HIRSMAN, Alberto "La Estrategia del Desarrollo Económico" México, Fondo de Cultura Económica, 1973

LEYES B. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23/XII/1948, publicada en el D. O. F. el 24/XIII/48.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 30/XII/1947, publicada en el D. O. el 31/XII/1947 (derogada).

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 27/XII/1963, publicada en el D. O. F. el 4/I/1966 (derogada).

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, del 29/XII/1970 y publicada en el D. O. F. el 31/XII/70.

LUGO, Adolfo "La sectorización en el área de comercio" Revista de Administración Pública, México, Ediciones INAP No. 31-32, julio-diciembre 1977.

MANUALES Manual de Organización del Gobierno Federal 1976, México, Sec. de la Presidencia, Dir. Gen. de Est. Admin., Tomo I, 1976.

MERCADO DE VALORES "Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", México, Nacional Financiera, S. A. 1974.

MOORE O., Ernest "Evolución de las Instituciones Financieras en México", México, Centro de Estudios Monetarios - Latinoamericanos, 1963.

- MOSK, Sanford A. "La Revolución Industrial en México" Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. III, No. 2, abril-junio 1951.
- MOYA PALENCIA, Mario "Federalismo y Descentralización Administrativa" en: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XL, No. 1, 1974.
- NACIONES UNIDAS "Las Empresas Públicas: su significado actual y potencial en el proceso de desarrollo", Nueva York 1971. Boletín Económico de América Latina.
- NAVARRO DE CASTRO, Ma. Esther "Los ferrocarriles y el Estado Mexicano" en Estudios Políticos, México, UNAM. F. C. P. y S. Vol. III, enero-marzo 1977.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. México. Bases Legales de las Organizaciones Descentralizadas, Empresas de Participación Estatal e Instituciones Nacionales de Crédito. Sec. de la Presidencia, D. G. de Ent. Adminv. 1974
- SMITH, Brian C. "Reforma a la Administración Descentralizada", en Revista de Administración Pública, México, Ediciones INAP, No. 33, julio-septiembre 1978.
- TELLO, Carlos "La política de precios de las Empresas del Estado" en Solidaridad, No. 15, 3a. época, febrero 28 de 1970.
- TERRAZAS ZOZAYA, Samuel "Modernización de la industria sin desampliar", en Revista de Administración Pública, México, septiembre-octubre 1978. No. 20
- VARGAS BELLO, L. Ricardo La Empresa Pública Multinacional, Tesis profesional, F. C. P. y S., UNAM. 1977.
- VELASCO GONZALEZ, Alberto "El papel de las empresas públicas en el desarrollo socioeconómico del país" en Revista de Administración Pública, México, INAP, abril-junio, 1978, No. 34
- VERNON, Raymond El dilema del desarrollo económico de México Editorial Diana, México, 1966.