



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

**El Déficit Financiero del Sector Paraestatal y
su Financiamiento 1970-1982**

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADA EN ECONOMIA

p r e s e n t a :

GLORIA ESCALERA OTERO



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.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION PAGS.

Primera Parte

1.	El Estado.	5
1.1	El Papel del Estado Moderno	5
1.1.1	La función económica	6
1.1.2	La función social	12
1.1.3	La función ideológica.	14
1.2	El Estado en la vida económica	15
1.2.1	El Estado en las teorías del desarrollo	21
1.2.2	Los sectores de la Economía.	25
1.2.3	El Estado y el capital monopolista	27
1.2.4	La inflación	29
1.2.5	La planificación	31
1.2.6	El Estado y las clases sociales	35
2.	La Empresa Pública	43
2.1	El papel de la Empresa Pública en el Desarrollo.	43
2.1.1	El concepto de Empresa Pública	49
2.2	Origen de las Empresas Públicas	53
2.3	Clasificación	56
2.4	Organización	60
2.5	Control	65
2.6	Evaluación.	68

Segunda Parte

PAGS.

3.	La Empresa Pública en México	76
3.1	El Estado en el capitalismo	76
3.2	Origen de las Empresas Públicas	94
3.3	La Política Económica del Estado a través de sus empresas,	99
3.3.1	La inflación	114
3.3.2	La economía mixta	120
3.3.3	La planificación	127
3.3.4	Las empresas públicas y las clases trabajadoras	134
3.3.5	Organización	142
3.3.6	Control y evaluación	149
3.3.7	Clasificación.	163
4.	Déficit Financiero del Sector Paraestatal 1970-1982	168
4.1	Causas	168
4.2	Financiamiento del déficit financiero del sector paraestatal	175
4.3	Con apoyos del Gobierno Federal	177
4.4	Con créditos	187
4.4.1	Deuda interna	190
4.4.2	Deuda externa	193
	Conclusiones.	197
	Bibliografía	206
	Apéndice estadístico.	

A P E N D I C E

- CUADRO 1. Precios Relativos de los Principales Energéticos, 1968-1982.
- CUADRO 2. Precios Relativos de algunos productos de - PEMEX, 1968-1982.
- CUADRO 3. Precios Relativos del Acero y el Azúcar --- 1968-1982.
- CUADRO 4. Precios Relativos de algunos servicios de - transporte prestado por el Sector Público.
- CUADRO 5. Precios Relativos de Conasupo en la compra de sus principales productos (Precios de Ga rantía, \$ / Tonelada). 1968-1982.
- CUADRO 6. Precios Relativos de Conasupo en la venta - de sus principales productos (precios al -- consumidor \$ / Tonelada). 1968-1982.
- CUADRO 7. Precios Relativos de Conasupo en la compra de sus principales productos (Precios de - Garantía, \$ /tonelada). 1968-1982.
- CUADRO 8. Precios Relativos de Conasupo a la venta de sus principales productos (precios al consumidor, \$/tonelada) 1961-1982.
- CUADRO 9. Comportamiento del Ingreso y Gasto Corriente de los Organismos y Empresas Controlados Presupuestales. 1970-1982.
- CUADRO 10. Distribución de las transferencias otorgadas por el Gobierno Federal al Sector Parastatal Controlado Presupuestalmente 1970-- 1982.

- CUADRO 11. Financiamiento del Gasto de las Empresas Públicas. 1970-1982
- CUADRO 12. Subsidios Otorgados por el Gobierno Federal del Sector Paraestatal, según sector económico. 1970-1982.
- CUADRO 13. Financiamientos obtenidos por el Sector Paraestatal Controlado. 1970-1982
- CUADRO 14. Endeudamiento neto del Sector Paraestatal -- Controlado. 1970-1982
- CUADRO 15. Pasivo Titular Interno al 31 de Diciembre de cada año, del Sector Paraestatal Controlado. 1970 - 1982.
- CUADRO 16. Pasivo Titular Interno del Sector Paraestatal Controlado por tipo de acreedor. 1971 -- 1982.
- CUADRO 17. Estructura Porcentual del Pasivo Titulado Interno del Sector Paraestatal Controlado. -- 1971-1981
- CUADRO 18. Servicios de la Deuda Interna del Sector Paraestatal Controlado. 1970-1982
- CUADRO 19. Deuda Externa a Corto y Largo Plazo, del Sector Paraestatal Controlado, Saldos al 31 de Diciembre de cada año. 1970-1981

CUADRO 20. Deuda Externa del Sector Paraestatal Controlado a Corto y Largo Plazo, por usuario de recursos. 1970-1981

CUADRO 21. Deuda Externa a Largo Plazo del Sector Paraestatal Controlado. Saldo al 31 de diciembre de cada año. 1970-1981

INTRODUCCION.

Las necesidades de proveer ocupación y de devolverle el dinamismo a la economía después de la gran depresión de 1929-1933, redundaron en políticas que acrecentaron los gastos e inversiones públicas, dándoles modalidades diferentes a las tradicionales. Los procesos de industrialización y de sustitución de importaciones fomentados en la mayoría de los países, condujeron a la implantación de medidas de política económica de corte intervencionista en la conducción del crédito interno, en el fomento de la industria y de la inversión. Se avanzó hasta llegar a la creación de empresas públicas en sectores tradicionalmente reservados al sector privado.

La importancia distintiva de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo, reside en el hecho de que, mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacionales e internacionales, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios.

La creación y el desarrollo de las empresas públicas en México no han seguido, sin embargo, un esquema coherente en muchos ca

tos, dificultando la intervención misma del Estado y la evaluación de la actividad global de dichas empresas, pues sus resultados financieros han acentuado los problemas de gestión macroeconómica en ciertos períodos, contribuyendo en forma significativa al déficit público total, el cual, en algunos años, ha agudizado los problemas de financiamiento de la acumulación de capital en la economía mexicana.

Estos resultados han conducido a una delicada y peligrosa situación económica que amenaza seriamente las finanzas nacionales, pues de manera creciente, el sector paraestatal ha requerido de créditos y ha presionado los niveles de la deuda externa, al no conservarse una relación prudente entre la generación de sus recursos y de sus programas de inversión.

Esto ha sido motivo de preocupación personal, por lo que en el presente trabajo, intento realizar un análisis de las causas que originan los déficit de estas empresas y organismos y de la evolución de las fuentes de su financiamiento que les permitieron lograr los niveles de inversión y operación, correspondiente al período de 1970-1982.

Se parte de una premisa: de la instrumentación de una estrategia de expansión acorde a las necesidades del momento por medio de una política de subsidios canalizados por el Estado a sus empresas y éstas a la economía del país a través de la política de

precios y tarifas de los bienes y servicios que ellas proporcionan, muy por debajo de los precios existentes en el mercado.

Con tal fin se dividió el trabajo en dos partes, las cuales comprenden cada una dos capítulos.

En la primera parte se presentan algunos antecedentes y consideraciones generales sobre el papel del Estado moderno en la sociedad, destacando los aspectos relacionados con el funcionamiento de las empresas públicas. En el primer capítulo se describen las funciones del Estado en sus aspectos económico, social e ideológico; en el segundo capítulo se analizan en detalle temas relacionados con la intervención del Estado en la economía, utilizándolos como marco de referencia en su relación con las empresas públicas tales como inflación, agentes económicos, capitalismo monopolista de Estado y su participación en el desarrollo y en la planificación, así como su evaluación y control y sus relaciones con la clase trabajadora.

La segunda parte se dedica al origen y creación de las empresas y organismos públicos en México; en el tercer capítulo se ve ampliamente ilustrado el papel que han tenido estas empresas en la política económica del Estado, a través de todas las etapas de su creación, las funciones económica y social que desempeñan, haciendo referencia a sus características y evolución en los diferentes modelos de desarrollo económico que se han puesto en práctica en nuestro país.

En el capítulo cuarto se efectúa un análisis y descripción sobre las causas y efectos de la política de control de precios y tarifas de las empresas estatales por parte del Estado, así como de los gastos en que incurrieron y las fuentes de su financiamiento.

Se agrega asimismo, un apéndice estadístico que tiende a reagrupar la información disponible hasta el momento y considerada como más relevante dentro del tema a analizar.

Finalmente, en el capítulo quinto se resumen las principales conclusiones del estudio y se proponen algunas perspectivas, que bien podrían tomar el lugar de recomendaciones.

PRIMERA PARTE

1.0 EL ESTADO

1.1 EL PAPEL DEL ESTADO MODERNO

El Estado desempeña un papel preponderante dentro del desarrollo del capitalismo, tanto en la expansión interna como en la expansión externa. El papel del Estado ha variado en el tiempo y ha experimentado cambios según los modos de producción en que se localice.

Por mucho tiempo, el Estado capitalista estuvo incrustado ideológicamente en el sistema feudal, el que establecía su papel legitimador del orden económico y social, hasta llegar a ser maduro y fuerte para crear y, a su vez, transmitir una ideología propia.

Cuando esto sucede, surge la sociedad civil tan fuerte e importante, como el Estado mismo, marcando con ello el inicio de toda teorización liberal acerca del Estado, al que querían asignarle un papel pasivo y de no intervención en la economía.

"El gobierno ideal es el gobierno barato y que actúa poco", afirma J.B. Say, quien al frente de los clásicos franceses, consideraba al Estado mal industrial y mal comerciante; en contraposición con los liberales ingleses, dirigidos por Adam Smith, quien reconoce en el Estado el derecho y el deber de proteger a la sociedad contra la violencia, administrar la justicia e imponer contribuciones; afirma que el Estado no puede estar indiferente ante los infortunios, le incumbe crear instituciones públicas por las que no se interesen los par-

ticulares por no considerarlas lucrativas. (1)

Las teorías en las que el Estado interviniera lo menos posible, fueron cambiando paulatinamente a medida que se observaba el progreso de la acumulación del capital. Esto originó la concentración de la producción, creándose la época de los trust y de los monopolios y, por consiguiente, se incrementaron los costos de la acumulación.

Es precisamente este costo (tanto económico como social), lo que creó presiones políticas por parte del capital y de la mano de obra, por lo que hubo que intervenir el Estado aumentando su gasto y su papel rector dentro de la economía.

A partir de entonces, se hizo más patente la intervención estatal en el funcionamiento del capitalismo, siendo Alemania el primer país en el cual el Estado intervino en forma directa y fuerte en los procesos económicos a través de lo que se ha llamado "economía de guerra" durante la Primera Guerra Mundial.

A partir de la crisis económica de 1929 y los acontecimientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la acción estatal se impuso en los demás países capitalistas centrales y en algunos periféricos, en

(1) Laufenburger, Henry. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA. FCE. México, 1942. p. 126.

virtud de que esa crisis no se superó por las fuerzas del mercado (o sea por las propias leyes económicas del sistema capitalista), lo que llevó a la clase burguesa y todas sus fracciones, a considerar algunos cambios en la relación entre el Estado y la economía, tales como la política del New Deal de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, la política del nazismo en Alemania y del fascismo en Italia, la intervención del Estado en las economías francesa, inglesa y japonesa, así como otros fenómenos similares en otros países, marcando el comienzo de una nueva fase del Estado capitalista.

Esto marcó el comienzo de una nueva fase del Estado capitalista, en la que se caracterizó por su participación cada vez mayor en la economía, echando abajo las teorías que afirmaban que la economía funcionaba mejor sin la intervención estatal, cuando se le dejara al libre juego de las fuerzas del mercado.

Con ello se inicia la declinación del liberalismo -aún no concluida- y del auge del socialismo como fuerza ideológica y política, organizada de la conciencia de clase del proletariado, quien exigía del Estado una intervención ideológica muy relacionada con su intervención en la economía, ampliando así su esfera de acción.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades se vieron divididas en dos bloques de poder político, acentuándose aún más, las tendencias del Estado a intervenir en el campo de lo ideológico y

de lo económico.

La intervención estatal en países latinoamericanos, va encaminada a - mantenerlos dentro del grupo de países capitalistas y lejos de las esferas socialistas. El Estado en estos países periféricos se encuen-- tra más ligado al desarrollo que en los países centrales; esto se de- be a que son muy pobres y sus presiones sociales son mayores, lo cual motiva una mayor intervención estatal con el objeto de mantener la - cohesión requerida por el sistema para su reproducción.

En la medida en que el Estado intervencionista ha dejado de ser un antecedente para la producción, pasa a convertirse en una de sus causas; en la mayor parte de los países capitalistas, ya no juega el papel piloto que le correspondía después de la Segunda Guerra Mundial, sino - que se integra cada vez más a la competencia monopólica.

En la era en la que nos encontramos actualmente, se ha fortalecido considerablemente la intervención estatal y desarrollado al mismo paso - su aparato burocrático y militar, que si bien en ocasiones son un instrumento útil, en más de las ocasiones son un obstáculo para la solu- ción de los problemas nacionales, creando grados de complejidad en -- nuestras sociedades, haciendo más difícil el papel desempeñado por el Estado para lograr los objetivos de desarrollo que un país requiere.

Este proceso encierra cambios profundos, los cuales están interrela--

cionados en una multitud de factores políticos, económicos, sociológicos y psicológicos, por lo que el Estado es el único agente con capacidad institucional y de dominio sobre los recursos que pueden llevar a cabo los cambios necesarios para el desarrollo buscado.

Es en esta época del capital monopolista, que el Estado llega a asumir una serie de tareas empresariales, con el objeto de favorecer al capital, en los países centrales, y con el objeto de alcanzar la independencia económica en los países periféricos. Es en este momento, cuando su acción empresarial pone en evidencia su participación de una manera directa en los conflictos que surgen en una sociedad capitalista: el trabajo y el capital.

Para tratar de entender la función del Estado en las sociedades modernas, asumiremos la idea de que: "...el Estado no es una cosa, no existe como tal. El término "Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencias unas con otras en calidad de partes de aquéllas a lo que podemos llamar sistema del Estado". (2)

Este tipo de Estado, lo diferencia de los Estados capitalistas pasados, de un elemento administrativo que se extiende más allá de la burocracia tradicional y que abarca un gran número de instituciones y

(2) Miliband, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. Siglo XXI Editores, p. 57, México 1973.

organismos, algunos relacionados con la administración pública central, y otros gozando de cierta autonomía, tales como empresas públicas, bancos centrales, comisiones reguladoras, etc., las cuales se ocupan de la dirección de las actividades económicas, sociales, culturales y de otra índole en donde el Estado actual participa directa e indirectamente.

Con el objeto de establecer cuál es la relación entre las empresas públicas y las funciones específicas que desempeña el Estado, es necesario analizar en qué consiste cada una de sus funciones, para de esta manera, poder determinar el papel de las empresas públicas y, a su vez, establecer si ese papel va de acuerdo con las características teóricas del Estado capitalista aquí expuestas.

1.1.1 LA FUNCION ECONOMICA .

Los gobiernos modernos tienen entre sus principales objetivos :

1) mantener la integridad y la seguridad territorial; 2) la paz externa; 3) promover la prosperidad; y 4) salvaguardar la paz interna.

Es el tercer punto en donde el Estado justifica sus actividades económicas, cuando éstas sean para lograr un mejor nivel de vida de la

población (3), ya que sólo la organización de un gobierno puede hacerle frente a las grandes inversiones que requiere el desarrollo. Dentro de este renglón, el Estado desempeña tres papeles fundamentales: maneja la demanda, socializa los costos y procura mantener la paz social y la estabilidad políticas.

Para manejar la demanda, el Estado toma como base el control de la moneda, valiéndose de la oferta monetaria y, por lo tanto, del crédito privado y del gasto gubernamental, los cuales le sirven de política interna.

En el caso de la socialización de los costos, el Estado interviene para tomar a su cargo la mayor parte de los costos en lugar del capital privado, financiando en ese sentido, los costos generales de todo el proceso de acumulación del capital; impidiendo con ello, que se eleve la composición orgánica de éste, aseverando que sin este gran volumen del gasto total, el capital no obtendría beneficio alguno. Es, por otra parte, quien asume el control de las empresas que operan en áreas no rentables o deficitarias, con el objeto de liberar el capital privado ahí invertido canalizándolo hacia áreas rentables, estimulando y orientando a su vez, la concentración de capital en ramas más dinámicas de la economía.

(3) López Fernández, Armando. LA INTERVENCION DEL ESTADO Y SUS ACTIVIDADES COMO EMPRESARIO. Revista de Política y Administración. UNAM. 1976. p. 21.

Para mantener la estabilidad política y la paz social, el Estado tiene que legitimar la estructura de desigualdad de clases a través de las leyes y la movilización de políticas de consentimiento, más que de coacción, lo cual le implica recurrir a mayores gastos sociales.

Esto ha sido resultado de las modificaciones que ha tenido el concepto de Estado, al incluir dentro de sus funciones, la de proporcionar una administración general de la economía, dejando a un lado la "magia" de los sistemas de mercado libre, procediendo a establecer organismos que influyeran en forma directa en el comportamiento del mercado de bienes y servicios, así como en el crédito.

Para determinar el nuevo papel del Estado, la influencia de M. Keynes fue decisiva, ya que analizó la importancia y potencialidades del crecimiento del sector estatal dentro del capitalismo, dándole poder para crear y desarrollar la prosperidad a través de sus políticas de gasto e impositivas, que al mismo tiempo, les daban el control de los ingresos y gastos de los demás sectores de la economía.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, una característica de los países capitalistas fue la expansión masiva de sus gastos, que a la vez que les sirvió de base al auge, les permitió cierto bienestar a la población, quien a su vez se integró dentro del sistema político, dando lugar a la creación de la economía mixta.

El cambio más importante que se ha dado en los países capitalistas, en las últimas décadas, es el que han adquirido las características del llamado capitalismo monopolista de Estado, "el cual surge como - una necesidad histórica en el desenvolvimiento del capitalismo monopolista determinado por tres causas: 1) la dinámica del sistema; - 2) su enfrentamiento al sistema socialista, y 3) la lucha por mantener el dominio sobre los países en vías de desarrollo, o mejor llamados subdesarrollados (4). Esta dinámica del sistema capitalista ha conducido a los siguientes resultados:

- a) A un aumento creciente de la formación de monopolios y de su poder sobre la economía y sobre la superestructura (incluyendo al Estado).
- b) La monopolización de la economía ha acelerado la socialización - del trabajo mientras que se acentúa la apropiación privada del - producto generado, lo que hace agudizarse la contradicción fundamental del sistema capitalista.
- c) La composición orgánica del capital aumenta como resultado del - uso de tecnologías más avanzadas, propiciadas por la lucha competitiva entre los capitalistas que buscan beneficios cada vez mayores.

(4) Ceceña Gómez, José Luis. REFLEXIONES SOBRE EL CAPITALISMO DE ESTADO. Revista Latinoamericana de Economía. oct-dic. México 1970. UNAM. IIE. p. 20-21.

- d) La tasa de utilidades tiende a descender como resultado de la - composición orgánica del capital, con lo que el estímulo a la in versión tiende a debilitarse.
- e) El paro forzoso y el ejército industrial de reserva, se convier- ten en un rasgo característico, lo que significa un gran desper- dicio de la mano de obra y además, acentúa antagonismos entre -- las clases sociales.
- f) La riqueza y el ingreso se acumulan desproporcionalmente entre - los grupos monopolistas, en detrimento de los trabajadores que - son los grupos mayoritarios.
- g) Se producen crisis económicas como resultado de una falta de rea- lización, o sea, falta de mercado, y por el rompimiento del equi- librio en el proceso de reproducción ampliada causado por la - - anarquía de la producción y por el móvil de lucro que norma la - conducta de los capitalistas.
- h) Se desperdicia capacidad productiva que se mantiene ociosa por - falta de mercados y por la estructura monopolista de la economía.
- i) Los gastos improductivos se elevan desproporcionadamente, tales - como los que se realizan en publicidad, armamento, etc.
- j) Se producen conflictos de intereses entre los países capitalistas, los cuales en ocasiones terminan en luchas armadas, y surgen con- flictos también con los países dependientes que frecuentemente -

revisten la forma de intervenciones militares.

Todo esto, ha obligado al Estado capitalista moderno a modificar y corregir ciertas actividades, con el objeto de darle más dinámica al sistema, convirtiéndose en :

- 1) Estado Regulador de la Economía.- Ha aumentado sus facultades y acción en la regulación de negocios, interviniendo en la regulación del crédito de los precios y salarios en el comercio exterior, fijación de los tipos de cambio, canalización del sector privado en ciertas direcciones a través de políticas de subsidios;
- 2) Estado Impulsor del Gasto e Inversión Públicos.- A través de -- sus crecientes gastos influye significativamente en el empleo, y en programas de grandes inversiones, contribuyendo a la expansión económica.
- 3) Estado Empresario.- Ha profundizado su participación en el manejo de empresas y organismos fuera del sector central de la administración pública, con funciones económicas consideradas básicas, orientando el fortalecimiento del sistema capitalista en su conjunto.

Estas acciones, las considera básicas para contrarrestar la caída de las tasas de utilidades del sector privado, socializando los riesgos y privatizándole sus utilidades a través del otorgamiento de subsi--

dios directos, de la creación de grandes obras de infraestructura; absorbiendo empresas en quiebra, en fin, toda clase de incentivos a los grandes monopolios, que se traducen en riesgos que a través del Estado absorbe el público en general.

1.1.2 FUNCION SOCIAL .

Como es sabido, en toda sociedad, además de existir una estructura económica e ideológica, hay un conjunto de aparatos institucionales y normas que tienen como objetivo reglamentar el funcionamiento de la sociedad en su totalidad. Su importancia y principios, difieren según la estructura económica que les sirve de base.

El enfoque marxista, que afirma que todo Estado es un Estado de clase y protege a la clase dominante, "tiene como principal función la de mantener bajo la sujeción de la clase dominante a todas las otras clases que dependen de ella". (5).

Conviene distinguir tres corrientes tradicionales de pensamiento que están presentes en este enfoque : (6)

(5) Harnecker, Marta. EL CAPITAL: CONCEPTOS FUNDAMENTALES. Siglo XXI, Editores. México, 1975. p. 46.

(6) Péres, Wilson y Arancibia, Armando. EMPRESAS PUBLICAS: ELEMENTOS PARA UNA TEORIA. CIDE. México, 1979. p.8.

- a) Teorías instrumentalistas. Analizan los vínculos entre la política del Estado y la clase capitalista y la forma como se compone esta clase dominante. Reconoce cierto grado de autonomía relativa al Estado, pero existe un alto voluntarismo presente en su análisis de la manipulación del mismo.
- b) Teorías estructuralistas. Las funciones del Estado están determinadas por las estructuras sociales más que por las personas que ocupan el poder en el mismo. Tratan de desarrollar las funciones que el Estado debe cumplir para reproducir a la sociedad capitalista en su conjunto. Estas funciones determinan la organización del Estado y sus políticas específicas.
- c) Existe una corriente hegeliano-marxista que trata de contestar a la pregunta: ¿qué es el Estado? Responde que es una mistificación, pues mientras sirve a la clase dominante, trata de aparecer sirviendo a la nación como un todo. Pone énfasis en el análisis de ideología, conciencia y legitimidad.

El Estado capitalista moderno, trata de conciliar los intereses de -- clase, realizando actividades de carácter técnico, administrativo y -- político. Como conjunto de instituciones y normas, garantiza la constante reproducción de las condiciones económicas ideológicas y jurídicas, pero también reproduce las relaciones de dominación de una clase sobre las demás, a fin de mantener el dinamismo del sistema capitalista en el que existe y existirá una división de explotadores y explota

dos, de ricos y pobres.

1.1.3 FUNCION IDEOLOGICA .

A través de la ideología (entendida como el conjunto de teorías, pensamientos y postulados que forman un programa político o social), el Estado moderno ejerce un papel fundamental, ya que por medio de ella, legitima al sistema. Es uno de sus instrumentos por medio del cual - regula las contradicciones de clase y pilar fundamental para realizar sus funciones económicas y sociales, actividad básica para evitar su desintegración.

Es sumamente complejo determinar el papel que desarrolla la ideología en una sociedad determinada; pues Karl Marx la utilizaba para referirse a ideas falseadas en defensa del status quo de un sistema social. Hoy en día, el Estado transmite su función ideológica a través de la educación, salud pública, de los medios masivos de comunicación, etc.

Según Parsons (7), la ideología puede ser de cuatro tipos: conservadora, contraideológica, reformista y revolucionaria.

La función básica de una ideología, reside en definir un programa es-

(7) Péres, Wilson y Arancibia, Armando. EMPRESAS PUBLICAS: ELEMENTOS PARA UNA TEORIA. CIDE. México, 1979. p. 23.

pecial de acción social como legítimo apoyo. Una ideología conservadora se identifica porque defiende el status quo en algunos aspectos, una reformista por cambios no muy a fondo, una revolucionaria un cambio en la estructura social y la contraideología, es una ideología - que, valiéndose de cierto grado de deformación, trata de justificar - alguna forma de comportamiento desviado. Con el objeto de conservar la armonía dentro de la sociedad, el Estado debe manejar estos tipos de ideologías.

1.2 EL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA.

El Estado maneja tres tipos de intervencionismo: social, conservador y reformista, lo que le dá la facultad para propiciar y acelerar --- siempre dentro de un marco capitalista-, los cambios estructurales - que permitan un desarrollo acelerado que beneficie a las mayorías y - le garanticen su independencia nacional.

El intervencionismo social, asegura la libertad material de ciertos - grupos de la sociedad; el conservador encausa los poderes públicos pa ra proteger a ciertas clases de forma tal que conserven sus privilegios; y el reformista, que pretende beneficiar con beneficios socia-- les a grupos marginados, en detrimento o no de grupos privilegiados. Con el objeto de analizar su participación en la economía, es necesario considerar el tipo de intervencionismo por parte del Estado. Al - intervenir en el funcionamiento de la economía, lo hace con el objeto

de influir a través de principios de corrección, basándose en el beneficio común o en consideraciones que van más allá de los intereses -- privados.

Esta intervención del Estado es eficaz cuando se interesa en los obstáculos que podrían impedir la marcha del capital, buscándole un ambiente propicio para la acumulación, redoblando o complementando la acción de los capitalistas.

El sistema capitalista, siempre ha estado destinado más a la producción que al consumo; por esto siempre se ha hecho énfasis en la productividad de la mano de obra como en la capacidad productiva de las diferentes sociedades; así como también cuida de alguna forma que la acumulación del capital no caiga en una crisis, en la que el consumo y necesidades materiales de las grandes masas son sacrificadas; justificación tan válida para que el Estado intervenga en la economía.

Fue decisiva para determinar el papel del Estado dentro de las sociedades modernas, la crisis por la que atravesaron los países capitalistas a principios de este siglo, especialmente el Keynesianismo, por su aportación teórica en la que justifica ideológicamente el nuevo papel desempeñado por el sector estatal.

Sin embargo, este nuevo papel le implicó al Estado un conflicto creciente entre la prosperidad y la acumulación; los costos requeridos -

para sostener la segunda se incrementaron considerablemente, dando - como resultado la inflación. Los gobiernos bombearon en la economía sus propios gastos y como consecuencia, expandieron la deuda y créditos privados con el objeto de mantener el nivel de la demanda.

Esto significaba que la oferta monetaria estaba por arriba del pro- ducto, por lo que el Estado tuvo que elevar el beneficio y aumentar la productividad distribuyendo el capital en unidades mayores y distribuyendo el ingreso entre las unidades productoras por medio del - sistema impositivo, al mismo tiempo que pugnaba por lograr condiciones favorables al trabajador.

En el sistema capitalista, la única ganancia correcta es la máxima - que se pueda obtener, ya que ella es la que motiva la acumulación de capital, por consiguiente, el Estado moderno procura mantenerle las tasas de beneficio adecuada que le permita al sector privado un auge prolongado.

En la mayoría de las veces, los Estados modernos no producen plusvalor en forma directa, por lo que financian sus gastos a través de -- los impuestos, lo que le origina críticas del sector privado, pues - su mentalidad empresarial no le admite comprender el funcionamiento de una empresa donde no hay ganancias. Sin embargo, de no existir - el sector estatal en la economía, no se produciría la plusvalía que necesita el sistema para su reproducción.

Esta preocupación del Estado por reanimar y conservar la prosperidad, entra en conflicto con la acumulación misma; algunos autores aseveran que son las dimensiones del mismo Estado las que forman una carga para el capital, que su gasto y el control que tiene sobre la oferta monetaria es lo que provoca la inflación; por lo contrario, otros afirman que para contrarrestar la inflación que es impulsada por el papel cada vez mayor del Estado en la economía, es necesario que sus funciones se amplíen todavía más.

Entre todo lo mencionado hasta ahora acerca del papel que desempeña el Estado en la economía, se distinguen;

- 1) Que actúa sobre la demanda con el fin de alcanzar la ocupación plena;
- 2) Que en el sistema capitalista representa la parte más visible del sector improductivo;
- 3) Que le corresponde reestructurar el capital, asegurándole las condiciones favorables para su acumulación redituable; y
- 4) Que todo esto dá como resultado que no exista una clase gobernante que sea legítima, sino grupos en pugna con diversos intereses.

En torno al gasto público -considerado como el principal elemento para incrementar la demanda efectiva-, comprende tres categorías :

- a) la formación de capital fijo, b) pagos de transferencias y c) gas-

tos corrientes. Esto nos da la idea de que los gastos estatales en lugar de obtenerse de los fondos que podrían financiar la acumulación privada, en realidad son una adición al gasto que efectúan los capitalistas.

Existe otro aspecto muy importante a considerar y es el de los monopolios, quienes han sido decisivos para una mayor intervención por -- parte del Estado en la economía, pues actúan de intermediario del gobierno para evitar que la riqueza se concentre en unas cuantas manos_ o grupos oligárquicos donde sus intereses vayan por encima de los de_ la sociedad.

Dada la naturaleza de la intervención estatal en la economía, "...el Estado realiza acciones específicas dentro del sistema económico, -- las cuales, prescindiendo de los aspectos jurídicos y administrativos, se consideran los siguientes:

- 1) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos;
- 2) Acciones de producción de bienes y servicios;
- 3) Acciones de acumulación; y
- 4) Acciones en el campo del financiamiento (8).

(8) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Siglo XXI, Editores. México, 1975. p.46

Para que el Estado lleve a cabo las acciones ya mencionadas, es imprescindible que cuente con una administración pública eficiente en la que se combinen los factores de la producción, genere un valor agregado, a fin de obtener los resultados que la sociedad capitalista requiere.

El Estado aplica tres mecanismos para obtener los insumos que requieren la producción y acumulación: el sistema de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que se venden, el crédito o deuda pública y el sistema impositivo.

Los autores Cibotti y Sierra, consideran al Estado como una entidad reguladora cuando utiliza instrumentos que tienen como objetivo el guiar la conducta de los agentes económicos a fin de adaptarla o hacerla compatible con la política del gobierno; como entidad redistribuidora, cuando realiza transferencias de ingreso entre los grupos de individuos o sectores de la producción; y por último, como entidad productora, en el grado en que toma responsabilidades directas tanto en la producción de bienes y servicios, como en la acumulación. Para poder desempeñar estos papeles, el Estado va a requerir de un adecuado financiamiento y además disponer de un aparato administrativo.

1.2.1 EL ESTADO EN LAS TEORIAS DEL DESARROLLO.

Posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, se dividieron todos los países en dos grandes grupos, según el sistema que dominaba entre ellos: capitalistas o socialistas; subdividiéndose a su vez en países desarrollados y subdesarrollados o incluso atrasados. Algunos autores afirman que esta clasificación es sólo válida para clasificar a los países capitalistas, pues el término desarrollo es un vocablo utilizado únicamente para la teoría capitalista.

Resulta difícil distinguir las características que diferencia a los países socialistas de los capitalistas, al menos objetivamente y más difícil diferenciar sus grados de desarrollo. Por otra parte, se ha definido al desarrollo desde un punto de vista estrictamente económico, utilizando para ello indicadores de tipo monetario para delimitar esos grados de desarrollo, haciendo que se consideren desarrollados a países cuyo ingreso per cápita rebasa cierto límite, lo cual resulta poco objetivo, debido a las desigualdades de ingreso en los países capitalistas.

Se podría utilizar la siguiente definición desde el punto de vista económico: "es un proceso continuado de expansión del ingreso real, que se logra por medio de un uso mayor de bienes de capital y de la tecnología moderna, que debe traducirse a corto plazo, en un aumen-

to creciente de los niveles de vida de los sectores populares". (9)

Es necesario analizar algo más que lo estadístico que ayuden a diferenciar las condiciones de desarrollo de los diferentes países: se deben analizar las condiciones de producción y por supuesto de trabajo, de alimentación y vivienda, de salud, de educación, etc.

También Wilburg Jiménez Castro señala lo que denomina "desarrollo integral" o "desarrollo auténtico", al cual concibe como el "proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, que hacen -- que cada hombre, comunidad y país se transforme y mejore, y pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad y convivencia humanos". (10)

Por todo esto, el Estado va a participar en el desarrollo, no sólo en el aspecto económico -este es sólo uno de los elementos del desarrollo- sino también en los demás niveles con el objeto de alcanzar el "desarrollo integral" ya referido. Por tanto, es necesario precisar cuál sería el papel del Estado en el plano estrictamente económico, para lo cual se mencionarán algunas de las principales caracte--

(9) Flores de la Peña, Horacio. LOS OBSTACULOS AL DESARROLLO ECONOMICO. FCE. México, 1976. p. 167.

(10) Jiménez Castro, Wilburg. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. FCE. México, 1971. p. 36.

rísticas del desarrollo económico y sus implicaciones con otros niveles.

Uno de los principales obstáculos en las sociedades modernas para alcanzar el desarrollo acelerado, no inflacionario y con estabilidad monetaria, son la elasticidad de la oferta de bienes - salarios y la poca disponibilidad de bienes de capital, herramienta y tecnología, por lo que a la inversión pública se necesita orientarla hacia la creación de una sólida infraestructura económica y social que haga rentable la inversión privada y que, a su vez, le permita en un momento dado competir con ella, especialmente cuando sea necesario afectar intereses incongruentes con la política estatal que se tenga programada. Esto le marca al Estado objetivos específicos de política económica, tales como:

- a) Alcanzar una alta tasa de crecimiento en la ocupación y el ingreso;
- b) Evitar que el desarrollo sea financiado a costa de los grupos de bajos ingresos;
- c) Asegurar una mejor distribución del ingreso entre los diferentes grupos de la sociedad, y
- d) Procurar que todos los objetivos anteriores se alcancen dentro de un marco de independencia del exterior.

Es muy necesario recordar que el desarrollo es un problema serio y -

complicado para que se deje al libre juego de los intereses individuales y de las fuerzas del mercado, lo cual hace necesario insistir en que el Estado intervenga orientando su inversión en lineamientos de política económica tales como:

- a) Abastecer adecuadamente bienes y salarios, dándole más elasticidad a la oferta de bienes y servicios de consumo necesario;
- b) Procurar que los bienes de capital producidos en el país, se incrementen en la medida en que se importa del extranjero, evitando así alta dependencia tecnológica del exterior;
- c) Establecer la sustitución de importaciones de bienes de consumo sin que, por ello, se perjudique al consumidor; e
- d) Incrementar las tasas de exportaciones de bienes y servicios de tal forma que asegure su participación en los mercados internacionales.

Uno de los aspectos fundamentales para impulsar el desarrollo de un país, es la inversión, pero se ha visto limitada por algunos elementos como la concentración del ingreso que crea hábitos consumistas y de despilfarro entre la clase de altos ingresos, reduciéndose de esta forma los recursos para la inversión privada; también los bajos niveles de recaudación fiscal que quita fondos para la inversión pública; la falta de una verdadera clase empresarial que trabaje para invertir productivamente y no sólo para vivir bien.

Esto hace que el Estado oriente su inversión para la solución de estos obstáculos, con el fin de mantener la dinámica de la acumulación del capital, lo cual lo hace participando en forma creciente en la actividad económica y no depender sus decisiones de las que toma el sector privado, pues ya se ha visto que esa dependencia le ha perjudicado restándole confiabilidad al sector público.

Hoy los gobiernos modernos se preocupan más por aplicar los instrumentos necesarios, de tal forma que hagan de la inversión pública no únicamente un complemento de la privada, sino que sirva para dirigirla y de esa forma alcanzar los objetivos de desarrollo deseados; para conseguirlo, el Estado necesita un sector paraestatal cada vez -- más poderoso y que tenga una gran influencia en el sistema económico.

1.2.2. LOS SECTORES DE LA ECONOMIA.

Se han considerado economías mixtas a aquéllas en donde el Estado ha intervenido en mayor proporción que la admitida habitualmente por la teoría liberal, de tal forma que el financiamiento estatal se ajusta a un tipo de tributación considerada como neutra con el objeto de excluir elementos discriminatorios que llegaran a alterar las reglas de competencia existentes entre el sector público y el privado.

La economía mixta motivó que se crearan empresas en las que participara el sector privado conjuntamente con las autoridades públicas,

y en donde convergieran ambos intereses. Una empresa mixta es un establecimiento público en donde se le permitió el acceso al capital - privado o por el contrario, empresas privadas en las que se incluyó capital público.

Saraceno, autor estudioso de las economías mixtas, las considera como ... "una corporación semi-pública creada con el objeto de desper--tar el interés del inversionista privado y tener la suficiente inde--pendencia con el objeto de resistir las políticas que emanen del go--bierno, dado que el capital adicional que se requiere para ampliar - inversiones, deberá conformarse con el capital mercantil". (11)

Las empresas mixtas se crearon por múltiples propósitos, entre los - que sobresalen:

- a) Prevenir la quiebra de empresas privadas proporcionándoles dinero público para sacarlas adelante;
- b) Con el fin de adquirir el control de una firma, producto o industria en particular;
- c) Incrementar la inversión pública con el objeto de reestructurar o reorganizar una industria determinada;
- d) Promover la investigación tecnológica, la cual podría implicar - - riesgos demasiado altos para que las empresas privadas las aceptara sin ayuda; y

(11) Hanson, A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

e) Proporcionar los recursos financieros para promover proyectos de gran interés para el gobierno.

1.2.3 EL ESTADO Y EL CAPITAL MONOPOLISTA .

Dentro de la economía actual, el Estado ha ido aumentando su intervención en formas diferentes, por lo que se le ha denominado capitalismo de Estado, en donde la apropiación estatal de los medios de producción en diferentes ramas de la economía, es su elemento principal, pues el hecho de que una empresa sea propiedad del Estado, no cambia las relaciones capitalistas de producción, de explotación, si no simplemente se da una variante de la propiedad privada capitalista.

La propiedad estatal difiere en los países desarrollados con respecto a los menos desarrollados, ya que en los primeros se utilizan para reforzar la economía, mientras que en los segundos, además de lo ya mencionado, pretende fortalecer la independencia nacional frente a la influencia de los países más avanzados, busca liberarse del dominio del capital extranjero, contribuye a fortalecer y desarrollar las economías nacionales.

Es al fusionarse el Estado con el capital monopolista, que da lugar a la formación de lo que se ha denominado "capitalismo monopolista -

de Estado" y de acuerdo con los teóricos marxistas "se da cuando los monopolios capitalistas unen su fuerza al poder del Estado burgués - con el fin de mantener y afianzar el régimen capitalista, proporcionar a un puñado de magnates del capital ganancias máximas, aplastar el movimiento obrero revolucionario y el de liberación nacional". (12)

Esta expansión de la intervención estatal en la economía, se pondría en duda, que lo hace exclusivamente para privilegiar a un sólo sector de la población, pues iría en contra del papel de cohesión que tiene el Estado en una sociedad determinada; lo que sí no da lugar a duda es el hecho de tener como objetivo, reforzar el sistema y mantener su dinámica, pues al asociarse con el capital monopolista, no sólo refuerza la influencia de los monopolios en el interior de las economías como en el exterior, sino que además controla su influencia en la política económica del Estado.

Retomando lo que dice el economista José Luis Ceceña (13) acerca de la intervención del Estado en la actual etapa del capitalismo monopolista de Estado, que esto es un fenómeno contradictorio, pues por una parte contribuye al sostenimiento del sistema, pero por otra, su

(12) Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de - Licenciados en C.P. y A.P., A.C. México, 1978. p. 30.

(13) Ceceña Gámez, José Luis. REFLEXIONES SOBRE EL CAPITALISMO DE ESTADO. Revista Latinoamericana de Economía. UNAM. IIE. p. 24.

intervención tiene aspectos de signo contrario pues contribuye a acen-
tuar los problemas y contradicciones del funcionamiento del sistema,
entre las que menciona la del Estado como empresario se convierte en
explotador del trabajador, y la plusvalía que éste genera se privati
za. Este capitalismo monopolista de Estado acentúa la socialización
del trabajo en forma directa en el área de las empresas públicas que
posee, como indirectamente a través de sus políticas de regulación y
de inversión de la economía, lo que permite que las empresas priva--
das continúen aumentando su producción.

1.2.4 LA INFLACION .

Uno de los problemas que más afectan a las economías modernas, es la
inflación, pues sus altas tasas agudizan las crisis económicas por -
las que atraviesan los países hoy en día.

Existe una corriente que siempre ha considerado al Estado como uno -
de los factores esenciales en cuanto a su papel en el control de la
inflación y su efecto en la economía. Afirman que la inflación es -
producto de la espiral formada por el constante incremento en los --
precios y de los salarios o por el aumento del circulante dentro de_
la economía, el cual hace que la demanda ascienda. Estas causas --
-afirman- son motivadas por el creciente aumento de los diversos gas
tos estatales. (14)

(14) Gamble, Andrew y Walton, Paul. EL CAPITALISMO EN CRISIS, LA IN-
FLACION Y EL ESTADO. Siglo XXI. México, 1977. p.25.

La inflación no es fenómeno puramente monetario, sin embargo, existe la corriente monetarista y todos aquéllos que se encuentran a favor de la libre competencia, están en contra de cualquier forma de intervención del Estado en la economía, y sus programas se caracterizan precisamente por pagar cualquier precio en desempleo y conflictos sociales con tal de impedir la intervención estatal. "Los monetaristas sostienen que el Estado se entromete con el capitalismo privado, pero olvidan que también la estabiliza; este carácter contradictorio de la actividad estatal, es el que hace dudar la tesis monetarista". (15).

Existe la corriente contraria, que opina que en una economía el nivel del gasto público debe mantenerse a un cierto nivel, para que continúen la acumulación y la prosperidad; esta tesis sostiene que, de hecho, las demandas salariales no son la raíz de la inflación, sino la víctima expiatoria, con ello queda establecido que el Estado debe intervenir con mayor fuerza en la economía para que sea el salario y no el beneficio los que sufran los efectos de la inflación generado por sus propios gastos.

"La verdadera causa de la inflación, es la expansión que ha hecho el Estado de la oferta monetaria y del crédito", sostienen Gamble y Walton, quienes afirman que "lo hace para financiar sus gastos y mante-

(15) Ibidem. p.48.

ner la prosperidad, al asegurar los bienes producidos por la industria, podrán ser vendidos con un beneficio". (16)

De todo esto, se concluye que las características de la inflación - van a estar dadas por la forma en la que el Estado intervenga en la economía, sobre todo en lo que se refiere a su intento de asegurar - las condiciones propicias para un mayor bienestar.

1.2.5 LA PLANIFICACION .

Hoy en día, los gobiernos modernos necesitan de la planificación, - coordinación económica y uso racional de recursos para poder conseguir el desarrollo integral.

La planificación parece ser el cambio más viable para lograr los objetivos que se programan como nacionales, ya que el sector privado - desconoce esta herramienta y el Estado tiene la opción de lograrlo a través del sector paraestatal, pues por su medio se implantarían pacíficamente las políticas públicas, coordinándolas de tal manera que lleven a la economía de un país a funcionar de acuerdo con los intereses de las grandes masas de la población.

Debemos entender por planificación ... "los intentos deliberados hechos por el gobierno de un país -generalmente con la participación -

(16) Ibidem p. 54.

de otras corporaciones colectivas- para coordinar más racionalmente la política pública, con el objeto de alcanzar más plena y rápidamente los fines deseables para el futuro desarrollo, determinados por el proceso político a medida que se desenvuelve". (17)

Por todo ello, la planificación es como un intento de poner orden y racionalidad en las formas de intervención estatal; Gunnar Myrdal al respecto, dice que ... "en cuanto puro hecho histórico la intervención del Estado en los países occidentales, no ha sido resultado de una decisión deliberada de planificar, sino que en realidad precedió a la planificación; el orden regular ha sido que la intervención causó la planificación". (18)

El Estado ha llegado a tomar medidas de intervención a gran escala, con la finalidad de organizar a los mercados, de tal forma que los dirige y coordina con el objeto de que las minorías no exploten a las mayorías. Para lograr todo esto, es importante la acción del gasto público por su función reguladora para lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda y la equidad en la carga tributaria.

Las diversas experiencias sobre planificación, han demostrado la conveniencia de ver al sector público en su conjunto por medio de sus

(17) Myrdal, Gunnar. EL ESTADO DEL FUTURO. FCE. México, 1971. p. 35.

(18) Ibidem p. 39.

manifestaciones globales y homogéneas, tales como las corrientes de valor agregado que crea o el movimiento financiero que provoca, así como las actividades más específicas para analizar al detalle su funcionamiento y actividades en renglones particulares.

Para analizar al fenómeno de la inflación y sus efectos en la economía, no deben generalizarse en forma tan simple; otros autores afirman que estos fenómenos no deben considerarse perjudiciales, pues en varios países las alzas de los precios de bienes y servicios van -- acompañadas de prosperidad y auge. Aducen que la inflación en la economía capitalista moderna, será controlable dependiendo de la capacidad de los gobiernos.

Se ha ido rechazando el simple enfoque que sugiere que un incremento en los salarios y la expansión monetaria, son la causa de la inflación. Esta sólo va a ser un indicio de la verdadera crisis de una economía, pues la tasa inflacionaria puede ser controlada o reprimirse a través de una política estatal que controle efectivamente los precios de las empresas privadas, a su vez por medio de las empresas públicas, lo que en ocasiones es difícil por la falta de recursos del Estado; por lo que prefieren hacer correcciones monetarias y por tanto el desempleo, ya que creen que éste tiende a bajar el nivel de la demanda efectiva de bienes, a reducir el crédito y el endeudamiento privado.

Esto puede traducirse en una arma de dos filos, pues puede ser causa de un gran descontento social y poner en peligro en un momento dado al sistema en su totalidad.

La planificación en las economías mixtas en el caso de las actividades privadas, es inductiva -solamente se le orienta el comportamiento de los agentes económicos para seguir las estrategias designadas por el Estado-; en cambio en el sector público es eminentemente normativa, ya que las metas de los planes de desarrollo se convierten en directrices que rigen las decisiones y comportamiento en este sector.

Es muy importante recalcar la necesidad del sector público de planificar, para superar su falta de coordinación que podría aparecer en sus diferentes niveles y centros de decisión, de aquí la conveniencia de que las actividades de las empresas públicas se ubiquen en este marco, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento.

Un buen instrumento usado por el sector público determinante en su planificación, es el presupuesto, quien le ayuda a determinar qué tan eficazmente se ejecutan sus planes. La asignación de sus recursos a los diferentes usos que le dan, adquieren su plena fundamentación en la medida en que guían las acciones del Estado de acuerdo a lo establecido para las actividades públicas.

1.2.6 EL ESTADO Y LAS CLASES SOCIALES .

Es necesario que el Estado regule los desequilibrios creados por la constante lucha de clases, para poder lograr la cohesión dentro de una sociedad.

Esta lucha de clases se crea por la diversidad de intereses que -- existen en toda sociedad, es necesario ubicarla en esta parte del -- trabajo, ya que la intervención del Estado a través de las empresas públicas, se dirige a campos diversos y de varias formas.

Para poder comprender la relación que existe entre el Estado y las clases sociales en el aspecto que se refiere a las empresas públi-- cas en esta relación, es fundamental partir del concepto de clases.

Las clases sociales dentro del concepto puramente marxista, se define como: "agregados básicos de individuos en una sociedad, que se oponen entre sí por el papel que desempeñan en el proceso productivo, desde el punto de vista de las relaciones que establecen entre sí en la organización del trabajo y en cuanto a la propiedad". (19)

(19) Dos Santos, Theotonio. CONCEPTO DE CLASES SOCIALES. Editorial Nuevos Horizontes. México, 1978. p.53.

A través de un largo proceso histórico sobre el que han influido hechos sociales y económicos de diversa naturaleza, el Estado se ha convertido en una institución compleja; motivada porque la sociedad también es sumamente compleja, dificultando su papel en esa lucha de clases, pues sus contradicciones han aumentado de tal manera que no es fácil hablar de una clase dominante, sino una gran cantidad de grupos que, a su vez, se constituyen por diferentes fracciones de clase, quienes buscan alcanzar sus intereses y un predominio sobre la sociedad entera.

Para los grupos de izquierda, la intervención estatal en la economía de países capitalistas, la consideran como un proceso revolucionario adverso a los intereses de la clase dominante.

Sin embargo, para Ralph Miliband (20), el Estado capitalista surge de las contradicciones de clase, de las diferencias existentes entre los poseedores de los medios de producción, y entre los que trabajan estos medios, los desposeídos; por ello, el Estado surgió como órgano legalizador y mantenedor de esta situación, por eso se habla del Estado como instrumento de una clase dominante.

Siguiendo al mencionado autor, quien dice que ... "el Estado es aquello con que los hombres tropiezan constantemente en sus relaciones -

(20) Miliband, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. Siglo XXI. México, 1973. p. 143.

con otros hombres, hacia el Estado se ven llevados cada vez más, a dirigir su presión y del Estado esperan obtener el cumplimiento de - sus esperanzas."

Podemos afirmar que en las sociedades modernas, existen élites en las diferentes cúpulas del poder económico, político y social, las cuales carecen totalmente de cohesión necesaria para convertirse en una clase dominante, lo cual da una garantía primordial de que el poder en - la sociedad estará dividido en vez de estar concentrado.

Es bien sabido que los hombres de negocio participan en la administra ción pública, sobre todo cuando el Estado se va interesando más en su participación; sin embargo, esta clase empresarial no constituye más__ que una minoría de la élite estatal en su conjunto.

También en el servicio del Estado se ha originado un fenómeno de di-- lución social que ha llevado a trabajadores, principalmente obreros - de la clase media inferior, a posiciones de élite dentro del sector - estatal, lo cual no debe interpretarse como una democratización, sino de un proceso de "burguesificación", los cuales al ir ascendiendo de jerarquía, modifican sus posiciones, su ingreso y rango social.

El Estado al intervenir en la vida económica, origina una relación - constante entre los hombres y las empresas y servidores públicos, no

como antagonistas, sino como socios de intereses generales y nacionales que los servidores públicos y políticos en términos congruentes pretenden definir en intereses del capitalismo privado. Esto ha dado como resultado a la llamada "tecnocracia", quien ejerce gran influencia en todos los ámbitos gubernamentales. Estos hombres que la dirigen, llamados e identificados como tecnócratas, no pertenecen exclusivamente al mundo de los negocios ni al mundo del gobierno; pertenecen a ambos y se desplazan libremente entre ellos.

Entre las clases y sus intereses, característicos de las sociedades capitalistas, los funcionarios públicos no son neutrales, sino que llegan a aliarse estrechamente al capital en contra de los trabajadores por la esencia misma del capitalismo; esta burocracia es un elemento fundamental hecho ex-profeso para mantener y defender la estructura del poder y de los privilegios propios del capitalismo.

El papel que desempeñan los medios masivos de comunicación, es otro importante factor en las sociedades capitalistas, para transmitir a la población la propaganda tendiente a mantener el status quo social y económico. Esta difusión se encuentra generalmente en manos de particulares, quienes ejercen una dominación psicológica sobre el grueso de la población para ayudar al mantenimiento del sistema. En caso contrario, si la comunicación está en manos del Estado, ésta se utiliza para contrarrestar la influencia negativa de los grupos económicos que van en contra del "bien común".

2.0 LA EMPRESA PUBLICA

2.1 EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL DESARROLLO.

El papel de las empresas públicas en el desarrollo de los países capitalistas, debe considerarse, en principio, como uno de los agentes más eficientes para promover la industrialización, ya que es a través de ellas que el Estado obtiene la forma de incrementar la formación de capital, logrando a su vez la transferencia de tecnología en una forma más eficiente y a un menor costo, además de que se encuentran en las mejores condiciones para competir con las grandes empresas transnacionales.

Se le ha considerado a la empresa pública como menos eficiente que a la empresa privada, ya que no genera el suficiente excedente económico para incrementar el capital. Sin embargo, no se debe sustentar esa opinión pues también en la empresa privada los beneficios se reparten en diferentes formas, que en ocasiones el excedente que queda para la formación de capital es ya muy reducido.

Este excedente que las empresas privadas destinan a la formación de capital es muy bajo y en ocasiones nulo, especialmente en las empresas de la pequeña y mediana industria, en las que ese excedente es utilizado por sus propietarios para sus sostenimiento, destinándolo para consumo y en muchos casos, de tipo suntuario.

En el caso de las empresas públicas, ocurre lo contrario, pues en las que existe excedente, éste se reinvierte, pero con la particularidad de que en sus ganancias no se contemplan las inversiones futuras, sino que son distribuidas de acuerdo con los criterios de política económica que dicte el gobierno.

Por lo anterior, se puede concluir que las empresas públicas contribuyen mucho más que las empresas privadas a la formación de capital, especialmente en aquellos sectores catalogados de estratégicos en una economía y en un momento determinado.

En lo que se refiere a la eficiencia de su financiamiento a través de una administración adecuada, es otro aspecto que ha sido punto de comparación entre la empresa pública y la empresa privada. Se argumenta que la empresa pública es menos eficiente debido a que sus ejecutivos son nombrados en base a motivos políticos más que a su preparación para desempeñar el cargo.

Esto no debe verse a la ligera, pues es muy importante apreciar la habilidad de estos políticos para administrar eficientemente las empresas a su cargo, ya que en este aspecto, la ineficiencia en la empresa privada puede ser mayor, ya que también las designaciones de sus ejecutivos se realizan con base en herencias, nepotismo o amistad.

Es conveniente hacer mención del hecho de que es fundamental la preparación política de los administradores de las empresas públicas, - pues la solución de los problemas laborales requieren, en ocasiones, arreglos de tipo político con la posición que guardan sus sindicatos. En cambio, en las empresas privadas, los intereses de la empresa y - del sindicato se encuentran en pugna.

Otro factor muy importante que podría afectar la eficiencia de las - empresas públicas, es la corrupción que daña no sólo la distribución del ingreso, sino también la formación de capital, pues es indispensable para un desarrollo sostenido que el excedente se destine en -- una mayor proporción a formar parte del capital, ya que éste permiti_ rá que la producción se incremente, y por reflejo, los salarios y ni_ vel de vida también.

También existe otro aspecto de la corrupción que impide la eficien-- cia en las empresas públicas, se trata de las trabas que se crean -- con la burocracia gubernamental, la cual interfiere en la prontitud_ requerida para satisfacer innumerables requisitos como permisos, re-- gistros, etc., cosa que en las empresas privadas no presenta proble-- mas, ya que ellas pueden disimular contablemente este tipo de gasto - que le origina el pago para agilizar esos trámites, lo que no sucede_ con las empresas públicas, debido a que su control presupuestal no - contempla ese tipo de egresos.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la empresa pública contribuye más a la formación de capital que la empresa privada; y que además, puede ser muy eficiente en su operación, sólo -- que ésta se ve limitada por las condiciones y restricciones especiales a las que se le sujeta, como la de mantener los niveles de precios o de empleo, con lo que aún cuando operen con la misma eficiencia que la empresa privada, su capacidad para generar excedentes, se ve reducida, además de que hay empresas públicas en ciertos sectores a los que el Estado le impone ciertas funciones como la de mantener la producción de bienes para beneficio social, la de invertir en infraestructura, la de promover la preparación de mano de obra altamente calificada, etc., lo cual les afecta más directamente la formación de capital.

Otro papel más que desempeñan las empresas públicas en el desarrollo, es el referente al abaratamiento del proceso de transferencia de tecnología, pues mientras más grande sea su poder de negociación con -- sus proveedores de tecnología, más bajo será el costo de su obtención, y esta transferencia de tecnología a su vez será más barata si se le adapta a las condiciones tecnológicas del país receptor.

Al respecto, Emilio Sacristán Roy, afirma que a través del apoyo del gobierno e incluso a través de sus propios medios, las empresas públicas tienen un poder de negociación mucho más sólido que la empre-

sa privada. 21/.

Existen países en los que el Estado se ve presionado para permitir - la existencia de los monopolios y sus efectos negativos que pudieran ejercer sobre la economía, de tal forma que además de recurrir a mecanismos como el control de precios, el establecimiento de normas de calidad o de cuotas de producción, el Estado fomenta la incursión de las empresas públicas con el objeto de atenuar con eficacia los efectos sobre el mercado.

En gran parte de los países capitalistas que tuvieron un incipiente proceso de industrialización, se formaron grandes concentraciones industriales en un número reducido de zonas metropolitanas debido a la necesidad de crear economías de escala necesarias para el desarrollo, pero que hoy en día debido a las innovaciones tecnológicas deja de tener la importancia de antaño, por lo que el Estado creó a las empresas públicas con un criterio de descentralización.

Además de su función descentralizadora, las empresas públicas tienen un importante papel para impulsar aquellas áreas que el gobierno considere básicas o estratégicas y que no llaman la atención de los em-

21/ Sacristán Roy, Emilio. SOME CONSIDERATION ON THE ROLE OF PUBLIC ENTERPRISE. Seminario sobre Empresas Públicas y Privadas en una Economía Mixta. CIDE. México, 1978. p. 10.

presarios privados por su baja rentabilidad. El paso a seguir para reactivar la acumulación de capital en estas áreas sin interés para el inversionista privado, es a través de canalización de recursos de manera óptima tanto en términos económicos como sociales.

A este respecto, el economista Armando Labra nos dice que la empresa pública cobra una dimensión política y social estratégica porque se convierte en la opción inmediata para la reactivación de la economía con efecto directo en la generación de empleo y la redistribución del ingreso, así como la ampliación de la oferta global incidiendo en la apertura del mercado interno, y por ende, en las expectativas del inversionista.

"El Estado tiene la responsabilidad histórica de apuntalar la acumulación de capital cuya plusvalía revierta racionalmente al sistema para garantizar la fluidez del mercado y el mejoramiento sostenido de los niveles de vida, para lo cual el instrumental que representa la empresa pública garantiza que los niveles de producción y de empleo no sean tan susceptibles de crisis como las provocadas por la erraticidad del capital privado" 22/.

22/ Labra Manjarrez, Armando. EL CONTEXTO DE LA EMPRESA PUBLICA EN UNA ECONOMIA SUBDESARROLLADA Y DEPENDIENTE. CIDE. 1978, p. 12.

2.1.1 EL CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA .

En torno al concepto de la empresa pública, no existe un consenso teórico que distinga lo que es en síntesis. "En el estado actual del derecho, no existe ninguna definición general de empresa pública, porque (ésta) no constituye una noción jurídica". 23/

En ausencia de una definición de empresa pública y para comprender lo que ésta es, necesariamente debemos partir de lo que generalmente se conoce como "empresa" y a la cual se le considera como ente esencial de la iniciativa privada; para ello, recurrimos a la siguiente definición:

"Unidad económica en la que se desenvuelve el proceso productivo. En éste se combinan factores productivos para conseguir un producto que obtenga el máximo beneficio: económico o social, según los casos. En las empresas capitalistas, la actividad se dirige hacia la maximización del beneficio, es decir, de la diferencia entre los ingresos y los costos". 24/

La misma fuente nos indica que existen dos tipos de grandes empresas capitalistas: la privada y la mixta; y que sus principales caracte--

23/ Ruiz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DERECHO EN MEXICO. INAP. México, 1980. p. 27.

24/ Ibidem. p. 28.

rísticas son: a) Libertad de acción del empresario en los métodos productivos, aunque sometido a ciertas limitaciones referentes a la naturaleza del producto, a las condiciones laborales, el sistema de precios, etc.; b) Los bienes y servicios que produce están destinados a un mercado, la reacción de cuál es un elemento de riesgo de la gestión de la empresa, y c) Las relaciones de la empresa con las demás se rigen en cierta forma, más o menos amplia, por la competencia.

Habiendo ubicado el objeto conceptual de la empresa, procederemos a intentar la definición otorgándole un carácter peculiar: esto es, la expresión pública.

La empresa pública ha surgido como instrumento del poder público para regular la marcha de las empresas privadas, lo que ha creado frente a éstas un sector público o semi-público en el que el Estado, en grados diversos, actúa como empresario.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la define de la siguiente manera: "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 son propiedad del Estado o colocadas bajo su control". 25/

El Instituto para la Integración de América Latina, la define como - "un organismo administrativamente autónomo con o sin personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado, descentralizados del Estado como tal, en los que éste último ejerce el control de su dirección directamente o a través de otras empresas públicas, mediante la posesión de la mayoría del capital u otros instrumentos que aseguren establemente dicho control, y cuyo objetivo sea la producción de bienes o servicios de naturaleza industrial o comercial". 26/

José Francisco Ruiz Massieu, la define como: "una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general". 27/

Guido Menegazzi define a la empresa pública como: "aquella productora de bienes y servicios que el Estado controla directamente mediante - sus propios órganos o indirectamente mediante entes públicos instituidos al efecto, con la finalidad de satisfacer necesidades de naturaleza individual en interés general de la colectividad". 28/

26/ Instituto para la Integración Latinoamericana, Estudio sobre el - Régimen Legal de las Empresas Latinoamericanas y su Acción Internacional. Buenos Aires. 1973. p. 158.

27/ Ruiz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DE RECHO SOBRE MEXICO. INAP. 1980. p. 30.

28/ Menegazzi, Guido. LAS CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DEL MERCADO Y DE LA EMPRESA EN UNA ECONOMIA MIXTA. España. 1970. p. 51.

Miguel Acosta Romero, señala que: " es la conjunción de los factores de la producción destinada a obtener los servicios que el Estado considera necesarios para el interés general". 29/

Para André Delión, "es un organismo dotado de personalidad civil y de autonomía financiera, al cual el Estado transfiere, a nombre de la nación, la propiedad o la administración de una explotación comercial o industrial". 30/

Las posturas citadas, aportan elementos como la participación patrimonial del Estado, el interés público, la personalidad jurídica, la autonomía, el control, la actividad económica y el carácter monopólico, entre otros; por lo que resumiendo, José Francisco Ruiz Massieu la define como: "una entidad económica personificada en la que el Estado - ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general". 31/

29/ Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. México. UNAM. 1975. p. 109.

30/ Delión, André. EL ESTADO Y LAS EMPRESAS PUBLICAS. Paris, Sirey. 1959. p. 49.

31/ Op. cit., P. 51.

2.2 ORIGEN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS .

Como ya se mencionó en el apartado anterior de que las empresas públicas se centran en la satisfacción de las necesidades manifiestas a través de los procesos políticos, aunque sus actividades sean esencialmente económicas o de otro tipo, por ser propiedad del Estado, su objetivo fundamental es el de influir en el funcionamiento de la sociedad en general.

Estos entes públicos, están sujetos a una dirección política por lo que pueden anteponer consideraciones económicas a la razón del Estado; en algunas áreas va a ser una contraparte de la empresa privada, mientras que en otros actúan de manera exclusiva.

Los motivos que originaron la creación de las empresas públicas, son varios y diversos; Alfredo Castillo Rojas 32/, menciona las siguientes:

- a) Confiar a las empresas públicas los sectores con rendimientos decrecientes,
- b) Impedir o corregir la acción de monopolios privados,
- c) Organizar sectores donde la intervención privada es insuficiente,

32/ Diccionario de Política y Administración Pública.

Licenciados en C.P. y A.P., A.C. México. 1978. p. 484.

- d) Defender un sector de la economía nacional amenazado por la concu
rrencia internacional,
- e) Ampliar el desarrollo y la distribución equitativa del consumo co
lectivo,
- f) Asegurar un nivel adecuado de servicios públicos, y
- g) Coordinar ciertas actividades dentro de sectores dejados a la ini
ciativa privada.

A continuación se detallarán en qué forma las empresas públicas han han
predominado en las diferentes etapas del desarrollo latinoamericano, siguiendo el análisis que realizaron la Organización de las Naciones Unidas y su organismo regional, la Comisión Económica para América -
Latina.

La primera fase se da cuando el factor primordial del crecimiento --
eran las exportaciones, la acción de las empresas públicas era menor, pues en ese lapso, las compañías ferroviarias, portuarias y de elec-
tricidad, estaban en manos de extranjeros.

Con el crecimiento industrial se crea la segunda etapa, cambiando ra
dicionalmente la situación, ya que en este proceso de industrialización no se puede dar solo sin la ayuda estatal, como la creación de infra
estructura, otorgamiento de créditos, etc.

Y es en la tercera fase, en que el Estado participa plenamente como -
empresario y productor de bienes de toda índole, considerándosele co-
mo la etapa más avanzada. Esta se caracteriza por varios rasgos típi-
cos, donde se establece un criterio en el que el control, la naciona-
lización o la creación de empresas se concibe como un instrumento pa-
ra alcanzar ciertos fines, encontrándose entre éstos, la creación de
grandes unidades productivas que dependen en gran parte del capital -
estatal o extranjero, pues su magnitud no se encuentra dentro de las
posibilidades reales de empresarios nacionales.

Las empresas públicas se han creado como respuesta a necesidades muy
diversas presentadas en diferentes épocas. Esto ha originado la crea-
ción de un sector muy heterogéneo.

La Organización de Naciones Unidas señala como causas fundamentales,
el incremento de la diversificación sectorial de las empresas públi-
cas a lo siguiente:

- 1) Al cubrir las principales necesidades de infraestructura, los go-
biernos han incursionado en otros campos de la economía, sobre to-
do en aquéllos donde no participa la iniciativa privada o en don-
de no existe suficiente capacidad de inversión.
- 2) En algunos países, los movimientos independentistas implicaron la
nacionalización de compañías extranjeras que pasaron a formar par-
te del sector público.

- 3) Algunos países decidieron participar en ciertas líneas de producción y en la comercialización de bienes de consumo y de bienes de uso general, para instrumentar políticas de justicia social y apoyar a los sectores marginados de la población.
- 4) La necesidad de generar ahorro público ha llevado a algunos gobiernos a participar en áreas altamente rentables de la industria y del comercio, con el objeto de contar con recursos financieros para destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo de la nación.
- 5) En algunos países, las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las grandes y medianas empresas.

2.3 CLASIFICACION .

Por medio de sus departamentos regionales, la Organización de Naciones Unidas ha clasificado a las empresas públicas de acuerdo al origen de su creación:

CLASIFICACION PRACTICA.

- 1) Fiscales; también conocidas como "Monopolios de Estado" porque determinan la fabricación de ciertos productos (tabacos, cerillos, bebidas alcohólicas, etc.) y su comercialización.

- 2) **Estratégicas (defensa);** como son la fabricación de material y - equipo para la guerra.
- 3) **Económicas;** en las que figuran las empresas que producen bienes_ y servicios sin contrapartida en la iniciativa privada y aquéllas en las que convergen tanto el Estado como los negocios privados.
- 4) **Sociales;** se refieren a organismos que, por lo general, otorgan_ servicios y ocasionalmente bienes, que tienen fines culturales, de recreación, de divulgación, etc. 33/

CLASIFICACION ECONOMICA

- 1) **Volumen de inversión;** el sector privado considera riesgoso el - monto de los recursos utilizables para la creación de las empresas.
- 2) **Tasa de Utilidad;** el Estado invierte en cierto tipo de empresas_ cuyas posibilidades de ganancia se encuentran por abajo de la ta sa media que priva en el mercado.
- 3) **Fomento del Capital Humano;** es un tipo de inversión y de empresa en la que el sector privado ocasionalmente interviene, sobre to- do en los renglones de educación y de seguridad social.

33/ Retchkiman K., Benjamín. ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA. UNAM. México, 1975. p. 300.

- 4) Valor Estratégico para la Economía; corporaciones públicas que - tienen la posesión y el uso de un recurso o varios, fundamentales para la economía de una nación, como lo sería la producción de - energía.
- 5) Importancia para el Desarrollo Económico; empresas estatales que - determinan el funcionamiento de la economía en su conjunto, como - lo serían las instituciones de crédito.
- 6) Obligaciones Gubernamentales Tipificadas; empresas públicas que - controlan bienes y servicios, poniéndolos a disposición del consu - midor o usuario, ya que las imperfecciones del mercado y sus moti - vaciones podrían dañar seriamente la capacidad de consumo de la - gran masa de la población y, por lo tanto, su capacidad producti - va.
- 7) Lucha contra los monopolios naturales y artificiales; determina - la existencia de empresas públicas que producen bienes y servi - cios que el Estado considera necesarios, porque el dejarlos única - mente en manos de la iniciativa privada, no es deseable, tanto - desde el punto de vista económico, como social. 34/

CLASIFICACION HISTORICA

- 1) Empresas a cargo de servicios públicos; que usualmente han sido - otorgados por el Estado o que han permanecido bajo su tutela y generalmente aceptados por la iniciativa privada.
- 2) Organismos Públicos; creados por el Estado o que han pasado a su patrimonio y que tienen como razón de ser el que determinadas actividades estratégicas deben de estar en manos gubernamentales; - este grupo presenta dos situaciones: se trata de dirigir una actividad de forma diferente a como lo haría la iniciativa privada y la creación de empresas públicas hasta el momento inexistentes.
- 3) Establecimientos gubernamentales que han pasado al Estado, porque el sector privado al que pertenecían se declaró incompetente para administrarlos y que constituyen la problemática más seria para - el sector social de producción.
- 4) Empresas públicas que el Estado adquirió por nacionalización, confiscación o expropiación, porque consideró que la propiedad privada de las mismas dañaba a la nación, le impedía el crecimiento o causaba males por otros motivos. 35/

CLASIFICACION TEORICA

- 1) Las empresas públicas actúan únicamente en aquellas ramas de la economía que no interesan al sector privado y que sirven de apoyo a éste (liberalismo económico).
- 2) Las empresas públicas, además de intervenir en los campos que se mencionan en el punto anterior, se introducen también en una gama de actividades (economía mixta).
- 3) El Estado, por medio de las empresas públicas, mediatiza las industrias básicas y algunas otras ramas que se consideran esenciales para la economía del país (economía mixta de una nación subdesarrollada).
- 4) La mayoría de las empresas existentes, son propiedad del Estado y funcionan de acuerdo con un plan general, elaborado por el gobierno, en el cual se señala producción, precios, administración e incluso excedentes (economía socialista). 36/

2.4 ORGANIZACION .

La administración de las empresas públicas, está directamente relacionada con su sistema jurídico, lo que determinará su organización. Esta variará de un país a otro, dependiendo de la estructura económica que presente, su forma de gobierno y el número de empresas públicas que existan.

Partiendo de las divergencias o similitudes que existen sobre la organización y operación de las empresas públicas, Benjamín Retchkiman define los siguientes tipos:

- 1) Departamento Gubernamental. Este tipo de organización es el que se ha usado para administrar principalmente las empresas manejadas directamente por el Estado y que son las comunicaciones y transportes.
- 2) Autoridad Local. Este tipo de organización se inició en países europeos emanado de los servicios públicos que manejaban las autoridades municipales consideradas como indispensables y básicas como: el alumbrado público, drenaje, agua, transporte urbano, etc. La característica principal de esta organización, reside en que las autoridades financiaban sus inversiones necesarias con el cobro de los servicios que prestaban.
- 3) Comisión Reguladora. La importancia de esta organización está descrita en las siguientes observaciones: "Esta regulación se refiere a la altísima vulnerabilidad del consumidor en una compleja sociedad comercial, atribuyéndola a la competencia imperfecta, a la masiva publicidad, a la diferenciación -por sus productores- de mercancías similares por medio de la marca, del empaque y de variados trucos semejantes, a la ignorancia y falta de conocimiento así como de la falta de capacidad y madurez de la gran masa de la población, para protegerse a sí mismas contra

la explotación, el engaño y el fraude". Esta comisión está hecha para defender la debilidad del consumidor de la presencia de grandes empresas privadas en un sistema de libre empresa.

- 4) Contrato de Operación. Por medio de este tipo de organización, - el Estado delega sus funciones económicas a una empresa privada - para que administre una empresa pública; pero le limita la libertad a la empresa contratista, quien opera con normas que le establece el gobierno según los fines que de ella desea obtener, sin embargo, le deja absoluta libertad en cuanto a la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros.
- 5) Sociedad o Empresa Mixta o de Participación Estatal. "Es una empresa dotada de personalidad jurídica de derecho privado, creada por ley para la explotación de actividades económicas bajo la forma de una sociedad anónima cuyas acciones con derecho de voto pertenecen, en proporción mayoritaria, al Estado o a la entidad de administración indirecta". Esta combinación de propiedad pública y privada, se justifica por el hecho de que el gobierno necesita diversificar sus recursos así como sus inversiones acudiendo al sector privado, resultando de esta empresa mixta un atractivo más, ya que se obtiene la seguridad con la presencia del Estado y mayor éxito por la intervención privada en la administración.
- 6) Empresas del Estado (por acciones). "Son entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y

capital exclusivamente del Estado, creada en virtud de una ley - para la explotación de una actividad económica que el gobierno - ha sido llevado a ejercitar en razón de contingencias o por conveniencia administrativa, y que puede convertirse en cualquiera de las formas de derecho". Este tipo de organización presenta - ciertos aspectos negativos, entre los que sobresalen:

- a) El sistema de la sociedad anónima como empresa de Estado, eva de las responsabilidades constitucionales que se imponen sobre la corporación pública (para en una sociedad democrática, para con el gobierno y poder legislativo).
 - b) El uso de la forma de una sociedad anónima y de la ley que regula el funcionamiento de las sociedades comerciales se transforma en una mera ficción, porque la mayoría o todas las funciones que normalmente corresponden a los accionistas y a la administración, se encuentran reservadas al gobierno, por el estatuto que da marco a la empresa.
- 7) La Empresa o Corporación Pública. La corporación pública "es el más importante descubrimiento en materia de instituciones gubernamentales del presente siglo, y la demostración de tal aserto - se encuentra en que dicho organismo es ya de uso común en todos los países del mundo, cualquiera que sea su estructura económica, su grado de desarrollo o la forma de su gobierno. Es indudable que existieron por siglos organizaciones públicas que han gozado

de diversos grados de autonomía, pero ninguna de ellas tiene semejanza con la empresa moderna del Estado. "Las Naciones Unidas caracterizan a la empresa de Estado de la siguiente forma:

- a) Es propiedad total del Estado.
- b) Está generalmente constituida por o conforme a una ley especial que define sus poderes, derechos e inmunidades y que prescribe la forma de su administración y de sus relaciones con los existentes departamentos o ministerios.
- c) Como un organismo corporativo, es una entidad separada para propósitos legales y puede demandar y ser demandada, contratar y adquirir propiedad a su nombre. A las corporaciones realizando negocios a nombre propio, se les ha otorgado mucha más libertad al contratar, adquirir y disponer de propiedad, que a los departamentos gubernamentales ordinarios.
- d) Excepto los recursos para proveer capital o cubrir pérdidas, la corporación es financiada en forma independiente. Obtiene sus fondos de empréstitos -ya sea de la Tesorería o del público- y de ingresos derivados de la venta de sus bienes o servicios. Está autorizada a usar sus entradas como un fondo revolvente.
- e) Se encuentra exenta -casi siempre- de la mayoría de los estatutos regulatorios y prohibitorios, aplicables a los gastos de fondos públicos.

- f) No está usualmente sujeta al presupuesto ordinario, a las prácticas de contabilidad y auditoría y a los procedimientos aplicables a agencias no corporativas.
- g) En la mayoría de los casos, los empleados y funcionarios de las corporaciones públicas no pertenecen al servicio civil y son contratados y remunerados bajo términos y condiciones que el propio organismo determina". 37/

2.5 CONTROL.

El objetivo de este tema, es examinar la constitución y operación de los organismos a través de los cuales se ejerce el control de las empresas públicas. Al respecto, Hanson menciona las siguientes:

- 1) La Ley. O sea, el cuerpo legislativo que se aplica a la empresa pública en general y a empresas individuales en particular; el informe de Rangún dice que el punto de control más crítico es la ley, decreto u otra legislación básica que estipula la creación de la empresa pública y que es capaz de determinar en gran medida todas las demás relaciones organizativas. En este caso, el control público se asegura principalmente otorgándole derechos de accionista al Estado, y dándole autoridad para emitir las acciones que le son dadas al funcionario gubernamental.

37/ Ibidem. p.p. 341-350.

- 2) El Control Ministerial. Es una forma de control, la cual subordina a las empresas públicas de las Secretarías de Estado o Ministerios. Es la forma de control más usual, donde las empresas se clasifican de acuerdo con los objetivos de cada ministerio. El grado de control ministerial ejercido realmente sobre una empresa pública, dependerá del grado de responsabilidad de cada empresa, de la sensibilidad política de sus operaciones y de sus relaciones financieras con el gobierno.

- 3) El Control Financiero. Debe existir una responsabilidad financiera estricta asumida por una autoridad pública para asegurar la regularidad y la honestidad en el empleo de los fondos. Varios autores afirman que en países avanzados que han desarrollado este tipo de control de gastos apropiado para las dependencias gubernamentales, no pueden ser aplicadas a las empresas públicas, pues puedan reducirle la independencia hasta casi desvanecerla, el hecho de tener presente un guardián del gobierno. Pero en un país donde la gente no se distingue por su confiabilidad financiera, donde el respeto por la propiedad pública no está altamente desarrollado, y donde existe una tradición aceptada de controles financieros meticulosos, cuya ausencia puede ser tomada como una carta no de libertad sino de libertinaje.

- 4) Control de Eficiencia. Este tipo de control consiste en examinar, analizar y controlar los modos de operación de las empresas, para descubrir si están trabajando de un modo provechoso, racional y -

de acuerdo con sus propósitos, y sobre una base de políticas económicas, comerciales e industriales sólidas. Este tipo de control tiene por lo menos apariencia de racionalidad, pero es posible argumentar que, como muchas empresas estatales, son monopolios, y todas gozan de una situación privilegiada; se deben hacer arreglos especiales para asegurar que optimicen su cumplimiento. El autor sugiere que el mejor control de eficiencia sea una combinación: que el ministro aliente a los administradores competentes y que sea implacable con los incapaces.

- 5) Control Legislativo. En un país democrático existen todas las formas de control, porque éstas son respetadas una vez que el parlamento las ha autorizado. Las legislaturas tienen tres funciones principales: legislar, suministrar fondos y supervisar la administración. Generalmente, una empresa pública necesita de la legislación para ser establecida y ejercer sus funciones, también puede necesitar de fondos suministrados legislativamente bajo la forma de subsidios, préstamos, etc., y es una parte del aparato administrativo, por lo tanto, depende del parlamento para que le autorice o induzca sus políticas generales. Por tanto, si se valora altamente el control del parlamento sobre la empresa pública, debe ser mantenido firmemente y deben pensarse formas de usarlo flexiblemente para el funcionamiento de la empresa. 38/

38/ Hanson, A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO. INAP. México, 1978. p.p. 373-376.

2.6 EVALUACION .

Para evaluar a las empresas públicas, es indispensable, además de hacer hincapié en sus resultados financieros, destacar en qué forma contribuyen para alcanzar los objetivos de política económica y social; para ello, es necesario hablar de eficacia y eficiencia de las empresas públicas.

Abordar el contenido de la eficacia de la empresa pública en función al cumplimiento de los objetivos fijados a ésta, implica determinar tales objetivos mediante una agrupación en razón de características homogéneas de los mismos; por otra parte, los objetivos particulares se advierten solamente en los decretos o actas constitutivas respectivas.

Al respecto, Ruiz Dueñas 39/, advierte la existencia de al menos tres diversas formas de eficacia que revisten características complementarias y no excluyentes; estas son: la eficacia social, la económica y la funcional. Las dos primeras las refiere a un ámbito externo y se relacionan con el proceso microeconómico tanto global como sectorial. Por su parte, a la eficacia funcional le da un ámbito interno y micro administrativo, ya que se vincula a la gestión de la empresa pública con sus efectos reflexivos, aunque eventualmente los relaciona con -- los sectores administrativo y económico a los que pertenece.

39/ Ruiz Dueñas, Jorge. LA EFICIENCIA PRODUCTIVA Y FINANCIERA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DE ENERGETICOS: PASADO, PRESENTE Y FUTURO. Revista UAM-Azcapotzalco. Vol. II. Enero-Abril 1981. p. 131.

Estas tres formas de eficacia se derivan del hecho de que las empresas públicas cumplen diversos y variados objetos, de acuerdo a su grado de consecución, por lo que logran determinados niveles de eficacia. Siguiendo al mismo autor, las definiciones son:

- a) "La eficacia social se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social considera prioritarias. Son por lo tanto, no sólo demandas que el Estado requiere satisfacer en virtud de la ideología inmersa en sus fundamentos, sino condiciones necesarias para sostener su equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales. Implica opciones sociales y se relaciona con el modelo de beneficio-costos social, predeterminado más allá del sistema de precios del mercado. La eficacia social implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, provocadas por la actividad de la empresa pública".

- b) "La eficacia económica está íntimamente relacionada con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica; todo ello referido desde la óptica de la empresa pública, así, será influida por la orientación de la política de empleo; la progresividad y proporcionalidad de la política fiscal; la corrección de distorsiones del mercado; las "externalidades" de la economía pública; los niveles y tipos de endeudamiento, etc.; lo anterior implica que no entendemos como pro

pósito de la política económica la simple "maximización" del producto nacional, sino los fines y medios para influir sobre él.

- c) "La auditoría administrativa es el instrumento propio y adecuado para evaluar la eficacia funcional, ya que en el interior de la empresa pública, la toma de decisiones merecerá determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión y la capacidad gerencial. También hay que tomar en cuenta que al sistema de organización lo componen: la planeación, la estructuración, la dirección y el control, lo que se multiplica en forma matricial en cada una de las áreas funcionales. Por otra parte, ya que la dirección es la función por antonomasia de la gestión y considerando a ésta como una cadena de decisiones fundamentales en un sistema de información, la auditoría operacional, dada su naturaleza, resulta ser el método más completo para someter tales decisiones a comprobaciones a posteriori de eficacia".

40/.

En cuanto a la eficiencia, la define como un concepto que permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función a los "insumos" aplicados. Este término pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables; es propio de la economía de merca-

Estas tres formas de eficacia se derivan del hecho de que las empresas públicas cumplen diversos y variados objetos, de acuerdo a su grado de consecución, por lo que logran determinados niveles de eficacia. Siguiendo al mismo autor, las definiciones son:

- a) "La eficacia social se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social considera prioritarias. Son por lo tanto, no sólo demandas que el Estado requiere satisfacer, en virtud de la ideología inmersa en sus fundamentos, sino condiciones necesarias para sostener su equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales. Implica opciones sociales y se relaciona con el modelo de beneficio-costos social, predeterminado más allá del sistema de precios del mercado. La eficacia social implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, provocadas por la actividad de la empresa pública".

- b) "La eficacia económica está íntimamente relacionada con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica; todo ello referido desde la óptica de la empresa pública, así, será influida por la orientación de la política de empleo; la progresividad y proporcionalidad de la política fiscal; la corrección de distorsiones del mercado; las "externalidades" de la economía pública; los niveles y tipos de endeudamiento, etc.; lo anterior implica que no entendemos como pro

pósito de la política económica la simple "maximización" del producto nacional, sino los fines y medios para influir sobre él.

- c) "La auditoría administrativa es el instrumento propio y adecuado para evaluar la eficacia funcional, ya que en el interior de la empresa pública, la toma de decisiones merecerá determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión y la capacidad gerencial. También hay que tomar en cuenta que al sistema de organización lo componen: la planeación, la estructuración, la dirección y el control, lo que se multiplica en forma matricial en cada una de las áreas funcionales. Por otra parte, ya que la dirección es la función por antonomasia de la gestión y considerando a ésta como una cadena de decisiones fundamentales en un sistema de información, la auditoría operacional, dada su naturaleza, resulta ser el método más completo para someter tales decisiones a comprobaciones a posteriori de eficacia".

40/.

En cuanto a la eficiencia, la define como un concepto que permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función a los "insumos" aplicados. Este término pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables; es propio de la economía de merca-

do e implica un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e inversiones; por tal motivo, resulta inadecuado evaluar a las empresas públicas en función exclusiva de ese concepto, ya que no son los análisis costo-beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades, las que orientan los objetivos y las misiones confiadas a ellas.

Sobre este tema, Horacio Flores de la Peña dice que "es muy difícil hacer un análisis estricto de costos y beneficios como en las empresas privadas, porque no debe perderse de vista que los beneficios de las empresas públicas no son exclusivamente financieros, si bien nunca debe permitirse el uso de este hecho para abrir la puerta a la ineficiencia". 41/

El mismo autor, indica que, en el caso de las empresas públicas que operan en el mercado, su eficiencia depende de los siguientes factores:

- 1) "Del nivel de sus utilidades.
- 2) Del costo y calidad del producto o servicio que venda.
- 3) Por su contribución a la Hacienda Pública, a través de mayores impuestos o menores subsidios.
- 4) Que reduzcan las presiones inflacionarias de origen interior y ayuden a defenderse de las del exterior.

41/ Flores de la Peña, Horacio. LOS OBSTACULOS AL DESARROLLO ECONOMICO. FCE. México, 1975. p. 139.

- 5) Su importancia como fuentes de empleo.
- 6) Que contribuyan a disminuir la dependencia externa por medio de mayores exportaciones o de una sustitución acelerada de importaciones.
- 7) Que contribuyan a la descentralización de la actividad económica, creando nuevos polos de desarrollo ". 42/

Profundizando un poco más en el concepto de eficiencia, Jorge Ruiz_ Dueñas nos la describe de tres formas:

- a) "La eficiencia productiva que significa la "maximización" de bienes o servicios al mínimo costo. La noción más común implica relacionar el trabajo humano aplicado a la unidad producida; igualmente, la fuerza de trabajo se suele relacionar con el capital - empleado. Otra forma es el coeficiente resultante del capital - aplicado a cada unidad producida. Estas medidas obtenidas, son comparables con la rama industrial, independientemente de quien sea el propietario de los medios y, en términos generales, refleja una parte importante del papel que el Estado - patrón desea jugar en el ámbito económico y político".
- b) "La eficiencia financiera refleja el nivel de las utilidades, montos de transferencia vía precios y tarifas, subsidios a determinados sectores, nivel de autofinanciamiento y, en términos gene

rales, representa una cuantificación de la eficacia funcional financiera; nuevamente nos encontramos con la necesidad de referir la eficiencia al contexto propio de la empresa pública, combinándolo con otros factores de medición". 43/

Posteriormente y conforme a lo ya expuesto de lo que es eficacia y eficiencia, se puede colegir que la evaluación de la empresa pública, la apreciación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y de las misiones encomendadas, así como el adecuado control, es algo más complicado de lo que comunmente se acepta, y a la pronunciación que de ellos se hacen en contra de sus pérdidas e inoperancias en nombre de los objetivos de política social, por lo que es muy importante definir con toda precisión los objetivos y metas globales, sectoriales y de empresa, que permitan exigir niveles de actuación precisas de acuerdo a los diversos tipos de eficacia y eficiencia ya descritos.

La Dra. Rosa Luz Alegria, nos define de acuerdo con el carácter a la evaluación en los siguientes tipos:

- 1) "Evaluación conceptual; se busca la consistencia entre los grandes propósitos nacionales, los objetivos sectoriales y las metas de cada una de las empresas públicas, todo esto ubicado en el tiempo y en el espacio.

43/ Op. cit., p. 135.

- 2) Evaluación metodológica; que sería la evaluación de procedimientos, refiriéndose a una planeación integral participativa que -- iría desde el proceso de generación de la información hasta la - comunicación de esa información, generando datos a través de un proceso de informática que permita la generación de estadísticas para la generación de proyectos con sus asignaciones presupuesta les idóneas, permitiendo el realizar una evaluación para la cons tante adecuación de los programas a las cambiantes condiciones - de la realidad.
- 3) Evaluación funcional; que se refiere a la operación, a la ejecución de las estrategias elegidas, para que al manejar los recursos disponibles se alcancen las metas deseadas; conciliar lo posible con lo deseable, de acuerdo con lo disponible.
- 4) Evaluación instrumental; la cual abarca tres puntos: la administración, la legislación y el financiamiento. La administración, que se refiere al manejo, el acopio, la utilización de los recu rsos humanos, materiales tecnológicos, etc.; la legislación, como la normatividad, que señala el modelo a seguir; y el financia miento, que define la estrategia de desarrollo desde el aspecto en que debe de estructurarse la inversión, su origen, destino y monto.

5) Evaluación temporal; se busca la articulación de la evaluación en los programas y metas en el corto, mediano y largo plazo, diseñando modelos que permitan la retroalimentación necesaria para efectuar los ajustes necesarios de acuerdo con el modelo del que se - parte". 44/

Además, la misma autora, recomienda que esta evaluación debe realizarse en forma permanente y a tres tipos de niveles: interno, de relación y de conjunto, es decir, interno cuando fuera dentro de la misma empresa; de relación cuando se realiza entre la empresa y las empresas que constituyen un determinado sector de actividad, y de conjunto, cuando se realiza dentro del contexto general de las empresas públicas del sector público.

44/ Alegría, Rosa Luz. EMPRESAS PUBLICAS. Presidencia de la República. C.H.E.A. 1978, p. 24.

SEGUNDA PARTE

3. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

La empresa pública como integrante del aparato económico del Estado, ha tenido gran relevancia en el proceso de industrialización de nuestro país. Con el objeto de analizar su papel desempeñado en el desarrollo de México, en un principio es importante conocer las características de las funciones administrativas del Estado en el sistema capitalista, haciendo énfasis en su papel desempeñado a través de todo este proceso.

3.1 EL ESTADO EN EL CAPITALISMO.

La evolución que ha registrado el Estado en el capitalismo al transitar del rol de policía al de agente y rector de la economía, se advierte en forma precisa, pues siempre tuvo una fuerte injerencia en la economía y en la vida social como resultado del esquema colonial de corte mercantilista que impuso la metrópoli a la Nueva España. La prolongación de este sistema y la lejanía y magnitud de la Nueva España, dan lugar a que la Administración sea compleja y desordenada, burocrática, casuística y, por ende, ineficaz. 45/

Esa deficiencia estatal, no se tradujo en una economía de mercado o en una sociedad civil libre, sino en la aparición de entidades -

45/ Stein, S.J. y Stein, B.H. LA HERENCIA COLONIAL DE AMERICA LATINA. Siglo XXI. México, 1971.

cuasiestatales, colocadas entre la Administración y el pueblo, que ejercían funciones de autoridad y que reglamentaban y manejaban la vida económica y social.

En esa etapa, la Administración establece monopolios públicos y privados en beneficio de los grupos sociales identificados con el proyecto colonial y, salvo en casos muy específicos, están ausentes los servicios públicos prestados directamente por la organización administrativa, siendo precisamente la Iglesia quien toma para sí algunas actividades que después se considerarían servicios públicos (hospitales, escuelas, horfelinatos). 46/

Durante la república restaurada, los movimientos accidentales que caracterizaron a la primera cincuentena de nuestra vida independiente, no permitieron una política económica que concordara con los criterios inhibitorios del liberalismo. Primero buscaron instituir el Estado y luego definir el modo de ser del ente estatal.

Por otra parte, sus limitaciones financieras, le impidieron que abordara directamente las actividades que en los países desarrollados de Europa ya recaían en la organización administrativa, pues "las obras y servicios públicos -construcción y mantenimiento de caminos, aduanas, correos, etc.- estaban debido a la incapacidad -

46/ Ruiz Massieu, JOSE FRANCISCO. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DERECHO EN MEXICO. INAP. México, 1980.

del Estado de asumir su ejecución o porque habían sido usadas como - medio de pago, en manos privadas". 47/

Con seguridad, la medida que tuvo mayor efecto en la relocalización de la riqueza y en el impulso a la burguesía ascendente, fue el poner en vigor la legislación de la desamortización de los bienes del clero que aceleraría el proceso de acumulación al destruir la propiedad comunal.

Es en el Estado porfiriano cuando se logra el desarrollo del proyecto capitalista a través de su injerencia en la economía; tendió a - desarrollar la nación y vincularla con la economía internacional.

En el sentido moderno del término -como lo describe Hanson 48/- el desarrollo económico de México data de la dictadura del general Porfirio Díaz. Aún cuando la reputación del tirano Díaz es terrible, fue él quien le dió al país estabilidad política, un código uniforme de minería y una legislación moderna en materia de impuestos, con lo cual estimuló la inversión de capital extranjero para la explotación de los recursos naturales. Durante el periodo de su gobierno,

47/ Cardoso, Ciro. F.S. FORMACION Y DESARROLLO DE LA BURGUESIA EN MEXICO. Siglo XXI. México, 1978. p. 19.

48/ Hanson, A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO. INAP. México, 1978. p. 132.

México se elevó hasta convertirse en el primer productor de petróleo; la producción de carbón, que solamente pudo iniciarse siete años después de la ascensión de Díaz al poder, alcanzó en 1910 los 2.7 millones de toneladas; se establecieron más de cien compañías de luz y fuerza; se incrementó el número de kilómetros de vía férrea, de 650 que había en 1876, a 20,000 en 1911; se expandió rápidamente la industria ligera en las ramas de textiles, papel, aceite de algodón, jabón, cerveza y tabaco; las cosechas para la exportación crecieron en forma tal, que para los primeros años del siglo veinte rivalizaban con los minerales y el petróleo como fuentes de divisas.

El capital privado, parcialmente doméstico, pero mayoritariamente extranjero, fue el principal responsable de tales avances. El papel del gobierno fue sobre todo el de policía usando métodos severos y, en ocasiones, sangrientos, obligando al pueblo de México a pagar un elevado precio.

Esta prolongada presencia del porfirismo, se debió básicamente al gran impulso económico que se produjo con la combinación de la transformación capitalista interna y al auge mundial al que México fue incorporado tanto por las fuerzas expansivas del capitalismo del exterior, como por las vigorosas tendencias internas. "El porfirismo introdujo cambios en el manejo de los asuntos públicos y políticos en relación con el liberalismo de Juárez, sobre todo en lo que se re

fiere a la mayor concentración del poder a pesar de la proclamación de los principios federalistas, el pragmatismo en el manejo de la cosa pública y la desinhibición para que el Estado interviniera en los asuntos económicos de la nación.

Es en esta etapa cuando el poder del Estado cobra gran importancia como promotor y protector de las transformaciones para estimular el lucro de los empresarios y, de esta forma, coadyuvar a la acumulación capitalista, es donde su poder crece más allá de los límites del liberalismo ortodoxo debido a la necesidad de participar en la economía.

En 1914, "México era la república económicamente más avanzada de centro y sudamérica, lo cual se debía, en buena parte, al interés extranjero en sus metales industriales y preciosos" 49/. El valor de sus recursos naturales y su cercanía con Estados Unidos, hicieron que su política económica provocara siempre un profundo y permanente interés en grupos extranjeros poderosos.

Hasta antes de la Revolución, aún cuando los gobiernos que la precedieron habían de alguna forma u otra intervenido en la economía de la nación, esas intervenciones se habían conservado más que nada como un instrumento de regulación. No es sino a partir de 1917 que

49/ Ibidem p. 35.

el papel del Estado intentó ser diferente, además de sus funciones tradicionales, pero comenzó a intervenir en la economía como nunca antes y como nunca lo habían imaginado los defensores del Estado -guardián.

Cuando la administración pública empezó a estabilizarse de 1920 a 1930, comienzan a sentirse los efectos de la crisis internacional de 1929, el Estado impulsa la creación de una nueva infraestructura institucional, materia que da lugar a la creación de organismos como el Banco de México, S.A. (1925), la Comisión Nacional de Irrigación (1925), la Comisión Nacional de Caminos (1925) y el Banco -Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. (1925). A principios de la década de 1930, la tierra estaba siendo redistribuida, se ha bían promulgado leyes laborales y el Partido Nacional Revolucionario había formulado un Plan Sexenal (1933).

Con la existencia de problemas sociales y políticas internas y, en especial, con los efectos de la crisis internacional de 1929, se -origina un cambio en la política económica en los años 1931-1932, donde se acelera la expansión empresarial del Estado donde su campo de acción va más allá del suministro de una infraestructura básica para el desarrollo nacional; de esta forma, en el período que va de 1933 a 1940 se crean: Nacional Financiera, S.A. Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro -después ISSSTE-, y Banco Hipoteca--rio Urbano y de Obras Públicas, S.A.; Petróleos Mexicanos, S.A.;

Productora e Importadora de Papel, S.A. en 1935; Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. en 1936; Comisión Federal de Electricidad, S.A.; Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. -expropiación de la parte que pertenecía a particulares-; Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. -hoy CONASUPO-; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S.A. -después Banfoco- hoy Banco Pesquero, S.A. y Aseguradora Mexicana, S.A. en 1937; Petróleos Mexicanos, S.A. -expropiación en 1938. y la Comisión de Fomento Minero en 1939 .

A.H. Hanson describe los inicios de la década de 1930, ... "por muchos años el gobierno había sido completamente corrupto y opresivo, y había dejado de hacer esfuerzos serios para implementar el programa de la Revolución Mexicana tal como se había previsto en la Constitución de 1917. Aún cuando Cárdenas (1934-41) había sido no minado a la presidencia por el desacreditado Calles -quien controló al país por espacio de diez años como un verdadero gánster- rompió con su protector, lo deportó y procedió a organizar un gobierno comparativamente honesto y extremadamente dinámico. Aceleró en forma extrema la redistribución de la tierra mediante la Ley de Expropiación de 1936, que le daba poderes al gobierno para tomar posesión de toda clase de propiedades, "en razón de la utilidad pública" Cárdenas nacionalizó los ferrocarriles (junio 1937), la industria petrolera (marzo de 1938) y varias plantas industriales". 50/

Sin embargo, la preocupación central de Cárdenas fueron los campesinos y su bienestar, pues además de distribuirles las tierras, se consagró a elevarles el nivel material creando para ello el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935). Respecto a la industrialización, se puede ver su gran interés en este aspecto como quedó demostrado con el proyecto de ingenio azucarero de Zacatepec.

La creación de estos organismos por parte del Estado, fue con el deseo expreso de tomar en sus manos la conducción de los sectores financieros, estratégicos y productores de la economía nacional como palanca promotora de su desarrollo y de la soberanía nacional.

Cuando Avila Camacho sucedió a Cárdenas en la presidencia en 1940, aparentemente no se produjo ninguna revolución política o cambio político alguno. Sin embargo, pronto se hizo evidente un cambio de intereses. Al respecto, A.H. Hanson nos describe la situación: "Mientras que bajo el gobierno de Cárdenas permanecieron casi en desuso las leyes que concedían exención de impuestos a la industria, bajo el de Avila Camacho se aplicaron de lleno y su alcance fue empleado considerablemente. Se le dio mayor protección a las tarifas arancelarias y, por primera vez, se introdujo el control directo sobre las importaciones. Se urgió a las financieras a que promovieran empresas industriales a través de la compra de acciones y obligaciones; la Nacional Financiera, banco de inversión pú-

blica creada para organizar un mercado interno para las acciones - de empresas estatales, fue reorganizada de tal manera que fuera ca paz de ayudar tanto a las industrias ya establecidas como de tomar la iniciativa para establecer empresas "nuevas y necesarias" que - no eran suficientemente atractivas para el capital privado". 51/

Esta situación que prevalecía en el momento político, aunada a la creada por la Segunda Guerra Mundial, hace que se reoriente la política económica gubernamental y de las funciones del conjunto de las empresas públicas.

La Ley de Industrias Manufactureras, por ejemplo, eximía a las industrias "nuevas y necesarias" de casi todos los impuestos y derechos sobre equipo importado por un período que iba de los cinco a los diez años.

Esta nueva política consistió básicamente en la consolidación de - la "paz social" y en la promoción de la industrialización de México. De esta forma, durante este período se agregan al conjunto de empresas públicas las siguientes: Compañía Distribuidora y Reguladora, S.A. -hoy CONASUPO- (1941); Instituto Mexicano del Seguro Social; Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A.; Altos Hornos de México, S.A.; Fundidora de Hierro y Acero, S.A. y Café

51/ Hanson, A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

de Tapachula, S. de R.L. de C.V. -hoy Beneficios Mexicanos de Café, S. de R.L. de C.V.- en 1942; Compañía Carbonífera Unida de Palan, - S.A.; Cobre de Mexico, S.A. y Guanos y Fertilizantes de México, - S.A. -hoy FERTIMEX- en 1943, y en 1944 Sosa de Texcoco, S.A.

Para esta época, las obras de infraestructura se habían estabilizado y dejan de tener el crecimiento tan acelerado que habían tenido con anterioridad, y, en general, el aparato productivo para beneficiar de manera casi exclusiva a la iniciativa privada, a fin de lograr la consolidación de una clase empresarial y de esta forma fortalecer al capitalismo en nuestro país. Estaba claro que el gobierno en funciones había emprendido una política de industrialización muy diferente a la emprendida por Cárdenas, y que el idealismo revolucionario de éste había sido reemplazado por un llamado a la participación privada. Siguiendo al mismo autor, durante los gobiernos de Alemán y Ruiz Cortínez, esta política prosiguió cada vez a un ritmo más acelerado y con menos inhibiciones, y la actitud un tanto titubeante de la administración de Avila Camacho hacia el capital extranjero, especialmente el norteamericano, fue reemplazada por una actividad de positiva cordialidad.

Ello no significó que se redujera la intervención gubernamental en los negocios, al contrario, creció más rápidamente que la privada al tiempo que se le ofrecía al industrial toda una batería de "incentivos", pero sí significó que cada vez fuera más difícil distin

guir la participación del gobierno en los negocios, de la participación de los negocios en el gobierno. En esta etapa se utiliza al máximo la capacidad de la planta industrial existente, sobre todo la estatal, la cual operaba con tarifas tan bajas a fin de transferir excedentes del sector público al privado, lo que le origina una descapitalización, sobre todo en el caso de los ferrocarriles y, en menor grado, en el petróleo y la electricidad.

Para el año 1950, el proceso de industrialización se encontraba sumamente avanzado, sobre todo por el desenvolvimiento de la industria de bienes de consumo duradero (automóviles, aparatos electrodomésticos, línea blanca, etc.) y ya eran de otro tipo las necesidades de infraestructura, como es el caso de los ferrocarriles, los cuales ya no tienen la expansión que tuvieron antes de la guerra, y en su lugar se crean los puentes y caminos, más ligados a la industria automotriz, a la que se le está imprimiendo gran dinamismo. También en esta etapa surge un cambio muy importante, pues el Estado sólo no crea más empresas públicas, sino que las ya existentes, se encuentran en dificultades de operación originado por el fortalecimiento que le dieron a las empresas privadas.

La creación de nuevas empresas por parte del Estado entre los años de 1946 a 1960, se intensifica, destacando: Ayotla Textil, S.A.; - Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A.; Banco Nacional del Monte de Piedad y el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. en 1946; Departamento de la Industria Militar; Banco Na--

cional Cinematográfico, S.A.; Ingenio Independencia, S.A. y Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial en 1947; Industria Petroquímica Nacional, S.A. en 1949; Henequén del Pacífico, S.A. de C.V. y Patronato del Ahorro Nacional en 1950; Empacadora Ejidal, S.A.; Comisión del Río Fuerte; Comisión del Río Grijalva; Diesel Nacional, S.A.; Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V. y Maíz Industrializado, S.A. en 1951; Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.; Constructora de Carros de Ferrocarril, S.A.; Compañía Minera "La Florida de Misquitz, S.A."; Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. en 1952; Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A.; Ingenio Rosales, S.A.; Operadora Textil, S.A. de C.V. y Banco Nacional de Transporte, S.A. en 1953; Comercial Mexicana, S.A. y Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. en 1954; Sales y Alcalis, S.A. en 1955; Comisión Nacional de Seguros y Zincomex, S.A. y La Perla en 1956, y en 1957 Minas de Fierro, S.A.

La creación de estos organismos cuyo objetivo por parte del Estado no era tan sólo el de complementar la inversión privada o mantener fuentes de ocupación, sino el de acelerar el proceso de acumulación y evitar cuellos de botella, estructuraron un aparato económico-financiero complejo con una aportación importante a la producción industrial, sobre todo porque se integran al aparato productivo en general, mediante el impulso de ramas como el acero, la energética, los transportes, los fertilizantes, etc., implantando precios subsidiados y tarifas preferenciales de una manera indiscriminada, lo cual permitió en un lapso considerable, la subsistencia -

de muchos pequeños y medianos productores.

Esta preocupación del gobierno por mantener un desarrollo estable del sistema económico a través de una estabilidad cambiaria, con un crecimiento más rápido de la economía y reduciendo la inflación y financiando el déficit estatal, ya no a través de emisión monetaria inflacionaria, sino por medio de créditos externos y créditos internos captados estos últimos a través del sistema de encaje legal. Para ello crea las siguientes empresas públicas: Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. en 1960; Instituto Nacional de Protección a la Infancia; Siderúrgica Nacional, S.A. -antes Toyoda de México-, Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Azucarera de la Chontolpa, S.A. y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. en 1961; Administradora Inmobiliaria, S.A.; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Ingenio San Francisco; El Naranjal, S.A. y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. en 1963; Banco Nacional Agropecuario, S.A. y Aeropuertos y Servicios Auxiliares en 1965; Industrial en Abasco y Sistema de Transporte Colectivo -Metro- en 1967 y en 1969, Siderúrgica "Las Truchas" y Algodonera Comercial, S.A.

Con el inicio de la década de los setentas, la hegemonía de los Estados Unidos comienza a resquebrajarse; la plena recuperación de las economías destruidas en la guerra, particularmente las de Alemania y Japón, aunada a un ascendente y cada vez más poderoso blo-

que de países socialistas y a una creciente rebeldía popular anti-imperialista en los países periféricos, son los elementos que definen la necesidad de un replanteamiento de la estructura de fuerza, alianza y estrategias dentro del sistema capitalista en esta década. En 1979 Estados Unidos presenta su déficit comercial de más alto en muchas décadas; el dólar fuertemente sobrevauado empieza a tambalearse, en esta década se concreta la fase final del capitalismo : su etapa monopólica. México se incorpora a la inestabilidad del mundo capitalista actual, después de haberse conservado antes de esta fecha las características básicas de lo que se dió por llamar el "milagro mexicano".

Con esta crisis empieza en México a perderse la eficiencia de los mecanismos que sostuvieron al denominado "desarrollo estabilizador".

Este período se caracteriza en lo general por el desarrollo del capital financiero que impulsa al proceso de acumulación capitalista en el cual se combinan el capital monopolista extranjero, el sector monopolizado nacional, en lo esencial, subordinado al primero, y la ampliación cuantitativa y cualitativa del aparato económico estatal subordinado e interrelacionado también en lo esencial con los anteriores. Al respecto, Adolfo Gilly dice: "Dentro de la industria -- privada el sector cada vez más dominante es el correspondiente a la inversión extranjera, particularmente a las multinacionales de Estados Unidos, en realidad aquel sector estatal se convierte cada vez más en tributario de dichas multinacionales. A través de éstas, -

una buena parte de la plusvalía generada en las empresas estatales y sobre todo en la industria eléctrica, va finalmente a alimentar la acumulación capitalista en la metrópoli imperialista". 52/

La crisis que se manifiesta al inicio de la década de los setentas le imprime particularidades a la empresa pública; ésta es utilizada por el Estado como parte de la política económica inmediata y - como paliativo de los efectos de la depresión y, a la vez, para refuncionalizar sectores claves (acero, minería, energético, etc.) y buscar la reconstrucción del crecimiento estabilizado. Esto lo - busca realizando ciertos ajustes a su política empresarial, orientada a alcanzar dos objetivos básicos:

- a) "Por medio de la modernización de los sectores agrícola e industrial trata de elevar el nivel de productividad, con el fin de convertir al país en exportador de productos industrializados.
- b) Por medio de reformas a la política económica, en especial la política fiscal, trata de fortalecer e incrementar al aparato estatal y a través de reformas a la administración, darle mayor eficiencia y racionalidad al Estado. También intentará redefinir las relaciones existentes entre el poder político y - las fracciones de clases privilegiadas con el fin de agilizar un aparato industrial anquilosado". 53/

52/ Gilly, Adolfo. ONCE TESIS SOBRE MEXICO. Revista Coyoacán No. 1. México, 1977. p. 49.

53/ Núñez Estrada, Héctor. EMPRESAS PUBLICAS Y ACUMULACION. Revista U.A.M. Azcapotzalco. Enero-Abril 1981. México. p. 51'

Como consecuencia, se hacen inversiones en proyectos fundamentales para aumentar la producción de acero, que en los planes iniciales_ preveían incluso la exportación a través de la Siderúrgica Lázaro_ Cárdenas "Las Truchas", las ampliaciones de Altos Hornos de México; además se crean infinidad de organismos de fomento como el FOGAIN, el IMCE, FOMAFZ, FOMEX, etc., hasta contabilizarse alrededor de 700 organismos paraestatales. También se expide la Ley para Promover_ la Inversión Mexicana y regular la inversión extranjera.

De fortalecer al Estado a través de una revisión de la política - fiscal y la de los precios y tarifas de bienes y servicios presta- dos por las empresas públicas, se pasa a la creación de la infraes- tructura institucional que la nueva política económica requiere co- mo el CONACYT y la Comisión Coordinadora de Puertos, y lo más im- portante, se vuelve a prestar atención a los gastos sociales a fin de contener las demandas cada vez mayores de los grupos menos pri- vilegiados de la sociedad, por lo que se crean el Instituto Nacio- nal de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo Na- cional de Consumo para los Trabajadores, se extiende el servicio - del IMSS a los trabajadores del campo, se amplían las acciones de_ CONASUPO, se moderniza al sector agropecuario-forestal, creándose_ Productos Pesqueros de México; la Comisión Nacional de Zonas Ari- das; la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Tabacos Mexi- canos; Productos Forestales de la Tarahumara; la Forestal Vicente_ Guerrero; además se nacionalizan empresas extranjeras como la Com- pañía Minera de Cananea; Procesadora de Productos Alimenticios --

Heinz Internacional; Industrias de Teléfonos, S.A. -subsidiaria de ITT- y se rescatan empresas en bancarrota como el Ingenio San Cristóbal y el Banco Internacional, S.A.

Esta situación dió origen a la ampliación del déficit fiscal del Estado, es decir, un desorden en las finanzas que en algo contribuyó a la devaluación, pues una proporción importante de la inversión se cubrió a base de deuda externa.

Héctor Núñez Estrada, nos describe ampliamente este proceso. "El crecimiento en la creación de paraestatales creó problemas de coordinación y control, sobre todo debido a los grandes volúmenes de subsidio indiscriminado que en situación de crisis el Estado transfería a toda la masa de capitalistas, independientemente de la rama, tamaño, grupo, etc. Ello constituía un aspecto aparentemente no racional en la lógica de reproducción del capital que imponía la coyuntura, aunque era racional en el sentido de la reconstitución política, cuyas medidas iban desde la compra de conciencias, la redistribución sectorial, hasta mecanismos de control socio-político como fue el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual redistribuía recursos entre campesinos que venían a paliar su problemática, evitando así su incorporación tanto al movimiento guerrillero que se gestaba en esa época, o bien las invasiones de tierras".

54/.

54/ Ibidem p. 51.

El gobierno de López Portillo hizo un replanteamiento del desarrollo, para buscar salida a la crisis, con perspectivas de crecimiento en el mediano y largo plazo a través de su programa de Alianza para la Producción, delineado en su discurso de toma de posesión: "buscamos orientar las inversiones a las siguientes prioridades: sector agropecuuario, acuacultura, energéticos, petroquímica, minería, siderúrgica, bienes de capital, transporte, bienes de consumo popular, mediante acuerdos específicos por rama de actividad, con la iniciativa social, así como la privada, nacional y extranjera".

55/.

Estas perspectivas provocaron una serie de reformas y reorientaciones que han refuncionalizado el proceso de acumulación y fueron apoyados fundamentalmente por la política hacia la exportación masiva de petróleo y gas.

En este modelo se hablaba de administrar atinadamente a las empresas públicas, de racionalizar y optimizar sus funciones, de generalizar el mecanismo costo-precio en dichas empresas, "para evitar distorsiones en su estructura financiera". Por otra parte, la instrumentación de las políticas requería "reorganizar la administración para organizar al país", lo cual se haría a través de la Reforma Administrativa.

55/ "Discurso de Toma de Posesión de José López Portillo". Excelsior

2 de diciembre de 1976.

El gobierno que está actualmente en funciones, dentro de sus programas, en especial el que se refiere al sector paraestatal, está contenido de una profunda reestructuración operativa y financiera de todas las empresas públicas, consistente en reforzar aquéllas - consideradas estratégicas para el desarrollo del país en este momento de crisis financiera y liquidar o vender aquéllas paraestatales que sean abiertamente ineficientes o no estén ubicadas en sectores primordiales. El programa expone la "particular vulnerabilidad" que tienen las empresas públicas por el esquema de operación a que han sido sometidas, esto es, elevada dependencia de los recursos externos.

El origen de las empresas públicas, ha sido motivado por todas las causas que en este apartado se ha mencionado; algunas de ellas ya han desaparecido o han sido absorbidas por otras empresas y organismos, lo importante es apreciar el desarrollo del sector paraestatal y sobre todo, apreciar los períodos en que han sido determinantes para apoyar las políticas económicas ya mencionadas.

3.2 ORIGEN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

La mayor parte de las empresas públicas en México, fueron creadas a partir de 1917, principalmente a raíz de la promulgación en ese año de nuestra Constitución Política, la cual le dió al Estado amplias facultades para regular y activar la vida social, política y económica de la nación.

Estos nuevos organismos públicos, no sólo han permitido al Estado - reivindicar desde esa época un número cada vez mayor de funciones - sin limitarse al esquema de la administración directa del Ejecutivo Federal, que estarían sujetos a la excesiva centralización, sino - que su personalidad jurídica propia les permite desarrollar nuevas funciones en toda la nación sin intervenir en el pacto federal.

Entre los objetivos que el Estado persigue en México al participar activamente en la vida económica y social del país, Alejandro Carrillo Castro destaca los siguientes:

- "Acelerar el desarrollo nacional;
- Aumentar la productividad y el empleo;
- Elevar el nivel de vida;
- Abrir fuentes de crédito;
- Facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza;
- Proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (como la energía eléctrica, el agua, los transportes y las comunicaciones, etc);
- Reducir el grado de dependencia en que se encuentra el país con respecto al capital y a la dirección extranjeras;
- Facilitar la expansión y diversificación del comercio exterior;

- Suministrar un servicios necesario que, tal vez, no sería -
lucrativo o resultaría excesivamente caro si lo explotase -
una empresa estrictamente privada; y
- Garantizar el control gubernamental de algunos sectores de -
la economía, considerados como estratégicos para el acuerdo
cumplimiento de los objetivos de política que establece la
Constitución". 56/

Otro de los estudiosos de la empresa pública, es Jorge Beristein, quien en una de sus investigaciones destaca otras razones para que el Estado creara estos organismos públicos:

- "Para confiscar los beneficios privados en favor del público. A través de esta forma de intervencionismo el Estado puede -
obtener recursos para la inversión o el gasto público.
- Para producir bienes colectivos. Es decir, aquéllos cuyo -
consumo no es privativo de uno o varios individuos, sino --
que están al servicio de toda la colectividad, lo que es po
co atractivo para el sector privado, por la dificultad de -
fijar y de cobrar el precio.
- Para controlar un monopolio natural. Cuando la producción
se efectúa con costos marginales decrecientes, tendientes a
cero o derivado del régimen legal, como la explotación de -
recursos naturales.

- Para superar etapas de lento crecimiento, porque el Estado puede realizar inversiones emprendedoras aún cuando la expectativa de ganancia a corto plazo sea reducida.
- Para corregir desequilibrios regionales, actuando la empresa pública como líder que se aprovecha de ventajas fiscales, lleva su beneficio -y con esto su capacidad de inversión- o baja su precio, obligando a las empresas privadas de la industria a seguirla y
- Para enfrentarse a la invasión de empresas multinacionales, dado el apoyo que la empresa pública puede recibir del gobierno; o para aliarse en igualdad de fuerzas con dichas firmas". 57/

Para los economistas René Villarreal y Rocío de Villarreal, el origen de la creación de empresas públicas en México, está en función de situaciones diversas, entre las cuales se cuentan:

a) "La decisión del Estado de crear entidades para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba. Algunas de estas funciones eran necesarias para dotar de cierta estabilidad al sistema económico; tal fue el caso del banco central que se creó, en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda. Otras se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido.

b) La prestación directa y la explotación de recursos básicos y estratégicos que garanticen a través del control del Estado la soberanía nacional y la prestación de ciertos servicios públicos, --

considerados también de interés nacional. Tal es el caso de la nacionalización del petróleo (PEMEX) y la energía eléctrica (CFE).

c) La atención de campos de actividad económica que, si bien no representaban servicios básicos para la nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. En ocasiones esto se debió a sus altos requerimientos de inversión y largos períodos de recuperación de la misma. Otras veces se debió a la intervención de empresas privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado, con el objeto fundamental de mantener fuentes de trabajo y la necesidad de sostener actividades que eran básicas para operar con un mínimo de integración en la economía nacional, como es el caso de Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, y Guanos y Fertilizantes de México.

d) La necesidad de que el sector público tenga empresas que busquen objetivos de bienestar social enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población y que sirvan como instrumentos reguladores del sistema de mercado; de ahí la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). 58/

- Para superar etapas de lento crecimiento, porque el Estado puede realizar inversiones emprendedoras aún cuando la expectativa de ganancia a corto plazo sea reducida.
- Para corregir desequilibrios regionales, actuando la empresa pública como líder que se aprovecha de ventajas fiscales, lleva su beneficio -y con esto su capacidad de inversión- o baja su precio, obligando a las empresas privadas de la industria a seguirla y
- Para enfrentarse a la invasión de empresas multinacionales, dado el apoyo que la empresa pública puede recibir del gobierno; o para aliarse en igualdad de fuerzas con dichas firmas". 57/

Para los economistas René Villarreal y Rocío de Villarreal, el origen de la creación de empresas públicas en México, está en función de situaciones diversas, entre las cuales se cuentan:

a) "La decisión del Estado de crear entidades para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba. Algunas de estas funciones eran necesarias para dotar de cierta estabilidad al sistema económico; tal fue el caso del banco central que se creó, en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda. Otras se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido.

b) La prestación directa y la explotación de recursos básicos y estratégicos que garanticen a través del control del Estado la soberanía nacional y la prestación de ciertos servicios públicos, --

considerados también de interés nacional. Tal es el caso de la nacionalización del petróleo (PEMEX) y la energía eléctrica (CFE).

c) La atención de campos de actividad económica que, si bien no representaban servicios básicos para la nación, constituyeran renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. En ocasiones esto se debió a sus altos requerimientos de inversión y largos períodos de recuperación de la misma. Otras veces se debió a la intervención de empresas privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado, con el objeto fundamental de mantener fuentes de trabajo y la necesidad de sostener actividades que eran básicas para operar con un mínimo de integración en la economía nacional, como es el caso de Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, y Guanos y Fertilizantes de México.

d) La necesidad de que el sector público tenga empresas que busquen objetivos de bienestar social enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población y que sirvan como instrumentos reguladores del sistema de mercado; de ahí la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). 58/

58/ Villarreal, René y Ramos de Villarreal, Rocío. LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO, COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO. El Trimestre Económico. Vol. XLV. No. 178. Abril-Junio 1978. México. p.p. 215-216.

3.3 LA POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO A TRAVES DE SUS EMPRESAS.

La constitución del aparato económico del Estado mexicano en forma sistemática y creciente, se inicia en el período postrevolucionario como una necesidad del restablecimiento de las condiciones de producción capitalista en las nuevas modalidades y en su acción de organización colectiva del proceso de trabajo, aparentemente sólo de naturaleza técnico-administrativo englobada en la función política esencial del Estado capitalista, que consiste en la reproducción de las relaciones de producción.

Las empresas paraestatales han sido uno de los instrumentos fundamentales de la política económica; a través de ellas el Estado ha incidido en el proceso productivo y demanda crecientes insumos industriales, en particular de bienes de capital. El peso de estos organismos públicos en la economía, está dado por su contribución a la producción nacional y la formación de capital, como quedó expuesto en líneas anteriores, así como por la generación de empleos y fundamentalmente por su ubicación estratégica en las actividades económicas.

El proceso de industrialización que se desarrolló en la postguerra, caracterizado por la internacionalización del capital que subordina a la burguesía nacional, permite una tendencia sostenida de la producción industrial, sector que se convierte en el más dinámico de la economía desde mediados de los años cincuentas; tales acciones modernizaban al país y mejoraban las condiciones de las mayorías además de que fortalecían la independencia económica de México.

Las tendencias de las fuerzas económicas junto con la política -- económica que el gobierno puso en práctica, crearon un aparato -- industrial diversificado y de grandes proporciones que rápidamente se reflejó en el producto global del país.

Ahora bien, desafortunadamente todo este crecimiento se consiguió a costa del bienestar de las grandes mayorías; ya que se logró -- únicamente mantener un alto nivel de consumo dispendioso por parte de una minoría de privilegiados que utilizaron las ventajas -- que otorgaba este tipo de política, en lugar de darle un ritmo de expansión constante a las actividades básicas como a la industria productora de bienes de capital así como a la de petróleo.

Esta situación, provocó que se descuidara el sector agrícola cuyo crecimiento no fue acorde con el del sector industrial, por lo -- que esta relación de intercambio desfavorable y la baja tasa de -- inversión pública en el campo, originó una continua descapitali-- zación, que afectó profundamente su crecimiento.

Consecuentemente, el mercado redobló la desigualdad de su evolu-- ción, reforzó la deformación del crecimiento industrial y abrió -- la puerta para renovados problemas de realización en el futuro. -- Este proteccionismo favoreció en forma discriminada y exclusiva-- mente a las industrias de consumo, en tanto que por otro lado, se estimuló la importación de bienes de capital. De esta forma, ni se propició mayor capacidad para exportar ni se avanzó en la in-- tegración nacional de la industria, y sí se gestó por el lado de la oferta, un patrón de acumulación autolimitativo dando como re-

sultado una dependencia externa, haciendo la reproducción del sistema más vulnerable.

Lo más significativo de todo esto, fue que al utilizar cada vez -- más los recursos financieros del exterior y al pago de los altos -- intereses que esta deuda creaba frente a una insuficiencia dinámica de las exportaciones, dió como resultado que la política económica y en particular el gasto del Estado, se subordinara a las necesidades de corto plazo y de estabilidad financiera interna y externa, descuidando sectores estratégicos, de tal forma que los resultados se expresaron en erupciones políticas y sociales, lo que a su vez desembocó en una de las crisis más profundas del capitalismo mexicano.

La actividad económica del sector público que le permitió expandirse considerablemente, y posteriormente se redujo significativamente en los años sesentas, Carlos Tello nos la describe de la siguiente forma: "La política económica del Estado estuvo durante muchos años casi exclusivamente orientada de modo artificial a reducir -- los riesgos y asegurar las tasas de ganancia de esa expansión de -- vía estrecha. Sustentada en buena medida en la forzosa estabilidad de precios en sectores clave, resultaba insostenible a largo -- plazo, al minar la posibilidad financiera del Estado, y por tanto su capacidad de subsidiar en general, al mismo tiempo que se sofocaba la expansión de esos sectores (fundamentalmente energéticos, azúcar, tarifas de agua y transporte ferroviario y productos agrícolas para el consumo doméstico). El tabú establecido en torno a la posibilidad de que el Estado pudiera manipular cualquier variable económica --principalmente las políticas fiscal y monetaria-- --

para vulnerar algún interés del sector privado terminó por arrinconar al gobierno en un callejón sin salida. De ese modo los empresarios se comieron la gallina de los huevos de oro". 59/

En cuanto a la insuficiencia de recursos propios del sector público, éstos disminuyeron su crecimiento, debido especialmente a la congelación de los precios de los productos y servicios que proporcionaban las empresas estatales; éstas han funcionado por la vía de los precios como canales permanentes para trasladar excedentes hacia el capital privado; además, otra función básica para el desarrollo capitalista ha sido la producción suficiente de insumos y servicios de uso generalizado, con el fin de coadyuvar a un material adecuado del proceso de acumulación de capital.

Estas dos razones condujeron necesariamente a las empresas públicas a una situación financiera desequilibrada que repercutió de manera obligada sobre el monto del endeudamiento. Respecto al crédito, el interno no era suficiente para sobrellevar la situación, por lo que fue necesario recurrir al crédito externo y a las inversiones extranjeras creandose desequilibrios en la balanza de pagos del país.

El patrón de acumulación de capital al depender de manera permanente de la producción de bienes de consumo duradero, originó una gran concentración de la propiedad y del ingreso, la penetración del capital extranjero se incrementó, el desempleo y la represión originaron un debilitamiento del sector público, por lo que se vivió en la necesidad de instrumentar una nueva política económica

59/ Tello M. Carlos. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, 1970-1976. Siglo XXI Editores, S.A. México 1979 p.64.

puesta en marcha en 1971, con el gobierno de Luis Echeverría. -
Concrétamente, cuatro objetivos formaban la estrategia económica
con que el gobierno mexicano se propuso atacar los problemas --
existentes:

- a) Crecimiento económico con redistribución del ingreso.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- c) Reordenamiento de las transacciones con el exterior.
- d) Reorganización y reactivación del sector agrícola.

El desequilibrado crecimiento de la estructura productiva y la --
crisis de la producción agrícola, originada en la década de los -
sesentas, actuaron como un primer impulso de los precios de estos
productos; a ellos se sumaron "cuellos de botella" originados en
la insuficiencia de la inversión pública para la elaboración de -
algunas materias primas y para el desarrollo suficiente de comu--
nicaciones y transportes, lo cual al obstruir y retardar diversos
procesos productivos, se traducían en presiones al alza de pre--
cios.

Durante los años setentas, la ineficiencia de la industria se dió
debido a la parálisis de la tasa de crecimiento de la inversión -
privada y el consecuente deterioro de la planta instalada, con --
efectos desastrosos que originó una productividad del trabajo que
marchaba a tasas inferiores a la década anterior.

Es importante resaltar que la industria era fuertemente oligopó--lica, por lo que se hallaba en la posibilidad de manipular precios a fin de conservar altos márgenes de ganancia. Todo esto ocasionó presiones en sus costos con una política que buscaba el mantenimiento de la rentabilidad, lo que se tradujo en un acelerado crecimiento de los precios de estos productos.

Todo lo anterior aunado a una política económica que trataba de --contraer la demanda agregada por la vía de la restricción credi--ticia y freno del gasto público, además de la caída de la produc--ción en diversas ramas de la industria, provocó que éstas eleva--ran el margen de ganancia por unidad vendida y el deseo por man--tener la tasa de ganancia a costa de incrementar los precios, adg más del acentuamiento de diversos "cuellos de botella" (almacenes, comunicaciones, transportes, etc.) contribuyó grandemente a la --escalada de los precios.

El papel de las empresas públicas en este período fue de tal im--portancia, que quedó de manifiesto en la toma de posesión del Pre--sidente Echeverría, donde a través de su discurso planteó la ne--cesidad de ampliar la intervención del Estado en la economía, se--ñalando que "México no acepta que sus medios de producción sean --manejados exclusivamente por organismos públicos, pero ha supera--do también las teorías que dejaban por entero, a las fuerzas pri--vadas, la promoción de la economía... El régimen mixto estable--cido por la Constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento". 60/

60/ Tello, Carlos. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, 1970-1976. Siglo XXI, Editores, S.A. México. 1979. p. 187

A esta creciente participación del Estado en la economía, se fueron creando y añadiendo nuevas entidades al sector paraestatal las que actuaron en los diferentes campos de actividad económica y social.

Desgraciadamente no en todos los casos las nuevas o ya existentes empresas fueron eficientemente manejadas, causa que hasta la fecha, el sector empresarial utiliza para arremeter en contra de la acción del Estado en este campo. No toman en cuenta que los resultados financieros negativos de algunas empresas públicas, fueron provocados entre otros factores por los subsidios que a la economía otorgaron estos organismos en forma de precios reducidos, lo que les afectó considerablemente sus finanzas y en general al sector público.

En este período, a las empresas públicas se les asignó la tarea de abastecer a la industria de insumos estratégicos para la producción de bienes, pero al mismo tiempo se les impuso la obligación de transferir recursos al sector manufacturero mediante una política de precios subsidiados. Esta transferencia de recursos de las empresas estatales a las privadas minó las finanzas de éstas para beneplácito de éstas.

De esta manera se explica la importancia tan grande que adquiere el sector paraestatal durante el sexenio 1970-1976, para sostener la política económica del Estado, pues ante la contracción de la inversión privada, la intervención estatal se incrementó y motivó ciertas modificaciones en las políticas monetaria y crediticia

para financiar la inversión pública en actividades que serían de apoyo para fortalecer las finanzas del sector público.

Frente a la política económica del gobierno, el gran capital decidió con las armas de su poder económico actuar en el ámbito político. Así, a las tendencias estructurales y coyunturales que provocaban el estancamiento ya descrito de la inversión privada, el sector empresarial determinó frenarla por la vía de la decisión política, aunada también a la acción de situar sus capitales en el exterior con lo que además de precipitar la devaluación monetaria se protegía de ésta a sus capitales fugados.

Todo este conjunto de acciones, lo llevaban las "cupulas empresariales" para condicionar una política económica a partir del nuevo régimen de gobierno, próximo a entrar en funciones, directamente favorable a las ganancias del sector privado.

Al asumir José López Portillo el mando del nuevo régimen, y ante el desorden y la confusión por los reclamos de las diferentes -- fracciones de clases de "urgente" e "importantes"; el contenido de la política económica que su gobierno pondría en práctica se difundió de la siguiente forma:

Se remodeló ante todo, la política económica bajo una óptica de -- tipo liberal, en la que los mecanismos de ajuste de una economía de mercado operara en forma automática, de manera que las fuerzas del mercado fuesen las que determinaran las asignaciones de recursos, precios, salarios, tipo de producto, etc., dando marcha atrás

ante esa crisis a los mecanismos de estímulo que dictaba la teoría Keynesiana, en la cual el papel clave lo jugaba el Estado.

Para ello, el gobierno presentó a la población el Programa de Estabilización, el cual tenía como objetivo equilibrar la cuenta corriente, reducir la inflación y reanimar el crecimiento del Producto a su tasa histórica. Las medidas para atender el desequilibrio externo consistieron en: el incremento de las reservas internacionales del banco central, limitar el endeudamiento público con el exterior, el compromiso del gobierno mexicano de no imponer barreras arancelarias adicionales a la importación y reducir las existentes.

En cuanto al crecimiento económico, éste estuvo fundamentado en dos criterios básicos: el resurgimiento de la inversión privada como pivote de la economía y la expansión industrial sobre la base de la exportación manufacturera.

A raíz de la devaluación que se dió en agosto de 1976, el Fondo Monetario Internacional estableció con el gobierno de López Portillo convenios donde se definía el acatamiento por parte de nuestras autoridades por un período de tres años de un programa de donde destacan los siguientes puntos:

a) Determinar el monto total del gasto público, reduciendo su participación en el PIB porque resultaba excesiva.

b) Programar la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que pudieran tener sobre los precios internos.

c) Regular las empresas estatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal.

d) Instrumentar una política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas que contribuyan a reducir el déficit del sector público y que mantenga una estructura flexible en función de los aumentos de costos, y evitar subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de artículos de consumo popular.

El establecimiento de estas medidas de política económica, sirvieron más que nada con el objeto de fomentar la inversión privada y despertar la iniciativa empresarial, sacrificando el desarrollo de las grandes mayorías.

Es en el segundo bienio que se cambia la estrategia, donde se procura dar prioridad a la atención de las demandas sociales, dando como resultado la consiguiente expansión del sector paraestatal. En base a esto, se avocó a la tarea de reorientar la política económica del país, adoptando una nueva estrategia de desarrollo que le permitiera reconstruir la base económica.

El Plan Global de Desarrollo fué la base en la que se sustentaron los objetivos nacionales para reorientar la economía del país, entre los que se destacan los siguientes:

1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

2) Promover a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo en prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

4) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Para poder desarrollar las acciones fundamentales de esta nueva política económica, las empresas estatales ejercieron la industrialización contenida en el Plan Global de Desarrollo y más evidente en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, estableciéndose como parte decisiva de su programación y a Petróleos Mexicanos como el eje y pivote de ese desarrollo.

Esta reorientación de la política económica se dió con la ampliación de la capacidad de exportación masiva de petróleo y gas, planteándolo como pivote de desarrollo. Por otra parte, se pactaron convenios con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con el fin de volver al "orden", pero cuyo costo social incidió brutalmente sobre el deterioro del nivel de vida de la clase trabajadora.

Con estos condicionantes, el Estado planeó su reforma social, manifiesta en tres vertientes: "la reforma política que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la reforma administrativa que adecúa a las instituciones a nuestro tiempo y las

capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo; y la reforma económica que, a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue proveer un crecimiento alto y sostenido". 61/

Se institucionalizó la elaboración de planes y su instrumentación, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación, control y evaluación. En el caso de las empresas públicas se propuso un manejo centralizado del presupuesto y así se concretó el poder de decisión sobre el financiamiento público, y por otro lado, se buscó la racionalización económica en los subsidios y precios, con el fin de que tuvieran un impacto mayor en la acumulación capitalista.

Una estrategia de esta naturaleza implicaría medidas de política que afectarían a otras áreas de la actividad económica, por ejemplo la eliminación de controles de precios, asimismo la eliminación de subsidios a empresas ineficientes; en suma, se buscaba que rigiesen las leyes de la competencia por encima de cualquier otro tipo de intereses. Por tanto, las empresas del Estado que no operasen en condiciones competitivas no sólo respecto al capital privado nacional sino incluso en relación al exterior deberían ser liquidadas para no seguir financiando la ineficiencia.

El desahogo que pareció experimentar la economía mexicana y en particular su sector externo gracias al petróleo, brindó las posi

61/ Marúm Espinosa, Elia. LA IMPORTANCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO: Proposición metodológica. Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM Azcapotzalco. Vol II Núm. 2. Enero-Abril 1981. p.118.

bilidades objetivas para la realización del proyecto neoliberal, mediante la abundancia relativa de divisas y la reanimación de la inversión privada, principalmente al permitir que fueran las fuerzas del mercado quienes libremente determinaran la asignación de recursos de todo tipo, conduciendo al final de éste sexenio a una repetición de la crisis de divisas como la que se registró en 1976, al no modificarse las causas estructurales del desequilibrio y al no asegurar la satisfacción de las demandas sociales mediante el control de los recursos financieros.

En el régimen que actualmente vivimos, destaca por su importancia el papel que desempeñan las empresas públicas con los objetivos de política económica, entre los que podemos resumir:

Propósitos generales de las Empresas Públicas:

La operación y expansión del conjunto de empresas públicas, debe encauzar su gestión hacia los objetivos generales de la política económica y social en el marco del Sistema Nacional de Planeación.

La política para determinar la profundidad y extensión de la participación de las empresas públicas deberá subordinarse a las decisiones en materia de desarrollo de cada uno de los sectores: industrial, agrícola, comercial y de servicios, que concertarán los compromisos para la actuación de los agentes privados y sociales y darán el horizonte para la promoción y operación de las empresas públicas.

1) Desarrollo Regional:

Por el retraso en que viven algunas zonas del país, mención especial merecen los esfuerzos que deberán hacer las empresas públicas para promover el desarrollo regional, sin el cual no habrá una política de progreso efectivamente integral.

La participación de la empresa pública en los programas de descentralización del desarrollo, deberá tomar en cuenta, entre otros factores las fronteras y la división territorial, los polos de expansión y puertos industriales, las características del mercado, la disponibilidad de infraestructura industrial y urbana, objetivos precisos de beneficio social y regional y programas de apoyo a zonas deprimidas.

En consecuencia, la descentralización del sector paraestatal deberá ser progresiva y gradual, para no imponer costos excesivos a las entidades; calendarizada, a fin de evitar irrupciones en ciudades sede que no estén suficientemente preparadas; participativa, con el objeto de responder a las necesidades y derechos de los trabajadores involucrados; y responsable, llevando a la provincia los niveles de decisión que la vida federal requiera para su fortalecimiento, sin desmeritar el poder que debe mantener la unidad nacional.

2) Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación:

Considerando en particular los aspectos coyunturales de la crisis actual, es importante destacar ahora el papel que habrán de

cumplir las empresas públicas en materia de empleo y combate a la inflación.

La política de empresas públicas en la materia deberá partir del hecho de que el logro de los objetivos de empleo está condicionado por la forma en que se logre reestructurar al sistema económico en su conjunto; en este sentido, deben evitarse fórmulas que impongan a entidades en particular el logro de metas de ocupación que son responsabilidad de un esfuerzo conjunto de los sectores productivos.

La aportación que la empresa pública puede hacer en este sentido es el de operar con máxima eficiencia, no solo en las ramas más avanzadas, sino en las tareas tradicionales que viene realizando. Además el sector paraestatal al actuar como parte de una estrategia integral de desarrollo, contribuirá a los objetivos de empleo a través de la integración y fluidez que imprime en la estructura productiva.

En este contexto, se precisa una definición de estrategia del desarrollo industrial, de desarrollo rural, de líneas de producción y mercados de exportación, de integración de líneas comerciales, así como de las economías regionales.

Con un marco de actuación preciso en materia de empleo, las empresas públicas deberán elevar en forma constante sus niveles de productividad, estableciendo para ello programas de capacitación e incentivos al personal y proyectos de modernización operativa y administrativa.

Las relaciones con la fuerza laboral, deberán modernizarse a --- través de una política permanente de negociación que procure mayor bienestar en las condiciones de vida de los trabajadores y - estimule su sentido de responsabilidad y espíritu de colaboración.

En cuanto al combate a la inflación, las empresas públicas deberán ser coordinadas por sus sectores para acompasar su ritmo de expansión al desarrollo de éstos.

La política en la materia requiere considerar que las empresas - públicas constituyen un patrimonio, producto de la organización de múltiples factores económicos, sociales y políticos, y deberá, por tanto, evitarse el dirigirlas bajo criterios exclusivamente coyunturales. En esta forma, la empresa pública podrá simultáneamente, evitar frenos de producción por ausencia de insumos o factores y ser dinamizador de la expansión de las fuerzas productivas.

3.3.1 LA INFLACION

En la mayoría de los países el problema principal es mantener -- dentro de ciertos límites la inflación que surge de los intentos por lograr un desarrollo económico, más que diseñar métodos económicamente "limpios" de financiamiento inflacionarios.

México no se escapa a este fenómeno, el cual se manifestó a fines de los años sesenta como uno de los elementos causales de la crisis del sistema.

En este apartado se hace referencia de este fenómeno con la empresa pública, puesto que como instrumento en la política económica del Estado, le ha motivado polémicas arguyendo su participación en el proceso inflacionario.

Para mantener el dinamismo que requería la expansión de la producción básica fue indispensable el incremento del gasto público como se hizo referencia en apartados anteriores— ante la contracción de la inversión privada en la década de los setenta.

Este incremento en el gasto público se canalizó principalmente — al sector agropecuario, aumentos que se dieron en los gastos corrientes para subsidiar los insumos y precios, asistencia técnica, así como en gastos de inversión, tales como la infraestructura y el crédito en el campo. También se hizo énfasis en los gastos sociales, como salud, vivienda, educación, etc., tratando con ello de mejorar los niveles de vida de las clases desprotegidas.

Este gasto también era solicitado por los inversionistas nacionales y extranjeros para mantener su expansión productiva, traducidos estos gastos en franquicias fiscales, subsidios para los costos de producción. Estas presiones por parte de los diferentes grupos empresariales para obtener estas concesiones, aunada a las demandas salariales de la clase obrera, propició una competencia entre los precios y los salarios, agudizándose el proceso inflacionario.

La pérdida del dinamismo de la actividad productiva de los últimos años de la década de los sesenta, se tornó, en la década siguiente, en una franca tendencia al estancamiento productivo, acompañada de una acelerada inflación.

El desequilibrado crecimiento de la estructura productiva y la crisis de la producción agrícola actuaron también como un primer impulso de los precios de estos productos al estar influidos por la evolución de los precios internacionales, y así por la vía de un seguimiento de los precios internos de los externos, se transmite a la economía interna la inflación internacional.

El sector industrial se vió sujeto a diversas presiones que impulsaron sus propios precios, con lo cual el fenómeno inflacionario se aceleró y generalizó. De una parte, este sector recibía un impacto directo en sus costos debido al aumento de los precios de los insumos importados.

Un impacto adicional en los costos industriales, aunque de menor cuantía, provino del aumento de los precios de los insumos que las empresas públicas proporcionaban a la industria; esto trajo como consecuencia un gran deterioro de las empresas estatales, lo que obligó al gobierno a aumentar los precios de los bienes que éstas producían.

Posteriormente, los detractores de la expansión del gasto público establecieron una relación entre el déficit del sector público

y la inflación y la relación entre el gasto estatal y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo que el sector público se vió obligado a reducir su déficit disminuyendo sus gastos e incrementando sus ingresos, argumento tal, que sostenía que al disminuir el déficit del sector público, disminuirían las presiones inflacionarias, bajaría el saldo negativo en el comercio exterior, se mantendría el tipo de cambio de la moneda y aumentaría la captación de recursos financieros.

A partir de entonces, la preocupación de los gobiernos ha sido la de controlar las presiones inflacionarias, siendo el primero en contemplarlo dentro de su política económica, el régimen de José López Portillo.

El presupuesto de egresos que presentó durante los tres primeros años de su sexenio, se caracterizó por ser austero y realista, condicionando este gasto a la disponibilidad de recursos sanos para financiar el desarrollo. Planeó dos acciones conjuntas: una la de aumentar los ingresos del Estado y otra la de estructurar el monto y destino del gasto con el objeto de reducir el déficit del sector público.

Elegir la inflación como el enemigo principal del neoliberalismo obedece a razones políticas más o menos evidentes, aparte de que permite articular, en el terreno de la política económica el diagnóstico central que dicha doctrina ha elaborado respecto de los males fundamentales del capitalismo. Los economistas Rolando Cordera y Carlos Tello nos comentan acerca del fenómeno inflación: "De acuerdo con el diagnóstico neoclásico, la inflación -

sólo puede combatirse restituyendo los equilibrios básicos en y entre la oferta y la demanda, que la dilatación estatal y la indisciplina laboral han deteriorado.

"A la insistencia en el exceso de demanda producido por un gasto público desproporcionado, se ha agregado en la presentación neoclásica el descubrimiento de la inflación de los costos, que siempre terminan por restringir a los salarios. Por tanto, hay que reducir la demanda global y los costos atacando los elementos -- antinaturales que han contribuido a incrementarlos: el gasto público y una fuerza de trabajo que observa un comportamiento monopolístico que además, tiene muy poco de económico y mucho de político". 62/

En cuanto al gasto público, se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo comunmente identificado con el que se destina a los servicios colectivos, en particular el de bienestar social y aquel que puede alterar más o menos inmediatamente la libre operación del mercado de trabajo como la seguridad social y los subsidios al desempleo.

En los últimos años, la argumentación neoliberal sobre el gasto estatal se ha hecho extensiva al gasto que llevan las empresas públicas, sobre todo cuando aparece como deficitario desde un punto de vista contable.

62/ Cordera, Rolando y Tello, Carlos. MEXICO: DISPUTA POR LA NACION. Siglo XXI Editores, S.A. México 1981. p. 85

Siguiendo a los mismos autores, resumiré de los párrafos anteriores la inflación que supuestamente crean las empresas públicas -- con sus gastos: "Se ha establecido como una característica predominante de la empresa pública productiva, la de desempeñar un papel altamente benéfico para el desarrollo de los negocios privados, sea a través de la compra de bienes o de la provisión de insumos y servicios de uso generalizado a precios bajos, incluso -- inferiores a su costo. De aquí podría concluirse con cierta facilidad que el argumento reduccionista respecto del sector público es sobre todo ideológico, cuando no una reminiscencia de la -- vieja ideología liberal". 63/

La presente administración tiene como objetivo prioritario abatir la inflación. Para combatirla presenta una estrategia integral; contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND): Adecuar la demanda a la capacidad de respuesta del aparato productivo, para -- mantener la producción, y en lo posible aumentarla, para incidir en las expectativas inflacionarias, y para proteger a los grupos de menores ingresos de los efectos nocivos de la inflación.

Por otra parte, para adecuar la demanda al potencial de la oferta se apoyará en la reducción del déficit del sector público, y por ende, de sus empresas; así como en el aumento de precios y tarifas de sus bienes y servicios, entre otros.

Se enfatiza en el PND que "éstos incrementos de precios, si bien representan presiones inflacionarias en el corto plazo, son necesarios para reducir la inflación en el mediano plazo. Se recono-

ce que no siempre se entiende la paradoja aparente de tener que elevar estos precios para abatir la inflación. La adecuación de estos precios y tarifas de las empresas públicas, le allegará de recursos al Estado y le permitirá un financiamiento sano de su gasto, suprimiendo una de las causas de la permanencia y aceleración de la inflación". 64/

3.3.2 LA ECONOMIA MIXTA.

La sociedad mexicana se ha pronunciado, con toda firmeza, por la economía mixta como una característica de su desarrollo político en la libertad.

Las economías modernas aparecen formadas por la articulación de sectores que, en primera instancia responden a lógicas diferentes de acción. Frente a un sector donde los criterios ordenadores de la actividad económica están determinados, en lo fundamental, por el mercado y la ganancia (sector privado), existe otro donde la lógica dominante es la de la austeridad (dominación) y en el que el mercado y los precios juegan un papel subordinado (sector público).

Esta sencilla visión, Wilson Pérez nos la describe de la forma siguiente: "La economía mixta ha sido profundizada a través de la incorporación de un tercer sector, que presenta características diferenciales respecto a los sectores privado y público: el sector social, que, en México, incluye la propiedad ejidal, la

de las comunidades y la de las cooperativas". 65/

Es de hacer notar que, algunas veces, para señalar la diferencia cualitativa que existe entre los sectores mencionados (la que puede quedar oculta tras ese nombre) se utilizan las denominaciones de economía privada, economía pública y economía social, cuyo conjunto configuran la economía nacional.

La economía mixta quedó manifiesta en la Constitución de 1917, en los Artículos 3, 27 y 28; que viene a dar una acción conjunta de la iniciativa privada con el Estado.

Existen diferentes declaraciones que los sectores privado y público han hecho sobre el carácter de la economía mixta entre los que sobresalen los siguientes:

El sector privado: "economía mixta quiere decir aquella economía nacional en cuya marcha interviene el empresario privado y la empresa descentralizada, dirigida y manejada por el Estado". 66/. "Un régimen de economía mixta es aquél que, reconociendo el papel preponderante del sector privado en la vida económica, permite la acción del Estado en la creación y manejo de aquellas empresas estatales que, de manera evidente reclama el bien común". 67/.

65/ Pérez, Wilson. LA ECONOMIA MIXTA EN MEXICO. Cuadernos del Centro de Investigación de Desarrollo Económico. México 1981. p.4

66/ Ibidem p. 5

67/ Ibidem p. 7

Para el sector público: "La economía mixta como totalización -- compleja de todas las oportunidades de creación y de gestión -- individual y privada, postula la imprescindible necesidad de la acción del Estado allí donde esté en juego la economía nacional como expresión de la independencia, la autonomía y la libertad". 68/. "es aquella que se da en una economía de mercado y en la que tanto el Estado como las particulares participan directamente de las actividades económicas. Podría distinguirse de un -- régimen socialista en que para este último, la economía es centralmente planificada y que la totalidad o la mayor parte de -- los bienes de producción son propiedad del Estado". 69/.

Estos pronunciamientos como podemos ver en el caso del sector - privado, son un poco radicales, respecto a la intervención que debe tener el Estado en la economía; en todo caso, se plantea - en principio, la "convivencia armónica" entre ambos sectores -- dado el carácter complementario de los mismos para el desarrollo económico del país. En términos generales, el sector privado reconoce la legítima intervención del Estado en la economía, pero pugna porque dicha intervención quede limitada a lo que él considera como el ámbito y funciones propias del Estado.

Sin embargo, pese a todas estas posiciones que toma el sector - privado, si fuese este tipo de intervención la que el Estado -- hiciera, estaríamos frente al típico caso de "Estado guardian".

68/ Ibidem. p. 9

69/ Ibidem. p.10

El ideario del Consejo Coordinador Empresarial resume las áreas en las que, según el sector privado, el Estado está en condiciones de participar. Le delinea al sector público tres misiones básicas..." además de su misión de regir y custodiar el orden jurídico, la de ser gestor del bien común. Este lo realiza en la vida económica, facilitando, armonizando, estimulando y, sólo en último término, supliendo la acción de los particulares". 70/

"Corresponde al Estado garantizar el orden contra quienes pretenden alterarlo". Y "la producción de bienes y servicios económicos no constituye una función propia del Estado y sí le toca en materia económica participar directamente en actividades económicas en los siguientes casos:

- Servicios públicos básicos.
- Actividades de interés colectivo en las que la iniciativa privada sea insuficiente u omisa, siempre que esta omisión no derive de actos o limitaciones provenientes del propio Estado.
- Areas económicas que no pueden ni deben ser controladas por capitales extranjeros ni atendidas adecuadamente por las nacionales.
- Actividades económicas que por su magnitud y trascendencia requieran la conjunción de recursos privados y gubernamentales". 71/

70/ Ideario del Consejo Coordinador Empresarial. México 1980. p.5

71/ Ibidem. p.6

En cuanto a la postura del sector público, dentro del Plan Básico de Gobierno del sexenio que acaba de terminar, plantea con -- mayor precisión el carácter de la economía mixta y establece los siguientes postulados para lograr coordinarlos:

a) "Estamos convencidos que nuestro progreso se interrumpiría si conllevamos en la línea de un desarrollo exclusivamente capitalista o si éste fuese preponderante; estamos también convencidos -- que en las actuales condiciones difícilmente podríamos lograr un desarrollo sobre la base exclusiva de la economía estatal o social o de ambas. Queremos por consiguiente, continuar nuestro -- progreso coordinado, conjugando una mera coexistencia para lo--- lograr una auténtica complementaridad, en la inteligencia de que -- sea el Estado quien marque los objetivos y pautas del desarrollo nacional".

b) "La duración de esta economía (economía mixta) depende fundamentalmente de que la empresa social desempeñe adecuadamente sus funciones en una economía coordinada, ordenada y que persiga la justicia social, en una economía que debe ser preponderantemente social, y depende también la durabilidad de ésta economía de que el Estado cumpla cabalmente sus funciones rectoras, coordinadoras, ordenadoras, de aliento, de suplencia y promoción, dentro de los móviles de justicia social que deben primordialmente orientarlo".

c) "Deberemos profundizar en el sistema de economía mixta, lo--- grandando que ésta sea una auténtica economía de entendimiento sobre la base de que únicamente tengan seguridades la propiedad sujeta a función social y las inversiones productivas, y que atienda a --

las inversiones seleccionadas y su propiedad; economía de entendimiento en que se planeen volúmenes de producción que respondan a las necesidades nacionales. El gobierno de México debe -- no sólo sustituir la ineficiencia, sino también suplir la ausencia". 72/.

La política del régimen de Miguel de la Madrid, continúa siendo la de fortalecer el sistema de economía mixta, como una de las grandes alternativas para solucionar los problemas por los que estamos pasando.

La rectoría del Estado en la economía permite el establecimiento racional de objetivos de desarrollo, apoyando y estimulando a los sectores participantes en los procesos de producción y -- distribución.

En este aspecto, el Estado Mexicano ha actuado bajo el compromiso de que la política del "dejar hacer", categoría cancelada históricamente, no es superior a la vida y supervivencia de las mayorías sociales.

La economía mixta como totalización completa de todas las oportunidades de creación y de gestión individual y privada, postula la imprescindible necesidad de la acción del Estado allí -- donde esté en juego la economía nacional como expresión de la -- independencia, la autonomía y la libertad.

72/ México. Partido Revolucionario Institucional. PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982. Sept. 1975. p.14

La economía mixta es, en este aspecto, un proyecto material y dialéctico que presupone, al mismo tiempo, el proceso de acumulación y el proceso de cambio. Es indudable que el Estado mexicano, resultado histórico de una larga lucha social, no podría ser neutral en ninguno de esos dos casos: ni respecto a la acumulación ni respecto al cambio.

En orden a los dos hechos tiene que intervenir. En el primero de ellos para conseguir el equilibrio social y, en el segundo, para postular y definir, en nombre de la comunidad, qué clase de sociedad quieren los mexicanos. El cambio no es una fatalidad histórica, es resultado de la voluntad y consenso firme de las mayorías que obligan a sus gobiernos a mantener permanentemente el sentido y dirección que le marcan.

Esta obligación está consagrada en la Constitución General de la República y su defensa y vigilancia está garantizada por la soberanía del Poder Legislativo.

Hoy, difícilmente podría encontrarse alguna institución política o económica en nuestro país, en cuya formación o desarrollo no haya participado el Estado; de hecho la evolución del sistema social en su conjunto ha mostrado el éxito que en la dirección y regulación del desarrollo económico han tenido los gobiernos de la República.

El quehacer gubernamental ha conformado un marco de acción que,

fundamentado en la Constitución y apoyado por el partido en el poder, ha permitido ir adecuando las instituciones y los actos de gobierno y las necesidades cambiantes de cada etapa de desarrollo.

En la afirmación de los principios constitucionales de la rectoría del Estado, economía mixta y libertades individuales, con pleno respeto a las normas que nos rigen, deberá actualizarse el equilibrio entre sector público, privado y social mediante un sólido fortalecimiento del sector social.

La presencia en funciones y áreas estratégicas de la vida nacional, dan al Estado fuerza política, capacidad de conducción económica y constituyen el compromiso vital frente a los postulados sociales del proyecto nacional.

Por ello, el sector paraestatal constituye la herencia económica, social y política más importante con que el Estado de la Revolución ha dotado al pueblo de México. Es el resultado de una inusitada visión histórica de la sociedad organizada".

3.3.3. LA PLANIFICACION

En la medida en que los países fueron tomando mayor conciencia de la necesidad y urgencia de conseguir superiores niveles de desarrollo económico y social, el Estado se involucró más directa y decididamente en el esfuerzo por conseguirlos, el rol de la empresa pública cobró mayor importancia y la definición de

de sus funciones ha debido aclararse.

En nuestro país, las empresas públicas son muy importantes dentro de la economía, "de tal forma que la dirección y acción que adoptan no sólo afectan el desarrollo del mismo sector en que se desenvuelven, sino que también al resto de las variables macroeconómicas como el nivel de la actividad económica, la balanza de pagos, la inversión, la inflación, etc. De aquí la necesidad de enfocar la acción de las empresas públicas ya no sólo como instrumento de crecimiento y desarrollo económico-social, sino también como instrumento de política económica". 73/.

O sea, necesariamente se debe planear su operación y crecimiento con objetivos y metas bien definidas, además de considerar - su acción en conjunto en todas las variables económicas, lo que le implicaría establecer reformas adecuadas que le permitan regular sus funciones dentro de un marco coherente de política económica.

Siguiendo a los mismos investigadores, nos llevan a la existencia de varios obstáculos para el buen desarrollo de la empresa pública como instrumento de política económica:

1) "No se cuenta aún con una política general de las empresas - públicas. Esto es, falta definir objetivamente cuál es, en lo

73/ Villarreal, Rocío y Villarreal, René. LAS EMPRESAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA EN MEXICO. El Trimestre Económico. Vol. XLV. Abril-junio 1978. p.142

sustantivo, el "papel social" y el "papel económico" de dichas empresas;

2) "La fijación de una política general necesaria para optar -- por una estrategia de desarrollo con objetivos, prioridades, - metas e instrumentos claramente estipulados;

3) "En términos generales, el marco jurídico-administrativo de las empresas públicas es aún insuficiente para la planeación, - operación, evaluación y control de las mismas;

4) "Se carece también de una adecuada coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y ello lleva con frecuencia a duplicaciones en materia de inversión;

5) "El conjunto de las empresas públicas está insuficientemente integrado entre sí, respecto a tres áreas fundamentales: la producción, por falta de adecuados programas sectoriales de producción; la comercialización debido al desconocimiento de proveedores, mercados y condiciones de compra-venta del propio gobierno y, por último, el financiamiento, debido a la insuficiencia y falta de coordinación de las instituciones de crédito y el -- criterio aislado y de corto plazo con que se maneja el endeudamiento de las empresas públicas. No existe una definición clara de las relaciones de las empresas públicas con las empresas y/o sectores de la industria nacional ni con las firmas multinacionales, y ello se hace necesario si se trata de integrar -- políticas viables de desarrollo industrial (o de otro tipo) a -

nivel nacional como lo es el programa de la Alianza para la Producción del pasado gobierno.

6) "Se carece de programas de inversión a largo plazo, lo que ha ocasionado interrupciones a altos costos y daños que comprenden una larga cadena de abastecedores, productores y consumidores. - Muy ligado a esto se encuentra la deficiente programación y, sobre todo, el control del ejercicio del gasto público, que es deficiente tanto para controlar el nivel como la composición del mismo, originando cortes arbitrarios a muchos programas de inversión en proceso de maduración. Por otra parte, la naturaleza de las inversiones de las empresas públicas, su baja capacidad de autofinanciamiento y la limitada capacidad del Estado para proporcionar nuevos recursos fiscales para la inversión ha venido originando una mayor dependencia de las empresas públicas del crédito interno y externo como fuentes para su financiamiento. - Este obstáculo al crecimiento de las empresas públicas hace necesario que dentro del criterio general de eficiencia se dé prioridad al criterio rentabilidad de mercado (utilidades neta a sobre activo total), por lo menos en el corto y mediano plazos, -- con el objetivo de incrementar su capacidad de autofinanciamiento y garantizar así el desarrollo de sus programas de expansión, sin que ello implique descuidar otros objetivos económicosociales que le corresponden.

7) "La "política" de subsidios, transferencias y apoyos crediticios carece de criterios explícitos y adecuados de eficiencia.

8) "La falta de una política de precios y tarifas flexible y acorde a la escasez relativa del bien o servicio producido y/o a la necesidad social del mismo han originado un freno a los programas de expansión de importantes empresas públicas". 74/

La reforma administrativa que se instrumentó en el gobierno de López Portillo, puede considerarse como una de las medidas refuncionalizadoras tendiente a modernizar la estructura funcional y organizativa del sector público. En ella se introdujo la planeación general, los planes sectoriales y regionales, con el propósito de racionalizar el funcionamiento del sistema, definida como "proceso... que persigue la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado". 75/

En el caso de la empresa pública, se propuso lograr un manejo centralizado del presupuesto y así concentrar el poder de decisión sobre el financiamiento público, por otro lado, buscar la racionalización económica en los subsidios y precios y tarifas tendientes a sanear sus finanzas y hacer las "transparencias" de los subsidios en los sectores considerados prioritarios, pues "mediante la reasignación de los recursos liberados se compensarán los efectos desfavorables sobre las clases sociales con menor poder adquisitivo". 76/

74/ Ibidem. p.132-133

75/ Carrillo Castro, Alejandro. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. INAP. México. 1976. p.67.

76/ Ibidem. p. 68.

La idea de que en las últimas décadas el crecimiento cuantitativo de empresas públicas si bien fortalecían el aparato económico del Estado, al mismo tiempo representaba un problema de coordinación y control, y en última instancia un manejo autónomo de los recursos al margen de los objetivos centrales del Estado dado el poco desarrollo de mecanismos de coordinación.

Estos esfuerzos se tradujeron en planes sectoriales, de los cuales sobresale por su importancia el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el que planea los siguientes objetivos:

- a) "Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, -- que son el sustento real de una remuneración adecuada de trabajo.
- b) "Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- c) "Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.
- d) "Desconcentrar territorialmente la actividad económica orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a -- los grandes centros industriales del país.

e) "Equilibrar las estructuras del mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña". 77/

Este esfuerzo hecho por el Estado en los inicios del gobierno de López Portillo, para planear su actividad y orientar la economía, ha sido de tal manera tan rápido que ha provocado un rezago normativo que puede deteriorar el margen autónomo de las empresas públicas.

Esta autonomía con la que están dotadas las empresas públicas por su carácter de entes descentralizados y la normativa de derecho privado que se aplica a un número amplio de ellas, impide que se acepte sin reflexionar la afirmación de que los planes son obligatorios para todo el sector paraestatal.

"... se puede convenir en que los organismos descentralizados se deben sujetar a los planes, pero las empresas de participación estatal sólo lo estarán si los representantes gubernamentales con métodos de derecho privado logran que los órganos colegiados tomen la decisión de que los planes institucionales se apeguen a los del ejecutivo. En los casos de los fideicomisos bastará que el fideicomitante (el Gobierno Federal o entidad paraestatal) de instrucciones a la fiduciaria o a los comités -

77/ México. SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Plan Nacional de Desarrollo Industrial. 1979-1982. 1978. p. 21

técnicos y de distribución de fondos de que se respeten los -- planes". 78/

Es necesario comentar que en tanto no se estructuren los aspectos orgánicos del Sistema Nacional de Planeación que aseguren -- la ejecución de los planes de las distintas entidades paraestatales, asimismo, es conveniente establecer mecanismos que permitan resolver en la esfera del ejecutivo los conflictos que se susciten con motivo del incumplimiento de los convenios celebrados con miras a ejecutar los planes del sector público.

3.3.4. LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LAS CLASES TRABAJADORAS

El surgimiento de las empresas públicas ha sido un resultado de las luchas que han existido entre las diversas clases sociales que integran nuestra sociedad.

Los elementos que conforman el actual sistema mexicano se desarrolla ampliamente en la etapa histórica del cardenismo. La -- acelerada restauración del Estado y la conformación del marco -- integrador de corte corporativo en que se asentó el nuevo sistema.

Este corporativismo hizo posible la organización de los trabajadores de las diferentes ramas económicas del país, a partir -- del aparato gubernamental (se crean la Confederación Regional --

78/ Ruiz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DERECHO EN MEXICO. INAP. México. 1980. p.45

de Obreros y Campesinos, la Confederación Nacional Campesina, - etc.)

Las condiciones económicas, sociales y políticas a las que se había llegado en el país, y la clara perspectiva de su consolidación, hacen requerir, de parte del aparato estatal una intervención fuerte y amplia de todos los sectores. Los antecedentes que tenía el Estado eran propicios al objetivo de industrialización; existía ya un banco central que regulaba la emisión monetaria (Banco de México, S.A.) y un banco para financiar a los pequeños propietarios agrícolas (Banco de Crédito Agrícola). Por tanto, era necesario crear las condiciones propicias para que se desarrollara la incipiente planta industrial, por lo que se crearon más empresas estatales; lo más importante para todo esto, fué que las empresas públicas más importantes se nacionalizan, como los ferrocarriles, la industria petrolera y se crea la Comisión Federal de Electricidad, las cuales representaban la infraestructura básica para esa industria.

El Estado fomenta la organización de los trabajadores mediante la cooperativización de los procesos productivos, financiados y supervisados por el aparato estatal y pone los ferrocarriles -- bajo la administración directa de los trabajadores.

Ante esta avanzada del Estado, la inversión privada se deprime; la confianza de los empresarios, que ya estaba por los suelos -

debido a los prolongados disturbios, se deprimió aún más debido a la ley de expropiaciones en 1936 y con la expropiación petrolera en 1938.

Este interés del Estado por la clase trabajadora, cambia radicalmente en el régimen de Avila Camacho, al manifestar una marcada preferencia en favor de la burguesía industrial y en detrimento de los grupos populares. A partir de este período se aplican un proteccionismo exagerado a la clase empresarial a través de estímulos fiscales y exenciones tributarias.

De esta forma, el proyecto de industrialización cooperativa del cardenismo, es cambiado por una industrialización creciente por parte de la iniciativa privada. Posteriormente, en los regímenes de Miguel Alemán y Ruiz Cortines, los cuales en forma cordial abren las puertas al capital extranjero, el cual el propio Estado incrementa su inversión, más que la inversión privada nacional, para poder ofrecerle al capital industrial privado -- nacional y extranjero un abanico de incentivos a la inversión.

En esta época, las clases populares tienen cada vez menos fuerzas para luchar por sus reivindicaciones, a través de sus movimientos controlados y una izquierda casi nulificada, con una política salarial austera debido a un proceso inflacionario al que había contribuido el Estado con su gasto deficitario, lo -- que le reducía cada vez más el poder adquisitivo de los trabajadores.

Esta situación crea varios movimientos populares con escasos -- canales de manifestación. Esto hace que el Estado requiera la creación de empresas con objetivos no económicos directos como Distribuidoras de Películas con el fin de crear fuentes de em-- pleo, independientemente de la compra que hace de las empresas en quiebra.

A partir de la mitad de los cincuentas la acumulación basada en la industria y el control salarial, empiezan a enfrentarse a la distorsión y estrechamiento del mercado interno por la alta -- concentración del ingreso, la inflación y a la compresión del - mercado externo por la franca reconstrucción de Europa.

Esta situación era crítica para el gobierno, pues la situación a estos problemas eran pocas; no podía aumentar los gravámenes a las ganancias porque desincentivaba la inversión y se enfrentaba a la clase social que ya había consolidado su poder: la -- burguesía industrial.

"La burocracia que dominaba el movimiento sindical, por su parte requería con urgencia un marco económico que no se tradujera a cada momento en un conflicto reivindicativo global, como los que tiende a producir naturalmente un clima inflacionario pro-- longado. Las bases para la coalición estabilizadora estaban -- sentadas". 79/

79/ Marúm Espinoza, Elia. LA IMPORTANCIA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO: Proposición metodológica. UAM. Azcapotzalco, Vol. II, número 2. enero-abril 1981. p. 99

Posteriormente, el Estado implementa un nuevo modelo de desarrollo hacia dentro, el "estabilizador", con el que fortaleció al sector industrial concentrado y transnacionalizado. Estos objetivos del nuevo modelo, además de lo ya mencionado, fué el resurgimiento de la burguesía terrateniente y el control íntegro de los movimientos populares, condicionan el tipo de las empresas que el gobierno incentiva y crea: Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Astilleros Mexicanos, Hules Mexicanos, Productora Nacional de Semillas, etc.

Es en este lapso, en el que se puede afirmar que la legitimidad del Estado se encuentra seriamente cuestionada, por lo que se ve presionado a declarar que este modelo no es el único objetivo para el desarrollo del país, sino que lleva implícito el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la calidad de la vida, así como la reducción de la dependencia con el exterior. Para ello, aplica un programa reformista con el fin de fortalecer su alianza con los sectores populares a través de lo que se llamó "apertura democrática", lo que se valió a lo largo de todo el sexenio, enfrentamientos y presiones con la iniciativa privada, la cual veía afectada sus intereses.

En esa fase, mientras las condiciones "objetivas y subjetivas" del sector empresarial mejoraban, para la burocracia política encabezada por Luis Echeverría empeoraban; las posiciones empresariales en materia de política económica penetraban claramente las esferas gubernamentales. A este respecto Carlos Tello escribe: "Las presiones de los grupos económicos mas fuertes, ---

tomando como pretexto los agudos problemas de la coyuntura económica, se centraban en paralizar la acción del Estado y en subordinar aún más a sus deseos de poder, que no a sus verdaderos intereses de largo plazo, la conducción de la economía nacional. Esta lucha entre el sector público y el privado, y los distintos intereses que se enfrentaban, permearon la administración pública de tal suerte que la política del régimen se vió obstaculizada desde dentro". 80/

Los grupos monopólicos, portadores de una mayor claridad estratégica, cohesionaron bajo su liderazgo a casi todas las fracciones empresariales reduciendo notablemente la diversidad que -- frente al Estado había presentado siempre el sector empresarial; para crearse el Consejo Coordinador Empresarial, en el año de -- 1975 al margen del control y la intervención gubernamentales, -- organismo tal, que no sólo hace las veces de conductor moral e intelectual de los empresarios, sino que además es organizador de acciones concretas.

Posteriormente, con el gobierno de José López Portillo se planteó como problema básico encontrar un cause de salida a la crisis global, por lo que se diseñó para tal fin la "Alianza para la Producción", o sea, reformuló una alianza de clases con el -- objeto de afrontar la recuperación económica y reorientar la -- estructura económica del país.

80/ Tello, Carlos. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO. 1970-1976. Siglo XXI Editores. México 1979. p. 81

Para ello, el sector obrero debería contener sus demandas salariales, y el sector empresarial incrementar sus inversiones para producir más.

Para este régimen que se inicia es importante presentar la posición del Movimiento Obrero Organizado (MOO), con el propósito de describir su postura en lo referente a la participación del Estado en la Economía, ya que es un hecho claro el que han sido los obreros y el Estado, en alianza permanente, los que con su esfuerzo han hecho posible el desarrollo económico del país.

El MOO fija la obtención de ciertos objetivos -derecho al trabajo, ingreso suficiente, seguridad social integral, educación, esparcimiento y recreación suficientes, desarrollo de las fuerzas productivas, redistribución de la riqueza y afirmación de la autonomía nacional- como condición necesaria para obtener un "desarrollo democrático e independiente de la clase trabajadora para beneficio de las mayorías". 81/

Se propone redefinir la propiedad de los medios de producción con base en tres áreas:

a) Sector privado. "Dado que la elevada concentración que la riqueza alcanza en México y, por consiguiente el poderío en ascenso del capital monopólico interno y externo, representan ya amenazantes expectativas para la nación, se encuentra desde hace tiempo sometido a la continuada y redoblada presión de

81/ Propositiones de la CDM para incluirse en el Plan Básico de Gobierno 1982-1986. pp. 3-9

grupos minoritarios (...). Es necesidad vital para la nación y para el pueblo de México cerrar el paso a la ofensiva de tales fuerzas oligárquicas"

b) Sector estatal. "El Estado debe ser el verdadero rector de la vida económica nacional". Así, se propone que se consolide el conjunto de empresas que actualmente pertenecen a este sector y rescate de la iniciativa privada aquellas directamente -- vinculadas a las necesidades vitales del pueblo y del desarrollo económico independiente". Por tanto, propone "incorporar a este sector las actividades siguientes:

- Industrias alimenticias, químico-farmacéuticas, textil y de la construcción.
- Instituciones financieras, bancarias y de seguros, de carácter privado.
- Extractivas, petroquímica y siderúrgica.
- Comercio Exterior.
- Bienes de capital.
- Las que dicte el interés público.

c) Sector Social. "Son elementos del sector social de la Economía, los ejidos, las comunidades, las asociaciones de auténticos pequeños propietarios agropecuarios, las asociaciones de artesa-

nos, las empresas agroindustriales, de campesinos en particular o trabajadores en general, las cooperativas de producción de -- bienes o servicios, y las de consumo, las empresas sindicales -- ubicadas en cualquier sector productivo; y las instituciones -- surgidas de la lucha del movimiento obrero así como las prestaciones derivadas de la contratación colectiva". Este sector es considerado como vital tanto económica como políticamente, porque en él (junto con el Estado) se reconocen "las fuerzas motoras del cambio de las estructuras económicas". 82/

3.3.5. ORGANIZACION

Durante las últimas décadas, en México ha crecido considerablemente los entes paraestatales con diferentes denominaciones, -- tales como Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria, Comisiones Multidependientes, Juntas, Fideicomisos, Sociedades Asimiladas al régimen de Participación Estatal, etc. Todos estos órganos reflejan la constante intervención del Estado en la economía mexicana.

Existen principios que regulan a las empresas públicas a partir de las propias disposiciones constitucionales, muy diversas leyes y reglamentos que tratan lo relativo a su creación, funcionamiento, capacidad de contratación, privilegios y modalidades impositivas, entre otros aspectos. Por lo tanto, se incluye en

82/ Casar, Ma. Amparo. LA ECONOMIA MIXTA EN MEXICO. Cuadernos del CIDE. México 1980. p.24

este apartado las reglas jurídicas aplicables a cada una de estas entes estatales utilizando el orden establecido.

Organismos descentralizados. La forma de su creación se realiza por Ley del Congreso de la Unión, o bien, por decreto del -- Ejecutivo Federal, conforme lo estipulado en el Artículo 2o. de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por parte del Gobierno Federal.

Para constituirse formalmente deben reunir los siguientes requisitos conforme al ordenamiento antes mencionado:

a) "Su patrimonio debe constituirse total o parcialmente con -- bienes o fondos federales o de otros organismos descentraliza-- dos, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que otor-- guen o aporten el Gobierno Federal o con el rendimiento de un - impuesto específico.

b) Su objetivo o fin debe ser la prestación de un servicio pú-- blico o social, la explotación de recursos o bienes propiedad - de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la - obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o - seguridad social". 83/

De estos órganos, tanto la administración como los fines son -- públicos, tienen patrimonio propio, el capital y los subsidios

83/ Banco Interamericano de Desarrollo. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA DEL SUR Y MEXICO. Limusa. México 1979. p.268

necesarios provienen del Gobierno Federal, así como los permisos y concesiones requeridos.

Las autoridades que intervienen para su creación son el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal. La ley les otorga personalidad jurídica propia y para efectos de control, deben inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que realiza y lleva ese registro - la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal). Para dar debida publicidad a su creación y registro, ambos actos deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Actualmente los organismos descentralizados son gobernados generalmente por un órgano colegiado, unas veces éste asume la administración de una sociedad anónima (como Ferrocarriles Nacionales de México), otras se someten a un mecanismo de coordinación intersectorial (como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular), otras veces más, pueden ser comisiones mixtas de coordinación entre el sector público y el sector privado (como el Instituto Mexicano del Seguro Social) o el órgano director se base en una participación mixta de autoridades y organizaciones de trabajadores y patronos (como el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores).

Generalmente el órgano colegiado depende de un director pero se pueden encontrar diferencias en la ley o decreto que los crea, este funcionario en algunas ocasiones lo nombra el órgano colegiado, en otros las dependencias que preside ese consejo, comisión o junta directiva y en algunos casos requiere nombramiento presidencial. En el caso de las universidades hay una variante ya que la elección del Rector es determinada por la comunidad universitaria sin que participe el Estado.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria:

a) "Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son entidades en las cuales el Gobierno Federal aporta o es propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de serie especial que sólo puede ser suscritas por el Gobierno Federal. La mayoría de estas empresas han adoptado el régimen legal de sociedad anónima como forma de creación y consecuentemente de organización. Estas suelen ser órganos de carácter mixto en las cuales el Gobierno tiene la mayoría de las acciones con la participación de personas particulares, o también pueden ser empresas totalmente consideradas de propiedad estatal. Pueden también ser consideradas empresas de participación estatal mayoritaria aquellas en las que el Gobierno Federal nombra a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o designa el Presidente, Director o Gerente; o cuando se reserva facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas del Consejo Adminis--

trativo, Junta Directiva u órgano equivalente". 84/

Si bien en ocasiones la creación de las empresas obedece a un Acuerdo o Decreto del Poder Ejecutivo Federal, al adoptar la forma de sociedad mercantil están reguladas por la Ley General en esta materia y por lo tanto se formaliza su creación en el acta constitutiva correspondiente. La forma más frecuente a la que recurre la creación de empresas de participación estatal en la sociedad anónima. Sin embargo, existen algunas que adoptan la forma de sociedad cooperativa de participación estatal, tal es el caso de la Cooperativa de Vestuario y Equipo, S.C. de P.E., los Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y algunos ingenios azucareros.

b) Empresas de Participación Estatal Minoritaria. "Son sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjuntamente o por separado, posean acciones o parte que represente menos del 50% y hasta el 25% del capital social". 85/

Estas empresas son creadas dentro de la legislación mercantil y por ende, reguladas y sometidas a ella, no tienen el control de una empresa mayoritaria pero su supervisión es ejecutada por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (hoy de Energía,

84/ Carrillo Castro, Alejandro. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. INAP México 1978. p.113

85/ Banco Interamericano de Desarrollo. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA DEL SUR Y MEXICO. Limusa. México 1979. p. 270

Minas e Industria Paraestatal) con base en disposiciones legales comprendidas en la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

"Sociedades Asimiladas al Régimen de Participación Estatal, son aquellas en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otras empresas de participación consideradas conjunta o separadamente posean acciones o parte de capital que represente el 50% de éste, o más". B6/

Entre estas empresas podemos referir a Nacional Financiera, S.A. y SOMEX, S.A.

Por otra parte, el Estado como sujeto de derechos y obligaciones y con personalidad jurídica, puede ser titular de las acciones o adquirir los derechos de una empresa privada en igualdad de condiciones que cualquier otro sujeto, mediante los procedimientos señalados por la ley, según sea el caso y por tanto, el Estado puede celebrar la compra, cesión, donación y permuta de acciones.

Para la creación de una empresa pública, en ocasiones se requiere de procedimientos o disposiciones previas que establezcan los actos preparatorios que lleven a la constitución de ésta; -

tal es el caso de la expropiación que se realice por causas de utilidad pública.

En la legislación mexicana, la expropiación constituyó un acto de soberanía para cuya ejecución no es necesaria del consentimiento del afectado. La expropiación en cuanto a instituciones, tiene su base en las disposiciones consignadas en el Artículo - 27 de la Constitución Política, que en su segundo párrafo establece que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". 87/

La notificación de la declaración de expropiación será personal y también se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, es conveniente aclarar que la expropiación, como fuente de creación, ha sido más bien la excepción de la regla en nuestro país: sólo se ha utilizado para obtener las empresas petroleras y ferrocarrileras, las cuales fueron antes nacionalizadas posteriormente a su expropiación.

Generalmente el Estado ha comprado las empresas privadas, sean nacionales o extranjeras; siempre ha sido tratando de evitar -- las nefastas consecuencias que producirían al cerrarse dentro -- de la economía del país, o bien, para asegurar el control de -- algunos sectores de actividades consideradas como estratégicos.

87/ Carrillo Castro, Alejandro. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. INAP México 1976. p.135

Por otra parte, el Estado interviene en auxilio y apoyo a varias empresas, tanto públicas como privadas, que se encuentran en situaciones precarias en lo que se refiere a sus inversiones y fondos financieros. Esta tarea la realiza a través de las Instituciones Nacionales de Crédito, las que no son consideradas ni como organismos ni como empresas, sino que son órganos regidos por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta Ley sólo es aplicable a organizaciones que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro de la República Mexicana.

Finalmente, es importante mencionar que en los últimos años, el Estado ha recurrido con mucha frecuencia a utilizar para la creación de empresas públicas a la figura del fideicomiso, mediante el cual el fideicomitente (el Estado) destina ciertos bienes a un bien lícito específico, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

3.3.6. CONTROL Y EVALUACION

La evaluación de la empresa pública debe estar enfocada a la apreciación del grado de cumplimiento de los objetivos y de las misiones encomendadas, así como la adecuada cobertura de controles idóneos, pues se observa que su desarrollo se le juzga bajo un mismo patrón de eficiencia que a la empresa privada.

La concepción de eficiencia en las empresas públicas debe verse desde una óptica más amplia y compleja, ya que dichos objetivos tienen una naturaleza económica pero también social; además se deben tener en cuenta sus efectos directos e indirectos que sus actividades provocan sobre otras actividades económicas.

Sin embargo, esto no quiere decir que la empresa pública no debe ser rentable en términos de mercado, "sino que más bien se deberá tomar en cuenta esos factores para determinar la rentabilidad en términos sociales de la empresa". 88/

En el gobierno del sexenio pasado, su principal preocupación se centró en el logro de una mayor eficiencia del sector paraestatal a través de diversas medidas, para implantarle sistemas de evaluación y control. A continuación se mencionarán las diferentes características que se consideraron para lograr ese control.

"Las empresas paraestatales si bien se agrupan por clasificación contable y oficial, son muy distintas por su naturaleza... Unas fueron creadas intencionalmente para producir bienes, proporcionar servicios públicos o de seguridad social, para concurrir a la redistribución del ingreso. Otras se han ido incorporando por agrupación no planeada, al estar en áreas críticas, ya porque los fracasos de sus propietarios o promotores obligaron al Estado a absorberlas, o ya porque no se podía consentir

88/ Villarreal, Rocío y Villarreal, René. LAS EMPRESAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO. El Trimestre Económico, Vol. XLV Núm. 178. abril-junio 1978. México. p. 225

el cierre de fuentes de trabajo ya establecidas, lo que le ha originado que los subsidios, la inamovilidad y rigidez en las tarifas y las deformaciones en los costos o el financiamiento, han suscitado la descapitalización y operación defectuosa de -- muchas de ellas. Al final de cuenta, alguien paga estas deficiencias: la empresa, la entidad que las financia o el Estado y en todo caso, la economía en su conjunto... Por ello se ha -- realizado un notable esfuerzo para aumentar la productividad de las empresas públicas mejorando su administración, finanzas y -- operación..." 89/

A continuación se enumerarán las disposiciones legales más importantes que sobre control de empresas públicas existen en -- nuestro país:

El control está indisolublemente vinculado a la autonomía de -- las entidades descentralizadas. Con la creación de entidades -- paraestatales, la administración pública centralizada ve reducidos drásticamente sus poderes que se les desprenden de la relación jerárquica y que tienden a dar unidad y cohesión a la -- acción administrativa; sin embargo el debilitamiento de esos -- poderes que se le desprenden no significan que la administración centralizada se desatienda de la vida y funcionamiento de las empresas paraestatales, "puesto que son parte del poder administrativo". 90/

89/ 3er. Informe de Gobierno. Lic. José López Portillo. Comercio Exterior, Vol. XXIX. Septiembre 1979. Bancomext. México. p.p. 1000-1001.

90/ Ruiz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DERECHO EN MEXICO. INAP. México 1980. p. 132

En nuestro país, el control que el Estado ejerce sobre las empresas públicas lo ha realizado por medio de tres instancias -- modificadoras a través del tiempo: control directo e indirecto del Congreso de la Unión (control político), control por parte de determinadas secretarías y participación contralora de las - cabezas de sector.

La evolución legislativa en materia de control financiero y administrativo culminó con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de otros ordenamientos de control especializado.

A partir de 1947, se expidió la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal 91/, se empezó a integrar - una vasta legislación de control en materia de operación financiera y administrativa, de presupuesto, de financiamiento, de - obras públicas, de adquisiciones y de manejo patrimonial.

En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, la cual supervisaría y vigilaría a las entidades paraestatales. Posteriormente en 1954, se estableció la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, para rendir dictámenes sobre los proyectos de inversión de los organismos y empresa del Estado, quedando sin efecto la Ley en materia de Inversiones de 1949.

91/ Ibidem. p. 134

En 1966 se expide otra Ley para el Control de estas empresas, - la que reduce drásticamente su esfera de acción, pues se exceptúa el control de las instituciones docentes y culturales, además de que se excluyen también a las instituciones nacionales - de crédito, organismos auxiliares de crédito, de seguros y fianzas y a los fideicomisos del Gobierno Federal. Estas entidades quedaron controladas solamente por las autoridades financieras (SHCP). En cuanto a las actividades de las empresas, éstas quedaron bajo el control de la entonces Secretaría de Patrimonio - Nacional, la cual tenía dificultades para revisar y mejorar los sistemas de contabilidad, control y auditoría, examinar sus estados financieros, vigilar los presupuestos y programas y revisar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción. 92/

En 1970 inició su vigencia una tercera Ley para el Control con la que se obtuvieron algunos avances en la materia, donde sólo se exceptuaron del control a las instituciones docentes y culturales. Consecuentemente se amplía el ámbito de aplicación al incluirse a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no así a las instituciones nacionales de crédito y sus organismos auxiliares a quienes se les excluyó de este control.

Recientemente cobró vigencia un decreto en el que se establecen bases para el funcionamiento de los fideicomisos constituidos - por el Gobierno Federal y que tiende a definir las esferas de - competencia de la Secretaría de Hacienda y de Programación, así como de las cabezas de sector.

92/ Ibidem. p. 136

Es importante, además, mencionar que con la Ley Orgánica expedida en diciembre de 1976, 93/, se fortalecieron las funciones de control de las dependencias centralizadas, al introducirse la técnica organizativa del agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales y encomendárseles su coordinación. Esa técnica fundamental para la reforma administrativa mexicana, consiste en que las entidades que tienen un objeto afín son agrupadas en un sector administrativo específico que queda sujeto a las facultades de planeación coordinación, evaluación y control de una secretaría o departamento administrativo.

Es indudable que el incremento y sistematización de las facultades que se tribuyen a las secretarías y departamentos administrativos, dan mayor racionalidad a la autonomía de las empresas públicas y fortalecen el rol contralor de la Administración centralizada; pues la técnica de agrupamiento sectorial, al convertir a todas las dependencias centralizadas en órganos de control, significa una variación fundamental pues anteriormente las secretarías y departamentos sólo participaban en las decisiones de las empresas públicas a través de sus representantes en los órganos de gobierno. En cambio ahora, además de que sus funcionarios siguen integrando esos órganos, los asuntos de mayor importancia se presentan a su consideración final.

En el sexenio pasado, se dictaron el marco general de la reforma administrativa en el que se colocaron los planes, sistemas,

93/ Se conoce este ordenamiento como "La Ley de Secretarías y Departamento de Estados".

estructuras y procedimientos de las entidades paraestatales. De la evolución registrada en materia de control, el Jefe del Ejecutivo no ha visto reducida sus atribuciones de designación de los titulares de la mayoría de las entidades públicas, atribuciones que en este sexenio que estamos viviendo, siguen vigentes.

En cuanto al control del Congreso y del Poder Judicial, a partir de 1974 se inicia un proceso para darle mayor intervención política en el área paraestatal y que está ligado al proceso de reforma política y electoral. Debe tomarse en cuenta que los medios contralores de que disponen además del presupuestal directo e indirecto, tanto por lo que al ingreso, el gasto y al financiamiento, cuentan con múltiples instrumentos de carácter político.

Estos instrumentos pueden ser: el requerimiento de los jefes de departamentos administrativos, los directores y administradores de las empresas públicas, además de los secretarios de Estado, para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos.

En el régimen que acaba de terminar, el Gobierno Federal dió -- importantes pasos tendientes a la implantación de modernas técnicas presupuestales entre las que destacan las distintas modalidades del presupuesto por programas. El gobierno que actualmente está en funciones, con pequeños cambios continúa con esas mismas técnicas.

Los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación son -- aprobados, a propuesta del Ejecutivo Federal, por la Cámara de Diputados, conforme al artículo 74 de la Constitución. A la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde formular -- los proyectos de disposiciones impositivas y de leyes de ingresos federales y manejar la deuda pública de la federación; mientras que a la Secretaría de Programación y Presupuesto toca -- elaborar el plan general del gasto público de la Administración Federal; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal, del Sector Paraestatal, elaborar la cuenta pública, disponer la práctica de auditorías externas a las empresas públicas y planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión.

Existe también un control del endeudamiento para las empresas -- del sector paraestatal; en el caso de que necesite concertar un financiamiento interno o externo que implique la constitución -- de una obligación de pasivo, se aplica por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley General de Deuda Pública, Este endeudamiento puede estar regido por la suscripción o emisión de títulos de crédito, adquisición de bienes o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados o por la celebración de otros similares. 94/

94/ Artículo 2do. de la Ley General de Deuda Pública.

Es a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien corresponde elaborar el programa financiero del sector público, por lo tanto, también le concierne autorizar a las entidades públicas los créditos siempre y cuando sean destinados a proyectos que apoyen los planes de desarrollo, sean autoliquidables o mejoren la estructura del endeudamiento público en cuanto al acreedor, plazo o tasa de interés.

También se expidió una legislación que establece un severo control sobre los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles así como la ejecución de dichos contratos cuando los celebren la Administración Centralizada así como las empresas públicas, contenida en la Ley de Contratos y Obras Públicas.

Posteriormente y con motivo de la redistribución de competencias entre las diversas dependencias centralizadas que efectuó el Congreso con la expedición de la Ley Orgánica, el control de las empresas públicas en materia de obra se ha simplificado; a esta fecha sólo las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación intervienen en la autorización y control del gasto aplicado en esa obra, a excepción hecha cuando la obra se va a realizar total o parcialmente con financiamiento, es la Secretaría de Hacienda junto con aquellas quienes autorizan la inversión.

El intervencionismo del Estado en materia de comercio exterior se fundamenta en el Artículo 131 Constitucional, que en esencia dice que es facultad de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pase de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad pública o de política cualquiera que sea su procedencia.

Por tanto, estas limitaciones están sujetas también para las -- empresas del sector paraestatal, ya que estas disposiciones son con el fin de proteger la balanza de pagos, asegurar el abastecimiento interno y a promover el desarrollo económico del país. Por otra parte, aún cuando el Código Aduanero se establece que pueden concederse franquicias a las empresas públicas cuya misión sea exportar, para regular los precios interiores, prácticamente no existe un régimen especial de privilegio para la actividad exportadora de éstos entes estatales, además de que gran número de ellas regulan las actividades de comercio exterior -- que realizan las empresas públicas o privadas como CONASUPO, -- INCE, AZUCAR, S.A. E INMECAFE.

Otro control muy importante de la empresa pública por parte del Gobierno Federal, es la de la fijación de precios y tarifas de los bienes y servicios que ellas producen; está contenido en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica que es uno de los apoyos más poderosos con que cuenta el intervencionismo estatal. Esta Ley es aplicable tanto a la empresa pública como a la privada.

En numerosos casos, las decisiones en materia de precios y tarifas públicos, está sujeto a un procedimiento especial de autorizaciones; esta Ley otorga facultades al ejecutivo para "imponer precios máximos al mayoreo o menudeo, fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías o servicios comprendidos en el artículo anterior". 95/

Se prevee en dicho reglamento que es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, antes Secretaría de Comercio, la que estudie el proceso de formación de los costos antes de modificar los precios máximos; para ello, se formó un órgano auxiliar, -- que propone los bienes y servicios proporcionados por las empresas públicas que ameriten ser objeto de estudio, proponer programas al nivel de sectores, subsectores, de carácter indicativo o directivo, conforme a las políticas, prioridades y restricciones de los planes de gobierno con el fin de ayudar a incrementar la productividad y la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios y "recomendar un precio o tarifa"; este organismo, el Comité Especial de Precios y Tarifas del Sector Público, que está en intensa actividad desde el año 1977. 96/

Otro control más, el cual es considerado como más importante -- dentro de las funciones que tienen establecidas las empresas públicas, es el del control de la política laboral.

95/ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Diciembre de 1951.

96/ Ruiz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DERECHO EN MEXICO. INAP. México 1980. p. 150

El régimen laboral de las empresas públicas no es uniforme, ya que su estatuto depende del tipo legal que ellas tengan y del objeto de su actividad.

Una de las medidas que tiene la Administración Centralizada para influir en la política laboral de las empresas estatales es a través del presupuesto de egresos, ya que en él se estiman -- los gastos por partida y por programa, de tal forma que, una -- empresa, por ejemplo, no podrá aumentar la partida de operación de personal autorizado a excepción que haya aprobado dicha erogación la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta Ley que se comenta... "restringe la autonomía de algunas empresas públicas por lo que se hace a las condiciones generales de trabajo, si se les compara con las empresas privadas o -- en primer término, no se pueden celebrar contratos colectivos -- con las organizaciones de trabajadores, sino que las condicio-- nes generales de trabajo son fijadas unilateralmente cada tres años por la empresa, quien sólo recaba la opinión sindical". 97/

El nuevo gobierno ha diseñado un mecanismo de orientación de -- la administración central y paraestatal que permita una jerar-- quización más eficiente de las decisiones que se tomaran. 98/

97/ Ibidem. p. 156

98/ Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el -- Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación; 19 de mayo de 1983.

En este acuerdo se incluyen disposiciones para la conformación de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales que -deberán observar una estricta corresponsabilidad política, técnica y administrativa. En ésto y en áreas de su competencia, -participaran las diferentes Secretarías de Hacienda y Crédito -Público, Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación -de nueva creación en éste régimen- y los coordinadores sectoriales.

El decreto precisa que corresponde a la SHCP: verificar que el uso del crédito público esté apegado a objetivos y prioridades del desarrollo nacional y sectorial, así como a los términos de la Ley General de Deuda Pública; integrar el programa financiero de la Administración Pública Federal, y establecer y revisar precios y tarifas de los bienes y servicios del sector, o bien las bases para fijarlos, luego de escuchar la opinión de las --Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, así como de las dependencias que corresponda.

A la SPP: fijar las metas globales y sectoriales -dentro del --Plan Nacional de Desarrollo-, así como emitir las disposiciones a que habrán de ceñirse el gasto y la operación de las entidades paraestatales; autorizar las propuestas globales de gasto, haciéndolo acorde con las políticas nacionales de desarrollo, -la disponibilidad de recursos y las disposiciones financieras -emitidas por Hacienda; a partir de las propuestas de los coordinadores de sector, determinar los montos globales de subsidios y transferencias.

A la SCGF: planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; apoyar a las dependencias del sector en las normas de control, inspección y evaluación que se establezcan entre éstas y las entidades bajo su coordinación; realizar evaluaciones sobre el desempeño operativo, productivo, financiero y económico-social de las entidades públicas cuando el cumplimiento de sus objetivos así lo exija, y proponer programas de mejoramiento de la gestión gubernamental en los distintos niveles de la misma.

A los coordinadores de sector: conducir la programación y coordinar y evaluar la operación de las paraestatales, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales; definir las políticas generales de operación, finanzas y administración; agrupar a las empresas en subsectores, bajo responsabilidad y mando unificado; cuando así convenga, promover la formación o fortalecimiento de entidades que controlen y regulen las operaciones y expansión de otras empresas que actúen en una misma rama de la economía.

Establecer criterios y directrices para la creación, adquisición, fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades, así como lineamientos que orienten la participación privada o social en las paraestatales; someter a la consideración de la SPP el presupuesto por programas y la de la SHCP el programa financiero; de acuerdo a los lineamientos de la SCGF, establecer meca-

nismos de control y evaluación del desempeño de las entidades - bajo su coordinación, que además aseguren el cumplimiento de -- sus objetivos y la correcta utilización de los recursos a su -- cargo.

El propio acuerdo señala todos los lineamientos que deberán seguir las paraestatales para cumplir los propósitos de renova--- ción moral consignados en el documento presidencial.

3.3.7. CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

El sector paraestatal está formado por empresas y organismos -- que se dedican a diversas actividades, de tal forma que, se an-- toja muy difícil el clasificarlas, ya que sus objetivos son tan disímiles que resultaría poco recomendable hacerlo en tan breve espacio.

En México no existe una clasificación oficial de estos organis-- mos públicos; pero sí se han establecido mecanismos, acuerdos y disposiciones en los que sólo se han sectorizado a estas empre-- sas de tal forma que las actividades que desempeñan sean afines con las funciones de las Secretarías o Departamentos de Estado - que encabezan dicho sector.

El último acuerdo que se estableció -y que está vigente hasta - esta fecha- es el que por medio de la Ley Orgánica de la Admi--

nistración Pública Federal, determina el agrupamiento por sectores a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, para que las relaciones de las mismas se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamentos Administrativos que, en cada caso, designe como coordinador del sector. 99/

Esto es con el fin de reubicar respecto de determinadas entidades, así como el relativo de los sectores administrativos de aquéllas que han sido liquidadas. Este acuerdo sustituye al anterior que se expidió con fecha 17 de marzo de 1981, debido a que como consecuencia de esta dinámica transformación del sector paraestatal, se requiere actualizar dicho agrupamiento.

A continuación se describe la clasificación de los sectores con sus respectivas empresas, del sector paraestatal controlado presupuestalmente.

AGRUPACION SECTORIAL DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, CONTROLADA PRESUPUESTALMENTE. 100/

S E C T O R

SECRETARIA DE GOBERNACION:

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

- Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.

99/ Diario Oficial de la Federación, con fecha 3 de Septiembre de 1982. p.3

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO:

Organismos Descentralizados:

- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

**SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL:
(Hoy de Energía, Minas e Industria Paraestatal).**

Organismos Descentralizados:

- Comisión Federal de Electricidad.
- Petróleos Mexicanos.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

- Compañía de Luz y Fuerza.
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.
- Diesel Nacional, S. A.
- Fertilizantes Mexicanos, S. A.
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.
- Siderúrgica Nacional, S. A.

SECRETARIA DE COMERCIO: (Hoy de Comercio y Fomento Industrial):

Organismos Descentralizados:

- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS:**Organismos Descentralizados:**

- Forestal Vicente Guerrero.
- Instituto Mexicano del Café.
- Productos Forestales Mexicanos.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:**Organismos Descentralizados:**

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Ferrocarriles Nacionales de México.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

- Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.
- Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.
- Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.
- Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

(Hoy de Ecología y Desarrollo Urbano).

Organismos Descentralizados:

- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

SECRETARIA DE PESCA:

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

- **Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.**

4. DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PARAESTATAL.

4.1 C A U S A S .

La reducida variación de los precios de los bienes y servicios públicos durante las décadas de los cincuenta y de los sesenta, motivaron su deterioro en relación con el costo real de producirlos para las décadas subsecuentes.

La inmovilidad de los precios y el consecuente incremento en la demanda de los citados bienes y servicios, obligaron al sector paraestatal a realizar fuertes inversiones en ambiciosos programas de expansión que, al no generar ahorro corriente suficiente, se tuvo que recurrir a los mercados internacionales y a las aportaciones del Gobierno Federal para complementar el financiamiento de la inversión. Sin embargo, las contrataciones de la deuda no siempre fueron acordes con los períodos de gestación de los proyectos, ocasionando serios perjuicios a la situación financiera de las empresas.

En los últimos años se han hecho ajustes considerables en los precios de algunos bienes y servicios proporcionados por el sector público, rompiéndose con la tradición de mantenerlos nominalmente constantes.

Debido a que durante el período de estabilidad de los precios la caída en el precio relativo de los bienes y servicios con --

precio nominal constante era muy lenta, la distorsión en el -- consumo, en la producción y en las finanzas del sector público se sentía hasta que había transcurrido un lapso considerable de años.

Esta situación cambió por las altas tasas inflacionarias de los años recientes propiciando que, en poco tiempo se sintieran los efectos distorsionantes antes mencionados. No obstante los incrementos habidos en los precios, algunos de ellos muy sustanciales, de los bienes y servicios de algunas empresas del sector público, el efecto de la inflación han determinado una situación de precios más deteriorada de la que se observaba en el pasado.

En el caso de algunas empresas públicas, el nivel de su desequilibrio financiero en el régimen de gobierno de 1976-1982, -- llegó a un punto tal que obstaculizó el desarrollo de los programas de expansión. Asimismo, el hecho de mantener estáticos los precios y tarifas del sector paraestatal o elevarlos discontinuamente en los años recientes, ha tenido como consecuencia -- la de generar una estructura de precios relativos que no corresponde a los costos y ventajas de los usos alternativos. Esto -- a su vez, ha inducido como efectos adicionales: distorcionar la estructura de consumo propiciando el uso dispendioso de recursos esenciales; el surgimiento de mercados negros y el establecimiento de prácticas de contrabando.

El criterio que más ha influido en las decisiones de modificación de precios y tarifas ha sido el de contribuir a la cobertura de faltantes presupuestales, por esta razón los precios se han determinado por lo general buscando la alternativa que más contribuya al incremento de los ingresos del sector público, -- descuidando la situación financiera en particular de las empresas y la potencialidad del mecanismo de fijación de precios y -- tarifas para inducir a un uso más adecuado de los recursos productivos. Las consecuencias que dicha situación ha generado, -- hace necesario lograr un equilibrio entre los distintos criterios que deben normar la fijación de precios y tarifas en el -- sector paraestatal.

Para realizar una estimación del deterioro de los precios y tarifas, se relacionaron los precios nominales que se cubren por los bienes y servicios del sector público con un índice general de precios. Para las series de precios al público se usó el -- índice general de precios al consumidor de la República Mexicana como deflactor de cada precio en lo individual y, para series de precios al mayoreo de algunos productos de PEMEX se -- utilizó el índice de precios al mayoreo de la ciudad de México al no disponerse de uno general para el país. Los resultados -- se muestran en los cuadros anexos.

En ellos se puede apreciar el extraordinario deterioro de los -- precios en términos reales del sector público, no obstante los ajustes que se han efectuado en algunos productos y servicios.

En electricidad el cobro promedio para servicio doméstico en -- términos reales es de 21 centavos comparado con 40 centavos por KWH en 1968, a pesar del incremento del 1.5% acumulable mensual que se le ha estado autorizando a partir del mes de julio de -- 1978. (Cuadro 1)

Para el caso de productos derivados del petróleo casi todos tienen igual comportamiento, a excepción de las gasolinas y el gas licuado que han mantenido su precio real con los ajustes que -- tuvieron a partir de 1973. Sin embargo, los demás productos, -- tanto petrolíferos como petroquímicos observan un deterioro en sus precios reales como el caso del diesel que en 1968 su pre-- cio era de 32 centavos y en 1981 su precio real era de 25 cen-- tavos; el combustóleo, las kerosinas y el gas natural que han -- sufrido un deterioro entre el 30 y 40% de su valor en 1982.

(Cuadro 2)

Lo mismo puede afirmarse de los precios del acero y el azúcar -- al deteriorarse en un 35 y 38% respectivamente. (Cuadro 3)

En el servicio ferroviario los precios unitarios también se encuentran muy rezagados, en los servicios de pasajeros y carga -- las tarifas se encuentran apenas arriba de la mitad de lo que -- eran en 1968; para hacer más palpable su deterioro conviene men-- cionar que mientras los Ferrocarriles cobran 2.54 centavos pro-- medio por pasajero-kilómetro, el servicio de autotransporte --

cuesta 46.0 centavos y para el servicio de carga la tarifa promedio de Ferrocarriles es de 6.54 centavos por tonelada-kilómetro y el autotransporte es de 68.0 centavos. En los servicios públicos de transportes urbano como tranvías, trolebús y Metro la tarifa real del servicio apenas alcanza el 20 y 12 por ciento de los precios que tenían en 1968. (Cuadro 4)

En los Cuadros 5, 6, 7 y 8 se pueden observar los precios relativos de los productos agrícolas en el que se observan mejorías sustanciales con la excepción del precio de compra del arroz y los precios de venta de la soya y del trigo. En el caso de los productos agrícolas, la mejoría real en su precio ha tendido a impactar en sentido contrario las finanzas del sector público, -- al dedicarse CONASUPO a ser cada vez más un intermediario en -- lugar de un regulador de mercado.

A partir de 1982, la racionalización de los subsidios canalizados vía bienes y servicios que el Estado produce, fue una de las metas contenidas en los programas establecidos por el Gobierno Federal, como prioritarios para el desarrollo económico del país, y como una de las soluciones tomadas para reducir el déficit -- del sector público.

En ese año, dentro del Programa de Ajuste de Política Económica, planteado por el Ejecutivo, requerido para sanear las finanzas públicas, con lo que se tendería a disminuir las presiones ---

sobre el aparato productivo nacional y combatir la inflación a través de la política de precios y tarifas, manejándola con tal flexibilidad que los incrementos en precios de los bienes y servicios que el Estado produce, además de recaudar recursos adicionales para disminuir los niveles del mencionado déficit, se corregiría el deterioro de los precios relativos de esos mismos productos, ya que por varios años permanecieron rezagados, en relación a los bienes producidos por el resto de la economía.

Es importante mencionar que los aumentos en precios, se hicieron en la medida en que se justificaba esa acción, ya que por ejemplo, en el caso del Sistema de Transporte Colectivo (metro, tranvía y trolebús), dicho incremento en sus pasajes era necesario para compensar el crecimiento de sus gastos, pero uno de los objetivos del gobierno de ese sexenio fue, la de mantener la política de precios transparentes para los sectores de bajos recursos, y estas empresas cumplen esa misión.

En el caso de los energéticos, la existencia de sus precios artificialmente bajo, propició su uso dispendioso, en la clase -- económicamente media y alta, fomentando también su contrabando originado por los desajustes cambiarios, evitando en parte con ello, el subsidio a los consumidores de Estados Unidos que viven en las zonas fronterizas con México, de los productos como las gasolinas y el diesel, entre otros.

El serio deterioro de los precios relativos de las empresas públicas ha contribuido a reducir la capacidad de generar ahorro

interno suficiente para realizar sus programas de inversión; además, esta situación indujo al sector público a recurrir en forma creciente a financiamientos externos y a transferir, vía subsidios y aportaciones, recursos del Gobierno Federal a los organismos y empresas.

Como puede observarse en el cuadro número 9 los gastos han crecido a un ritmo más acelerado, con una tasa media de crecimiento durante el período 1970-1982 de 45.0%, mientras que los ingresos aumentaron en 35.0% para igual lapso. El crecimiento de los ingresos está fuertemente influido por Petróleos Mexicanos, quien ha mantenido una situación sana desde el punto de vista financiero, no siendo así en el aspecto de eficiencia y productividad. Si sacamos a PEMEX del sector paraestatal controlado presupuestalmente en 1982 se tendría un desahorro de 93.1 miles de millones de pesos, lo cual demuestra que el resto de las empresas públicas constituyen una fuerte carga financiera para todo el Sector Público. 101/

Esto lo podemos corroborar con las cifras contenidas en el cuadro número 10 por el fuerte incremento que han tenido las transferencias del Gobierno Federal a las empresas y organismos, las cuales han sido por la necesidad de cubrir los déficit de operación.

101/ Las cifras que se analizan en este estudio, pertenecen -- exclusivamente al Sector Paraestatal Controlado presupuestalmente.

El monto de las transferencias para este concepto se ha incrementado a una tasa media anual de 65% durante el periodo 1970-1982. Para gastos de capital las transferencias han crecido a una tasa media anual de 37% y los destinados al pago de pasivo a una tasa de 10%.

4.2 FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO PRESUPUESTALMENTE. 1970 - 1982

En primer lugar se tratará de determinar la forma en que las -- empresas públicas del sector paraestatal controlado financiaron sus déficit. Los cálculos de inversión y financiamiento de los gastos de las empresas y organismos, indican que durante todo -- el periodo 1970-1982, pudieron financiar aproximadamente la mitad de sus gastos totales con fondos propios, es decir, con sus propios ahorros brutos en forma de reservas de depreciación y -- ganancias retenidas. El saldo de estos gastos hubo de cubrirse con financiamiento deficitario. (Véase el cuadro número 11).

Hubo tres fuentes principales con las que se movilizó el financiamiento necesario a saber: el Gobierno Federal, otras fuentes internas, es decir, el sector privado propiamente dicho y el -- sector financiero y el sector externo.

Parecen justificadas varias observaciones adicionales acerca de los datos mostrados en ese mismo cuadro. En primer lugar, es -- evidente que las empresas Públicas dependieron más de los ----

créditos externos en este lapso en estudio. Sobre todo en 1977 y 1978, a partir de los cuales, los créditos extranjeros llegaron a ser una fuente importante de financiamiento. Este cambio refleja el hecho de que un volumen creciente de préstamos externos a costo relativamente bajo, estuviera disponible al ampliar los organismos crediticios internacionales al alcance de sus -- operaciones y al volverse más optimistas los acreedores extranjeros -- incluyendo sobre todo, bancos y proveedores privados -- respecto de la capacidad de México para atender el servicio de la deuda.

Desde luego que este volumen creciente de financiamiento externo permitió gastos de inversión de las empresas públicas mayores que las que se hubieran hecho posibles de otra manera, mientras que al mismo tiempo redujo la medida en que las empresas -- estatales se veían precisadas a depender de transferencias del Gobierno Federal y del financiamiento deficitario en el mercado interno de dinero y capitales.

Un segundo punto ilustrado por los datos contenidos en ese mismo cuadro, es que las transferencias procedentes del Gobierno -- Federal fueron más bajas a partir de esos mismos años, coincidiendo desde luego, con la mayor utilización de los créditos extranjeros por parte de las empresas estatales. Además de todo lo anterior, en el año 1976 se produjo una mejoría de la capacidad de estas empresas para financiar sus gastos con fondos --

propios como resultado de ajustes ascendentes hechos en los precios de ciertos bienes y servicios que ellos producen y que a su vez, permitieron una tasa inferior de subsidios gubernamentales directos.

4.3 CON APOYOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Los subsidios en nuestro país, se han proporcionado a las empresas públicas como parte de una política económica predeterminada con el fin de apoyar de manera definitiva a las empresas productoras de bienes y servicios en su mayoría de interés social, ya sea para incentivar ciertas áreas estratégicas de desarrollo o para sostener los precios de ciertos servicios que en sus costos resultan bastante superiores a los precios que se cobran por éstos.

Es decir, el Estado conscientemente está proporcionándolos para acelerar el proceso de desarrollo nacional y está sacrificando parte de estos recursos con el fin de obtener niveles de producción suficientes para cubrir las necesidades internas de los insumos que se fabrican por parte de las empresas públicas, además, de que organismos institucionales presten servicio social y en un futuro más o menos próximo logren realmente niveles efectivos de rentabilidad.

Antes de exponer los efectos de los subsidios sobre cualquier rama de la actividad económica y la combinación en las empresas

públicas, conviene definir lo que se entiende por subsidio y --
cuales son sus clasificaciones más habituales.

La Organización de las Naciones Unidas define una transferencia como "una entrega real o virtual de recursos del Gobierno Federal a entes ajenos a su propia estructura (lo que incluye al -- sector paraestatal) y por lo cual no recibe contraprestación -- alguna". Las transferencias son un concepto global y se subdividen en Estatutarias y No Estatutarias Económicas.

Las primeras son aquellas que el Estado otorga para financiar o complementar la prestación de servicios semejantes a los que él proporciona y que están a cargo de entes ajenos a su propia estructura.

Las segundas son aquellas que otorgan a unidades productoras de mercancías con la finalidad de fomentar determinadas actividades económicas, influir en el nivel de precios de ciertos artículos básicos o estratégicos, compensar pérdidas de operación -- que eventualmente registren las empresas públicas o bien para -- financiar los gastos en adquisición de activos fijos, de activos financieros o liquidación de pasivos de estas mismas empresas.

A este segundo grupo corresponden los subsidios que se definen como "un estímulo económico especial y temporal que el Estado --

concede a un beneficiario o grupo de beneficiarios para obtener un comportamiento determinado o bien el reunir ciertos requisitos, sin exigir por ello una contraprestación equivalente".

Por otra parte, existen diversas formas de clasificar los subsidios dependiendo del tipo de estudio que se pretenda llevar a cabo. Las clasificaciones más comunes son: 102/

De acuerdo al otorgamiento al resto del sistema económico:

- 1) Subsidios por el lado del ingreso (con cargo a los ingresos fiscales).

Este tipo de subsidio lo otorgan con el propósito de estimular determinadas actividades económicas. Este tipo de subsidio -- constituye un instrumento de política económica en cuanto a que el Estado está dispuesto a sacrificar ingresos para inducir el desarrollo de ciertas industrias que se considera tienen un papel preponderante en el desarrollo del país.

Están formados por una parte de las operaciones compensadas, -- las bases especiales de tributación, las excenciones, reducciones y franquicias, y otros estímulos específicos como ejemplo: Los estímulos fiscales a las unidades fomento, la depreciación acelerada y el crédito fiscal.

102/ Joint Econ. Committe Congress of the USA y OARP.

Las operaciones compensadas son movimientos "virtuales", es decir, son flujos financieros de gasto e ingreso. Así, el ingreso se compensa con un gasto. Se presenta cuando a la Federación otorga una transferencia a una empresa u organismo, para que éste cubra sus obligaciones fiscales, impuestos de importación, etc.

Las bases especiales de Tributación son un régimen para facilitar el cumplimiento del pago del impuesto sobre la renta a todos los causantes que no pueden cumplir ordinariamente en los términos de la Ley.

Las excenciones, las reducciones y las franquicias son un sacrificio incurridos por el fisco en forma deliberada y se otorgan a través de una condonación total o parcial de adeudos fiscales. La gran mayoría de este tipo de subsidios no se registra en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y por lo mismo no se incluyen en la estimación de los subsidios.

2) Subsidios por el lado del gasto (con cargo al gasto gubernamental).

Se dividen en subsidios reales y subsidios compensados con impuestos. Estos últimos son exactamente los mismos que se tomaron en cuenta por el lado del ingreso. Asimismo, para no contabilizarlos doblemente no se incluyen dentro de los subsidios por el lado del gasto.

Los subsidios reales son transferencias efectivas de dinero que van del Gobierno Federal al resto del sistema económico. Constituyen fondos especialmente destinados como un gasto del Estado para favorecer el crecimiento de ciertas empresas y organismos que juegan un papel vital en el desarrollo del país.

Son pagos directos del Gobierno Federal a empresas privadas, -- empresas de participación estatal y organismos descentralizados productores de mercancías, con el fin de fomentar determinadas actividades económicas, influir en el nivel de precios de artículos básicos o estratégicos, compensar las pérdidas de operación de las empresas públicas o financiar la adquisición de bienes de capital de éstas mismas.

3) Subsidios Financieros (mediante operaciones de Financiamiento y Seguro).

Se refieren al traslado de recursos económicos que en forma implícita o explícita realizan las instituciones nacionales de crédito y de seguros. Las segundas significan un traslado de recursos de Gobierno Federal a entidades públicas o privadas, como en el caso de aportaciones gubernamentales al patrimonio de un fideicomiso, mismas que se convierten en presupuesto de gastos de administración y que se consumen en el cumplimiento de un objetivo. Respecto a las primeras, no representan una salida efectiva del dinero, sino un sacrificio de ingresos re--

presentados por créditos a tasas subsidiadas de interés o inversiones de capital, operaciones de inversión en las que se sacrifican ingresos que reportarían aplicaciones de mayor estabilidad financiera, de no hacerlas en áreas que se consideran prioritarias del desarrollo económico.

4) Subsidios vía Precios y Tarifas.

El sector paraestatal produce y distribuye bienes y servicios a precios por abajo de los de mercado y por el otro adquiere productos a un precio superior. Para contabilizar este subsidio es práctica común tomar el costo de oportunidad de productos -- comerciables internacionalmente mediante el diferencial del precio interno y el del exterior.

Este es el subsidio de mayor interés para el caso de empresas públicas, ya que éstas se constituyen como otorgantes del mismo, mientras que para las anteriores son receptoras, esto es, las empresas estatales canalizan los subsidios de todo tipo que reciben a través de los precios a los que ofrecen sus productos.

"El subsidio es un útil instrumento fiscal cuyo principal propósito es corregir las imperfecciones del sistema de mercado -- estimulando la reasignación de los recursos entre sus usos alternativos". 103/

103/ BREAK, G.F. Subsidies as an Instruments for Achieving Public Economy Goals. The Economics of Federal Subsidy -- Programs. Part. I - General Study Papers. Mayo 1972. p.1

Esto se consigue por medio de cambios en los precios relativos (ya sea el precio del mercado, el de venta o el de compra).

Ultimamente se está fortaleciendo la tésis aún dentro de las -- esferas oficiales de que la rentabilidad de las empresas no debe descuidarse, razón por las que muchas de las entidades paraestatales que no estaban funcionando o, que se consideró estaban duplicando funciones están desapareciendo. La actitud paternalista estatal cada día más tiende a erradicarse y a ser sustituido por el concepto de funcionalidad, operabilidad y rentabilidad.

A continuación mencionaré los aspectos más sobresalientes que surgieron durante el periodo 1970-1982 y los que se consideren pertinentes de comentar acerca de los subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las empresas paraestatales controladas - presupuestalmente, contenidos en los cuadros anexos.

Durante este periodo, el monto de los estímulos fiscales aumentó un 35%, incremento ligeramente mayor al registrado en el mismo periodo por los ingresos propios que fueron de 31%, por lo que la participación de los primeros dentro del total de ingresos pasó de 13% en 1970 a 15% en 1982; y los segundos pasaron de 85% a 73% en ambos años.

También se observan fuertes incrementos de apoyos a cada uno de

los sectores que se pretendieron incentivar de manera decidida, tal es el caso del sector eléctrico, comercial y de bienestar social.

Del total de transferencias, se destinaron un 48% para el gasto corriente, un 46% al programa de inversiones y el 6% restante a gastos de amortización.

El cuadro 12 muestra que en el año 1970 las empresas recibieron un 44% del total de transferencias en lo que respecta a las denominadas corrientes o de operación, otro 51% para inversión y el resto 5% para pago de pasivo. En años posteriores esta distribución relativa se transforma lentamente hasta que en 1982 su estructura porcentual es de 77, 21 y 2% respectivamente, observándose que el Gobierno Federal tiende a canalizarles menos recursos para amortizar su deuda.

A principios del período considerado, la mayor parte de las transferencias corrientes se destinaban al sector de bienestar social; más adelante serán los sectores industrial primero y el comercial después, quienes absorvieron la mayor parte de este tipo de transferencias.

En cuanto al sector energético, es importante mencionar que fue el que recibió un volumen considerable de las transferencias para gastos de inversión a lo largo de todo el período, y es el

sector transporte quien en mayor proporción captó los subsidios para la amortización de su deuda.

A nivel de empresas, las que destacan por los fuertes subsidios que recibieron están el sector eléctrico (CFE y Compañía de Luz), Conasupo, las empresas ferroviarias y el IMSS e ISSSTE.

La CFE percibió 203,281 millones de pesos -caso bastante especial- por el requerimiento de generar mayor volumen de energía eléctrica y de ampliar este servicios al sector rural. Un 20% de estos recursos fueron destinados íntegramente para amortizar su deuda, ya que es parte de la política del Gobierno Federal, de sanear la estructura financiera de la empresa.

Conasupo con una cifra de 150,216 millones de pesos, fue la empresa en segundo lugar que recibió una suma considerable de -- apoyos fiscales por parte del Gobierno, como consecuencia de la producción agrícola en este periodo, la que se caracterizó por heladas prematuras, así como por inundaciones y sequías que sufrieron los cultivos de temporal amén del rezago en que se vió nuestra agricultura en general. En tales condiciones, fue necesario adquirir en el exterior un volumen de productos necesarios para satisfacer la demanda interna del país, y a precios - mucho más altos.

La Empresa Ferronales percibió un fuerte monto en los subsidios

proporcionados por el Gobierno, que ascendieron a un total de - 83,331 millones de pesos, los que significaron un incremento -- anual de 24.5%; esta parte sustancial de transferencias es debi- do al deterioro de sus instalaciones y equipos, los cuales nece- sariamente requieren de mantenimiento y reposición constante.

Los 246,639 millones de pesos que registraron las aportaciones al sistema de seguridad social, se distribuyen en 106,147 millo- nes para el IMSS, causado por el alto costo de su plan de inver- siones en estos años, para los programas de seguridad social -- extendidos hasta toda el área rural del país; 113,706 millones de pesos para el ISSSTE, resultado de la repercusión del incre- mento para los conceptos de servicios médicos, vivienda y fondo de prestaciones; y 26,786 millones para INDECO, para que dicho organismo pudiera cumplir con su programa de construcción, los que también resultaron afectados por la crisis que atravesó la industria de la construcción.

La canalización de estos subsidios al resto de la economía a -- través de estas empresas, experimentó un comportamiento cíclico estrechamente vinculado con la evolución económica doméstica.

En los años 1974 y 1975, las corrientes de subsidios se acele-- ran en mayor medida que el PIB, para que a partir de 1976, su - dinamismo se debilite cuando la economía experimenta tasas de - crecimiento real muy por debajo de las que registró por muchos

años, hasta llegar a un decremento del 23.7% para el año 1982.

Los subsidios son uno de los aspectos modulares de la actual política de tender hacia su racionalización, mediante la "transparencia", para poder tener un mayor impacto hacia las ramas -- que se ha programado impulsar, pues en última instancia, estas transferencias aunque formalmente se dirigen a las empresas públicas, son finalmente las empresas mas consumidoras de la producción estatal, las que las reciben, debido a las políticas -- indiscriminadas de sus precios, quienes originan las pérdidas, asociando en este sentido déficit y transferencias.

Estas observaciones revelan con claridad el peso relativo de -- los subsidios en nuestro sistema económico. Para efectos de -- comparación, hubiera resultado sumamente ilustrativo disponer -- de estimaciones equivalentes a éstas, para otros países de desarrollo económico similar a México.

4.4 CON CREDITOS.

La política de endeudamiento que ha seguido el Gobierno de México, se ha inspirado en el deseo de expandir las actividades -- productivas y en el desempeño por mejorar y hacer más equitativo el nivel de vida de una población como la nuestra que crece en forma acelerada.

Como México es un país en proceso de desarrollo, es insuficiente su ahorro interno para cubrir los niveles requeridos de inversión, y los ingresos procedentes de nuestras exportaciones no alcanzan a pagar los gastos en divisas extranjeras que exigen las necesidades que tiene de las importaciones.

Este requerimiento de recursos lo hace por medio de dos vías: - financiamiento interno y financiamiento externo. La fuente de crédito interno está constituida por las instituciones privadas como reflejo de los requisitos de encaje, impuesto por la banca central. En cuanto a la fuente de crédito externa, es de la -- que actualmente se hace más uso en nuestro país como podemos -- observar en el cuadro 13.

En el período 1970-1982, las proporciones del endeudamiento interno y externo en el total de la deuda del sector paraestatal controlado varía sensiblemente; en 1970 la deuda interna representaba un 119.2%, 104/, y la externa 19.2%, de la variación -- neta de ese endeudamiento, que se expresa como la suma algebraica de las colocaciones internas y externas con respecto a las -- amortizaciones de capital; y para 1979 y 1982 las mismas proporciones pasaron de 6.7 y 21.7 a 93.3 y 78.3% respectivamente. -- (Ver cuadro número 14)

104/ Este resultado se debe a que la amortización interna fue mayor que la colocación externa, justificando así las -- cifras negativas.

Observando la división por sectores de actividad, en 1970 el -- sector energético tenía la proporción más alta de endeudamiento y éste se formaba de un 32.5 y 67.5% de interna y externa. Para 1982 la deuda externa sería superior a la interna para todo el sector pasando a 10.1 y 89.9%. Solo Pemex caso especial, -- contrató créditos en el exterior dado el aval tan valioso en -- que se constituía por la venta estratégica de sus productos al exterior.

Pemex incrementó notablemente su participación en la deuda de - -21% en 1970 a 69% en 1982: en el mismo período la CFE disminuyó su deuda externa -108.0% a 4.5%. Las dos empresas en este pe-- ríodo considerado, absorbieron aproximadamente el 88% de la deu-- da del sector paraestatal controlado. Esto se explica por los fuertes gastos de capital y paralelamente por la contención re-- lativa de sus precios internos.

Medidos los flujos netos como porcentaje del PIB, el sector pa-- raestatal alcanzó un porcentaje máximo en 1973 (tanto en los -- recursos internos y externos) de 26.0%; pero desde entonces -- hasta 1982 el índice fué decreciendo, hasta llegar a 5.0%.

Para una mejor comprensión en un apartado que a continuación se inserta, se detallarán los créditos tanto internos como exter-- nos, con sus respectivos análisis.

4.4.1 DEUDA INTERNA:

Ante las circunstancias por las que atravieza las finanzas de nuestro país, se dice que no ha habido una política consciente de endeudamiento interno, sino que éste se ha producido como expediente para hacer frente a los gastos públicos requeridos por toda clase de programas gubernamentales.

La banca privada mexicana -hoy nacionalizada-, constituyó la fuente principal de los financiamientos internos obtenidos por las empresas públicas.

La capacidad de financiamiento bancario nacional, ha tenido una relación íntima con la captación del ahorro por parte del sistema financiero y con las restricciones que éste tiene para otorgar créditos a dichas empresas.

Por ello, es importante el análisis de las tendencias más recientes en materias de recursos disponibles para otorgar créditos a fin de entender la problemática actual respecto a la falta de disponibilidad del financiamiento bancario en el país.

El aumento que ha tenido el gasto del sector público elevando su déficit, ya que aquél no iba aparejado con una reforma al sistema tributario, por consiguiente el Estado tuvo que recurrir al financiamiento de la banca privada mediante la reserva inmovilizada por el encaje legal.

Es a partir de 1973 cuando el flujo neto de esta deuda decrece en términos reales a pesar de los incrementos en el encaje legal que en 1972 era de 28% y para 1982 llegó a 57.6%.

La explicación que dan los estudios del tema para este flujo -- decreciente en términos reales, mientras los encajes se elevaban, fué la caída en la intermediación local. 105/

Del cuadro No. 15 se puede deducir que la deuda a largo plazo -- para la década de estudio se ha mantenido por encima del 90% -- como participación del pasivo total mientras que la de corto -- plazo lo ha hecho en un porcentaje inferior al 10%. (a excepción de 1973 donde fué de 11.2%).

Por otra parte, en relación a la participación de los diferentes acreedores dentro del pasivo interno del sector paraestatal se podría afirmar que la banca oficial, a pesar de haber presentado una tendencia decreciente en relación con 1973 y especialmente de 1978 y 1979, sigue siendo la principal fuente interna de financiamiento de las empresas públicas con el 36% del monto total de los créditos percibidos. Mientras, los créditos provenientes de la banca privada fué perdiendo importancia y los de proveedores la aumentaron inclusive en relación a los proporcionados entre las propias empresas públicas. (Cuadro No. 16).

105/ Quijano, José Manuel: EL ESTADO Y BANCA PRIVADA, CIDE, México, 1982.

Green, Rosario: EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO DE MEXICO, 1940-1973". México, 1978.

Sin embargo, si se diferencia entre pasivo a corto y a largo -- plazo, se observa que la banca privada adquirió importancia tal como acreedor en recursos de corto plazo, (46.4% en 1971 y -- 84.0% en 1981). Por su parte entre los acreedores de largo -- plazo, los proveedores y las empresas públicas le otorgaron un creciente apoyo en este tipo de recursos, así como la banca -- oficial, aunque cada vez en menor medida, como lo muestra el -- cuadro 17.

Cabe mencionar que a partir de 1979, los bonos no fueron una -- fuente de recursos para los organismos y empresas controladas -- presupuestalmente debido a las bajas en las tasas fijas de int_g r_{és} vigentes en el mercado, lo cual se reflejó en la pérdida de interés por parte de inversionistas en la posible compra de los bonos emitidos por estas entidades como se observa en el mismo cuadro.

Tomando en consideración que la distribución de los recursos -- internos se ha venido llevando a cabo de acuerdo a los progra-- mas de prioridades de inversión autorizados al Sector Paraesta-- tal Controlado, el sector energético (Pemex, CFE y Cía. de Luz y Fuerza) absorbió, en el período de referencia, el 81.3% del -- total de las contrataciones de crédito.

Por otro lado, en el cuadro No. 18 se puede observar la tenden-- cia creciente de la amortización y los intereses como propor---

ción del financiamiento bruto interno. Mientras que en 1971 -- estos pagos representaban el 127.8% de la colocación, para 1982 este porcentaje pasó a representar el 99.2%. Esta situación es atribuida en parte al incremento de las tasas de interés en el mercado interno, al incremento del saldo de la deuda y al cambio en las condiciones de los mismos, lo cual se refleja en menores plazos de amortización y en periodos de gracia prácticamente nulos.

4.4.2 DEUDA EXTERNA:

La deuda externa de México se ha convertido en el más importante mecanismo de ajuste a través del cual el Estado ha buscado resolver tanto sus desequilibrios financieros, así como alternativas de captación y movilización de recursos internos. 106/

A partir de los setentas el mercado mexicano optó por la alternativa políticamente menos costosa de crecimiento con endeudamiento externo, aprovechando para ello tanto su prestigio internacional de solvencia basado fundamentalmente en su estabilidad económica y política, como también por la existencia de una oferta excedente de fondos prestables en los mercados internacionales y de capitales.

106/ Green, Rosario. LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO. México 1980. p. 13

Por consiguiente el mayor acceso a los mercados externos de dinero y capitales y una disminución en las posibilidades de financiamiento interno, originó que se recurrieran en forma creciente a estas fuentes de divisas.

La captación externa que incluye corto y largo plazo, en 1970 - fué de 23.2 miles de millones de pesos (1.9 miles de millones de dólares) y en 1981 ascendió a 681.9 miles de millones de pesos (27.8 miles de millones de dólares), siendo su fuente principal, las operaciones con bancos privados y de mercado, mismos que representan aproximadamente el 90.0% del saldo total. - (Véase cuadro número 19).

En el período 1970-1981, los principales saldos de la deuda a - plazo de un año y más, corresponden a once entidades, entre las que sobresalen PEMEX, CFE, CONASUPO Y FERRONALES con 416.4, -- 154.5, 36.1 y 26.6 miles de millones de pesos respectivamente, - como lo muestra el cuadro número 20.

A partir de 1974, los niveles de endeudamiento de este sector a - plazo mayor de un año se incrementaron en proporciones sin precedentes sobre su tendencia histórica. (Ver cuadro número 21). - Después de crecer a una tasa media del orden del 10% anual en - el período 1965-1973, el saldo de la deuda externa a ese mismo - plazo se incrementó en 40% de 1974 a 1976, disminuyendo su ritmo en 1977 al 25.0% e incrementándose en 1981 al 78.0%. Su monto aumentó de 23.1 miles de millones de pesos en 1970 a 681.9 -

miles de millones de pesos en 1981.

La necesidad creciente de recurrir a la deuda pública hizo necesaria una Ley de Deuda Pública, para regular y canalizar óptimamente los recursos financieros procedentes del endeudamiento externo y mantenerlo a niveles manejables.

Términos de contratación y acreedores de la deuda externa del sector paraestatal controlado.

Este sector en la década de los sesenta tenía un incipiente acceso al mercado de capitales privados; este crédito provenía principalmente de sus proveedores caracterizados por sus plazos relativamente pequeños.

Es a partir de los años sesenta cuando comienza a cobrar mayor importancia el crédito de los bancos comerciales y emisiones de bonos, los cuales aumentaron su participación en 1973 con un 71%; - por su parte los créditos de proveedores disminuyeron de 40.9% en 1971 a 11.3% en 1981. Asimismo, los créditos de organismos oficiales (BIRF, BID, etc.) decrecen también sus otorgamientos.

Desde el punto de vista de los usuarios del crédito externo, conviene hacer notar que en lo que a endeudamiento a largo plazo se refiere, más del 80% de los recursos así contratados se canalizaron a través de la banca oficial (NAFINSA y BANOBRAS, principalmente).

En términos relativos, en el período 1970-1981 el endeudamiento a

plazo de más de un año, fué el que experimentó mayor crecimiento.

Además, es importante mencionar que con frecuencia el financiamiento externo de los proyectos emprendidos por las empresas estatales, ha estado condicionado a la importación de equipo de los países proveedores de capital con su consecuente asesoría técnica.

Pago del servicio de la deuda externa del sector paraestatal.

A partir de 1976 y en especial durante 1982, el pago de los intereses ha elevado su participación dentro del servicio de la deuda del sector paraestatal controlado. En efecto, mientras que en 1970 los pagos por intereses representaban el 6.1% de sus gastos corrientes, su participación se elevó a 16.4% en el año 1982, como se puede observar en el cuadro número 22.

También en el cuadro 23 se puede contemplar la similitud que tiene con la deuda interna en cuanto a las amortizaciones y los intereses; como proporción del financiamiento bruto interno, durante el período 1970-1982 fué de más del 80% en promedio, lo que significa que la mayor parte de los créditos que se le otorgaron a las empresas en estudio, fueron para pagar los servicios de sus deudas.

CONCLUSIONES

Lo establecido en la primera parte de este trabajo sirvió como marco de referencia para ubicarnos dentro del tema de las empresas públicas, con el objeto de proceder a analizar el caso de las empresas del sector paraestatal de México, del origen de su déficit financiero y la forma de su financiamiento.

El mencionado análisis motivó una serie de conclusiones, entre las que sobresalen las siguientes:

La presencia del poder público no solo en la esfera productiva, sino particularmente en todos los fenómenos de la sociedad contemporánea, es una tendencia constante del Estado en nuestros días. La importancia que el sector público puede tener en la vida social y económica de un país, depende de las ramas de actividad en que opera y del grado de su participación. De hecho, la forma de intervención del Estado en los fenómenos económicos es lo que caracteriza a cada sistema económico y por tanto también de su régimen político.

El Estado ha evolucionado transformando el concepto que de él se tiene en el mundo occidental, pasando de la caracterización que tenía de Estado policía o gendarme ante el fenómeno económico a la de Estado benefactor o Estado de servicio. Es un hecho que su presencia en la vida política de los países es determi--

nante así como su papel rector en la economía.

Este proceso histórico que lleva de un tipo de Estado a otro, se amplía en su espacio jurídico, político y económico tradicional, rebasando las formas tradicionales del derecho, la política y la economía hasta crear nuevas entidades jurídicas, que son las empresas públicas, y que formal y teóricamente quedaban fuera del esquema estatal.

Desde entonces, las empresas públicas han respondido a diversos objetivos concretos en los países en desarrollo. La enumeración de algunas de las acciones relacionadas con estas empresas así lo demuestran: el participar en la producción y comercialización de bienes y servicios para proceder a la realización de políticas de justicia social o para ocurrir en auxilio de los sectores populares más débiles; el nacionalizar compañías y convertir las en prestadoras de servicios públicos fundamentales para incursionar en campos en donde la iniciativa privada está ausente o es insuficiente; el competir en áreas industriales y mercantiles de alta rentabilidad, con el propósito de obtener recursos para destinarlos a la inversión estatal, fomentando así el crecimiento económico y social.

Sin embargo, durante los últimos años, el sector paraestatal en México, tuvo un crecimiento demasiado rápido en relación a la generación de sus propios recursos, sin la existencia de ningún

plan integral, y sin tomar en cuenta las limitaciones financieras del sector público en su conjunto.

Esta situación del sector paraestatal, se debe a diversos factores. De manera señalada, a la falta de programación de sus gastos e inversiones, las que con frecuencia no están acordes con la realidad económica de las empresas y con las restricciones financieras del país.

Hasta ahora, se ha ignorado la dependencia que existe entre los resultados financieros de las empresas y la eficiencia de su administración, en la cual influyen los precios y tarifas controlados, los volúmenes de producción, la tecnología aplicada, la planeación de la capacidad, el número de empleados y los gastos de administración.

Esto se ha originado debido a que dentro del marco de operación establecido en la estrategia general de desarrollo del país, la política de subsidios a través del sector paraestatal, ha desempeñado la función de apoyar la consecución de objetivos y metas de crecimiento, de corregir los desequilibrios en la estructura de producción y consumo, de orientar las inversiones hacia zonas y sectores rezagados e insuficientemente atendidos, de promover el empleo y la fabricación de bienes estratégicos, etc.

Así, el modelo de desarrollo industrial implementado desde los años sesenta, fue fincado en una política altamente proteccionista, caracterizada por el suministro de materias primas a bajo

precio; facilidades a la importación de bienes de inversión; financiamiento atractivo a través de crecientes subsidios y estímulos, entre otros.

En el transcurso del tiempo la política de estímulos se fue modificando conforme el acontecer económico; no obstante los avances registrados, la experiencia obtenida en la aplicación de los subsidios condujo a la conclusión de que algunos resultaban abundantes y desproporcionados con respecto a resultados alcanzados.

Esta situación evolucionó hasta el grado de propiciar la incapacidad de un gran número de empresas públicas para cubrir sus gastos de operación. El compromiso que se les ha asignado de suministrar cantidades necesarias de insumos, obligó a financiarlas en buena medida, a su expansión en base a subsidios y créditos, además de cubrir sus deficientes de operación.

En recientes evaluaciones se ha identificado una clara desproporción entre los subsidios otorgados y el impacto en el alcance de los objetivos; baste citar algunos ejemplos para presentar la magnitud de los recursos.

Los productos petrolíferos y petroquímicos representan un subsidio que el gobierno otorga al resto de la economía. Su abasto se realiza a precios inferiores a los prevalecientes a nivel internacional, no obstante que un número significativo se importa a precios mundiales. Con esta política se propició una elevada

protección para la industria y la producción de bienes suntuarios.

La política de subsidios vía precios de venta de los productos que suministra CONASUPO, ha tenido como objetivos una mejor distribución del ingreso y la protección de la población de menor poder adquisitivo, sin embargo, este mecanismo, por su función social, ha sido adecuado lentamente en el transcurso del tiempo, debido principalmente a errores de administración, lo que a su vez, ha propiciado dispersiones en los precios y situaciones difíciles, ya que para evitar efectos negativos, ha sido necesario elevar el monto de subsidios y, en algunos casos, en forma desmesurada.

Y así, se podrían citar ejemplos de todas y cada una de más de 800 empresas que forman el sector paraestatal en México.

Con esto no se pretende satanizar o condenar la política de subsidios, sino mostrar una realidad. Su eficiencia y bondades se han visto mermadas por la falta de respuesta de los sectores involucrados.

Esta política de subsidios para reactivar la economía a través de las empresas públicas ha propiciado, en algunas ocasiones, el surgimiento de sectores o empresas ineficientes que se convierten en una carga permanente y en un obstáculo al desarrollo

de una economía sana y competitiva; asimismo, con la existencia de subsidios al consumo, se ha provocado una actitud de desperdicio como es el caso de la gasolina, la sociedad internacional la valora por su escasez y en México es utilizada en forma irracional.

En base a todo esto, se puede resumir que los modelos de desarrollo adoptados fueron fincados en una política proteccionista, insumos baratos, financiamiento atractivo y elevados subsidios. Los sectores involucrados no respondieron de manera dinámica a esta política, lo que propició deformaciones y altos costos sociales.

Por tanto, se puede concluir que en México, con esta política, la empresa pública se ha convertido en instrumento de apoyo a la rentabilidad de las inversiones privadas al vender al capital -- privado, subsidiados por debajo de los precios del mercado, los bienes y servicios que produce; y al producir un conjunto de bienes intermedios y de capital que, por problemas de rentabilidad, riesgos y competencia internacional, el capital privado no está en disponibilidad de producir.

Ello ha dado origen a que las empresas estatales vean menguadas sus potencialidades para ampliar su papel de punta de lanza en la acumulación. En efecto, el deterioro financiero de esas empresas las ha vulnerado al hacerlas depender de su capacidad de endeudamiento, de los subsidios gubernamentales, lo que de paso

mina su autonomía de decisión. La crisis financiera de la empresa pública ha realimentado, en un verdadero círculo vicioso, la crisis fiscal del Estado, al obligar a éste a aumentar sus transferencias y disminuir los ingresos fiscales provenientes de sus empresas.

Esta mayor vulnerabilidad de las empresas del sector paraestatal se expresa en las siguientes tendencias: a) una crisis financiera de las empresas más importantes manifiesta en su mayor dependencia financiera, principalmente externa. Así, de los nuevos créditos que contratan, una parte cada vez mayor se destina al pago de la amortización de la deuda y los intereses y una menor proporción, a la ampliación de la planta productiva; b) una reducción paralela de la participación relativa del autofinanciamiento en sus programas de expansión y de inversión en operación. Lo que ha elevado la participación de los recursos presupuestales del gobierno federal a través de subsidios y transferencias para mantener el apoyo de los programas de inversión de estas empresas, incluso se ha llegado al extremo de que el gobierno federal se ha visto obligado a absorber el pasivo de algunas empresas para impedir su virtual quiebra; c) estos factores han afectado las posibilidades de las empresas para garantizar la continuidad en las tareas de generar empleos, incorporar tecnología avanzada y de mantener su posición de vanguardia en la sustitución de importaciones.

Sin embargo, es importante también atender a consideraciones más generales que nos permitan distinguir con mayor exactitud la evaluación de las empresas públicas a través de las políticas por ellas adoptadas, tales como: los mecanismos antiinflacionarios, ya que internamente ellas han aumentado sus precios más lentamente que el índice general de precios y, externamente, al profundizar la sustitución de importaciones, han ayudado a defender la economía nacional de presiones inflacionarias internacionales.

Al encontrarse el país ante la necesidad de reorientar su estrategia de desarrollo, dada la pérdida actual en la dinámica del crecimiento, al considerable déficit fiscal, la mayor concentración en la distribución del ingreso, las nuevas formas de dependencia externa y los problemas de balanza de pagos, las empresas del Estado deben servir como instrumento de desarrollo en una forma más eficaz, tomando un nuevo papel en modo tal, que elimine duplicidades administrativas y jurídicas para que integre un sistema de planeación, programación, coordinación, evaluación y control que permita asignar adecuadamente los recursos del Estado al resto de la economía.

A la formulación de la planeación y de la política general de las empresas públicas, deberán corresponder acciones específicas en las áreas administrativas, de financiamiento, importaciones y relaciones laborales.

Los requerimientos financieros de las empresas estatales, deberán cubrirse de manera creciente, con recursos propios de la misma empresa para aliviar la carga sobre el erario nacional y la balanza de pagos, así como para mejorar de manera muy concreta, su eficiencia operativa.

Los recursos que transfieran a la economía vía precios y tarifas, deberán asignarse fundamentalmente hacia áreas estratégicas y, además, explicitadas hacia donde se dirigen y con qué temporalidad.

Las empresas públicas han permitido una progresiva capacidad de manejo de la economía por parte del Estado. En el momento presente enfrentan serios retos a su actuación en los próximos decenios; éstos abarcan desde un sustancial incremento a su productividad administrativa, operacional y financiera, hasta programas de expansión en magnitudes muy considerables.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

Aguilar M., Alonso. DIALECTICA DE LA ECONOMIA MEXICANA. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1977.

Aguilar M., Alonso. PROBLEMAS DEL CAPITALISMO MEXICANO. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1977.

Assael, Héctor, selección de, ENSAYOS DE POLITICA FISCAL. -- Fondo Cultura Económica. México, 1975.

Alejo Francisco Javier, LA POLITICA FISCAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. Sep/Setentas. México, 1971.

Banco Interamericano de Desarrollo. ADMINISTRACION DE EMPRESAS EN AMERICA DEL SUR Y MEXICO. Limusa, 1979.

Bareinstein, Jorge. LA GESTION DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1983.

Barkin, David y Esteva, Gustavo. INFLACION Y DEMOCRACIA: EL CASO DE MEXICO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1979.

Cabrera Guerrero, Héctor. ESTRUCTURA ECONOMICA Y POLITICA - DE LA HISTORIA DE MEXICO. Editorial Guajardo, S.A. México, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio, LA EMPRESA PUBLICA EN EL SISTEMA ECONOMICO Y SOCIAL. INAP. México. 1983.

Carrillo Castro, Alejandro, coordinador. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978.

Carrión, Jorge y Aguilar M., Alonso. LA BURGUESIA, LA OLIGARQUIA y el estado. Editorial Nuestro Tiempo. México, -- 1975.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1975.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos. MEXICO: LA DISPUTA POR LA NACION. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1981.

Cruz Castellanos, Federico. CAPITALISMO SUBDESARROLLADO EN MEXICO. B. Costa-Amic. México, 1975.

Chanes Nieto, José. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL TOMO II. UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1973.

De la Peña, Sergio. LA FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1979.

Dos Santos, Theotonio. CONCEPTO DE CLASES SOCIALES. Editorial Nuevos Horizontes. México.

Flores de la Peña, Horacio. LOS OBSTACULOS AL DESARROLLO - ECONOMICO. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

Flores de la Peña, Horacio. TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

Gamble, Andrew y Walton, Paul. EL CAPITALISMO EN CRISIS, LA INFLACION Y EL ESTADO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1977.

Hansen, Roger. LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México. 1974

Hanson, A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO. - Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978.

Harnecker, Marta. LOS CONCEPTOS ELEMENTALES DEL MATERIALISMO HISTORICO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1975.

Harnecker, Marta. EL CAPITAL: CONCEPTOS FUNDAMENTALES. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1975.

Hernández Cachou, Laura Gabriela. EVALUACION ECONOMICA DE LA INDUSTRIA ELECTRICA EN MEXICO. TESIS. ITAM. 1981.

Ibarra, David. MERCADOS, DESARROLLO Y LA POLITICA ECONOMICA: PERSPECTIVAS DE LA ECONOMICA EN MEXICO. El Perfil de México en 1980, Tomo I. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, - 1975.

Jiménez Castro, Wilburg. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

Laufenbuerger, Henry. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

Leal, Juan Felipe. MEXICO:ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. Ediciones "El Caballito". México, 1976.

López Alvarez, Francisco. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA VIDA ECONOMICA DE MEXICO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

Miliband, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1973.

Myrdal, G. EL ESTADO DEL FUTURO. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

Pardiñas, Felipe METODOLOGIA Y TECNICAS DE INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México. 1972.

Pinto Santa Cruz, Aníbal. EL ESTADO COMO ENTE ECONOMICO. -- Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

Poulantzas, Nico. PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1973.

Poulantzas, Nico. LAS CLASES SOCIALES EN EL CAPITALISMO ACTUAL. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México., 1976.

Retchkiman K, Benjamín. ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA. UNAM. México, 1975.

Robson, William A. INDUSTRIA NACIONALIZADA Y PROPIEDAD PUBLICA. Editorial Tecnos, S.A. México, 1964.

Rufz-Funes Macedo, Mariano. EVALUACION ECONOMICA DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA INDUSTRIA SIDERURGICA MEXICANA. TESIS. ITAM. 1981.

Rufz Massieu, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA: UN ESTUDIO DE DERECHO EN MEXICO. INAP. México. 1980.

Semo, Enrique. ECONOMIA Y LUCHA DE CLASES. Serie Popular - ERA. México, 1978.

Solís, Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA RETROVISION Y PERSPECTIVAS. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México.1973.

Sonntag, Heinz y Valencillas, Héctor. EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1977.

Tello, Carlos. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, 1970-1976. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1979.

Vernon, Raymond. EL DILEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. Editorial Diana, S.A. México, 1974.

REVISTA Y DOCUMENTOS:

Alegría, Rosa Luz et al. EMPRESAS PUBLICAS. Presidencia de la República. C.G.E.A. Colección Seminarios Núm. 7. 1978.

Alejo, Francisco Javier, LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO EN MEXICO. 1920-1970. Tesis UNAM. 1970.

Alvarez de la Cadena, Jorge. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO NACIONAL. Revista Mexicana de Ciencia Política. UNAM. FCPYS. Año XCIII: 68, abril-junio. 1972. México.

Andrade Berzabá, Andrés. ORIGEN Y NATURALEZA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. Revista de Política y Administración. Colegio de Licenciados en C.P. Y A.P., A.C. No. 4 enero-abril 1976. México.

Arriola, Carlos. LOS GRUPOS EMPRESARIALES FRENTE AL ESTADO (1973-1976). Foro Internacional. Vol. XCI: 4 abril-junio - 1978. El Colegio de México.

Ayala, José. LA EMPRESA PUBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO DURANTE LOS AÑOS 70's. Revista - Investigación Económica. Facultad de Economía. UNAM. octubre-diciembre 1979.

Barenstein, Javier, LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Revista - ITAM. 1973, México.

Bennett, Douglas y Sharpe, Kennet. EL ESTADO COMO BANQUERO - Y EMPRESARIO: EL CARACTER DE ULTIMA INSTANCIA DE LA INTERVENCIÓN ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO, 1917-1970. Foro Internacional. Vol. XX: 1 julio-septiembre, 1979. El Colegio de México.

Ceceña Gámez, José Luis. REFLEXIONES SOBRE EL CAPITALISMO DE ESTADO. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana - de Economía. Año II: 5 octubre-diciembre, 1970. UNAM. I.I.E.

CEPAL, LAS EMPRESAS PUBLICAS: SU SIGNIFICADO ACTUAL Y POTENCIAL EN EL PROCESO DE DESARROLLO. Santiago de Chile, - 1971.

Cordera Campos, Rolando. ESTADO Y ECONOMIA. APUNTES PARA - UN MARCO DE REFERENCIA. Coloquio sobre Economía Mexicana. Mimeo. El Colegio de México. 1979.

Esteva, Gustavo. LA ECONOMIA POLITICA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Ensayo. Revista Coyuntura abril-junio, 1982. -- UNAM. México.

González Casanova, Pablo. LA REFORMA POLITICA Y SUS PERSPECTIVAS. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México. 1979.

García Ramírez, Sergio, PANORAMA SOBRE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública: 14-16 de noviembre de 1979.

Ibarra, David. REFLEXIONES SOBRE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Foro Internacional. Vol. XVII: 2 octubre-diciembre, -- 1976. El Colegio de México.

Jeannot, Fernando, FORMACION DE CAPITAL Y FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS ESTATALES. Revista VAM-Azcapotzalco. 1981.

Kaldor, Nicolás. PUBLIC OR PRIVATE ENTERPRISE: THE ISSUES TO BE CONSIDERATED. Seminario sobre Empresas Públicas y Privadas en una Economía Mixta. Mimeo. C.I.D.E. México, 1978.

Labra M., Armando. EL CONTEXTO DE LA EMPRESA PUBLICA EN UNA ECONOMIA SUBDESARROLLADA Y DEPENDIENTE. Seminario sobre Empresas Públicas y Privadas en una Economía Mixta. C.I.D.E. México, 1978.

Leal, Juan Felipe. EL ESTADO MEXICANO: 1915-1973, (una interpretación histórica). Mimeo. UNAM. FCPYS. CELA. México, 1973.

López Fernández, Armando. LA INTERVENCION DEL ESTADO Y SUS ACTIVIDADES COMO EMPRESARIO. Revista de Política y Administración. Núm. 4, enero-abril, 1976. Colegio de Licenciados en C.P. Y A.P., A.C. México.

Marúm Espinosa, Elia, LA IMPORTANCIA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Revista UAM-Azcapotzalco 1981.

México: Partido Revolucionario Institucional. PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982. VIII Asamblea Ordinaria Nacional. Sept., 1975.

México: Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL. 1978.

México: Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL. 1977.

México: Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. REGLAMENTOS DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA. 1978.

México; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL, 1979-1982. Dos Tomos. -- 1978.

México: Secretaría de Programación y Presupuesto. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, 1980-1982. Dos tomos 1980.

México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO FACTOR DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS. Serie Memorias No. 1

México; Tercer Informe Presidencial. Comercio Exterior. Vol. XXIX. 9 septiembre, 1979. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

Núñez Estrada, Héctor, EMPRESAS PUBLICAS Y ACUMULACION. Revista UAM-Azcapotzalco, 1981.

Robson, William. LA EMPRESA MIXTA. Revista de Política y Administración Núm. 4. enero-abril 1976. Colegio de Licenciados en C.P. Y A.P., A.C. México.

Ruiz Dueñas Jorge. LA EFICIENCIA PRODUCTIVA Y FINANCIERA - DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. Revista UAM-Azcapotzalco. 1981.

Sacristán Roy, Emilio. SOME CONSIDERATIONS ON THE ROLE OF PUBLIC ENTERPRISE. Seminario sobre Empresas Públicas y Privadas en una Economía Mixta. C.I.D.E. México, 1978.

Solórzano Cantó, Diana I., LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Tesis UNAM, 1967.

Villarreal, René y R. de Villarreal, Rocío. LAS EMPRESAS - PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA EN MEXICO. El trimestre Económico. Vol. XLV. Núm. 178 abril-junio. 1978. México,

Solares M., Alfonso, LAS FUNCIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO NACIONAL. Tesis UNAM. 1973.

Varios Autores. EL ESTADO COMO EMPRESARIO. Revista de Política y Administración. Num. 4 enero-abril 1978. Colegio de Licenciados en C.P. y A.P., A.C. México.

Varios Autores. INTERVENCION ESTATAL Y ECONOMIA NACIONAL. - Foro Internacional. Vol. XX: 1 julio-agosto, 1979. El Colegio de México.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal.

CUADRO NUMERO 1
 PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRINCIPALES ENERGETICOS
 1968 - 1982
 (Pesos)

	DIESEL Precio (\$/Lt)		GASOLINA ^{1/} Precio (\$/Lt)		ENERGIA ELECTRICA Precios (\$/KWH)	
	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo
1968	0.32	0.32	1.00	1.00	0.40	0.40
1969	0.32	0.31	1.00	0.97	0.40	0.39
1970	0.32	0.29	1.00	0.92	0.42	0.39
1971	0.32	0.28	1.00	0.87	0.42	0.37
1972	0.32	0.27	1.00	0.83	0.42	0.35
1973	0.50	0.39	1.70	1.26	0.44	0.33
1974	0.65	0.38	2.55	1.53	0.53	0.32
1975	0.65	0.34	2.55	1.33	0.58	0.30
1976	0.65	0.29	3.40	1.53	0.62	0.28
1977	0.65	0.23	3.40	1.18	0.79	0.28
1978	0.65	0.19	3.40	1.01	0.81	0.24
1979	1.00	0.25	2.90	0.73	0.96	0.24
1980	1.00	0.20	2.90	0.58	1.08	0.21
1981	1.60	0.25	6.90	1.27	1.29	0.20
1982	10.00	1.16	21.00	2.43	1.84	0.21

1/ El precio promedio de la gasolina es la resultante de ponderar la supermerxolina, Gasolmex y Pemex 100 desde 1968-1972 y la Nova y Extra de 1973-1982.

2/ Tarifa doméstica, ponderada de las tarifas 1 y 1A.

FUENTE: Pemex y CFE.

CUADRO NUMERO 2
PRECIOS RELATIVOS DE ALGUNOS PRODUCTOS DE PEMEX
1968 - 1982

	<u>GAS NATURAL</u> <u>Precio (\$/Mm³)</u>		<u>COMBUSTOLEO</u> <u>Precio (\$/M³)</u>		<u>GAS LICUADO</u> <u>Precio (\$/Ton.)</u>		<u>KEROSINAS</u> <u>Precio (\$/M³)</u>	
	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo
1968	101.1	101.10	138.6	138.60	531.0	531.00	257.3	257.30
1969	103.8	101.17	138.1	134.60	539.8	526.12	262.7	256.04
1970	105.7	97.24	135.8	124.93	544.5	500.92	268.6	247.10
1971	105.2	93.35	155.2	137.71	580.4	115.00	276.3	245.16
1972	107.8	93.01	136.1	117.43	650.2	561.00	274.8	237.10
1973	103.8	77.40	137.7	102.68	742.9	553.99	307.6	229.38
1974	174.9	106.45	213.4	129.88	1 516.7	923.13	546.7	332.74
1975	170.6	93.94	207.9	114.48	1 523.8	839.10	635.5	349.94
1976	182.8	82.34	209.7	94.46	1 542.2	694.68	669.9	301.76
1977	260.0	82.96	260.0	82.96	1 690.0	539.25	680.0	216.98
1978	260.0	73.88	260.0	73.88	1 690.0	480.25	680.0	193.24
1979	260.0	65.32	260.0	65.32	1 690.0	424.60	680.0	170.85
1980	330.0	65.48	330.0	65.48	3 400.0	674.60	680.0	134.92
1981	460.0	71.50	460.0	71.50	4 300.0	668.32	680.0	105.69
1982	1 196.4	138.50	1 160.0	134.26	7 000.0	810.19	730.0	94.49

FUENTE: Pemex, Memoria de Labores y Banco de México, Indicadores Económicos.

CUADRO NUMERO 3
 PRECIOS RELATIVOS DEL ACERO Y EL AZUCAR
 1968-1982
 (Pesos)

	ACERO (Lingote) Precio por Ton.		AZUCAR 1/ Precio por Kg.	
	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo
1968	2 480.17	2 480.17	1.45	1.45
1969	2 480.17	2 417.32	1.45	1.41
1970	2 520.00	2 318.31	2.15	1.98
1971	2 520.00	2 236.02	2.15	1.91
1972	2 520.00	2 174.29	2.15	1.86
1973	2 520.00	1 879.19	2.15	1.60
1974	3 157.78	1 921.96	2.15	1.31
1975	3 954.31	2 177.48	2.15	1.18
1976	4 627.02	2 084.24	2.15	.97
1977	6 028.02	1 923.43	2.15	.75
1978	6 304.50	1 872.44	2.15	.64
1979	6 935.00	1 742.46	2.15	.54
1980	8 460.70	1 678.71	6.00	1.19
1981	11 371.10	1 767.35	12.50	1.94
1982	14 782.51	1 710.94	27.00	3.13

1/ Calidad popular.

FUENTE: Sidermex, Banco de México y UNPASA.

CUADRO NUMERO 4
PRECIOS RELATIVOS DE ALGUNOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PRESTADOS POR EL SECTOR PUBLICO
1968 - 1982

	FERROCARRILES NACIONALES						TRANSPORTE ELECTRICO		METRO	
	PASAJE		EXPRESS		CARGA		PRECIO (\$/BOLETO)		PRECIO (\$/BOLETO)	
	<u>Precio (¢/Km.)</u>	<u>Precio (¢/Km.)</u>	<u>Precio (¢/Ton-Km)</u>	<u>Precio (¢/Ton-Km)</u>	<u>Precio (¢/Ton-Km)</u>	<u>Precio (¢/Ton-Km)</u>	<u>Nominal</u>	<u>Relativo</u>	<u>Nominal</u>	<u>Relativo</u>
	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo	Nominal	Relativo
1968	4.36	4.36	48.00	48.00	9.63	9.63	0.35	0.35	-	-
1969	4.39	4.24	50.53	48.82	9.77	9.44	0.35	0.33	-	-
1970	4.56	4.20	53.43	49.15	9.80	9.02	0.35	0.32	1.00	1.00
1971	4.52	3.94	51.62	45.04	9.63	8.40	0.35	0.30	1.00	0.95
1972	4.48	3.72	45.08	37.47	9.71	8.07	0.43	0.35	1.00	0.90
1973	4.50	3.34	55.23	40.97	9.79	7.26	0.50	0.37	1.00	0.81
1974	4.72	2.83	58.42	35.02	9.86	5.91	0.50	0.29	1.00	0.65
1975	6.55	3.42	107.68	56.14	14.00	7.30	0.55	0.28	1.00	0.57
1976	7.29	3.28	153.23	68.99	14.25	6.42	0.60	0.27	1.00	0.49
1977	8.34	2.91	216.35	75.46	19.87	6.93	0.60	0.20	1.00	0.38
1978	9.90	2.94	182.90	54.32	23.29	6.92	0.60	0.18	1.00	0.30
1979	11.29	2.84	100.50	25.25	27.33	6.87	0.60	0.15	1.00	0.25
1980	13.33	2.64	130.70	25.93	34.11	6.77	0.60	0.12	1.00	0.20
1981	16.86	2.62	165.50	25.72	43.49	6.76	0.80	0.12	1.00	0.15
1982	21.92	2.54	215.15	24.90	56.53	6.54	0.80	0.09	1.00	0.12

FUENTE: Ferrocarriles Nacionales y Anuario del D.D.F.

CUADRO NUMERO 5
PRECIOS RELATIVOS DE CONASUPO EN LA COMPRA DE SUS PRINCIPALES PRODUCTOS
(PRECIOS DE GARANTIA \$ / TON.)
1968 - 1982

AÑO	Arroz blanco precio		Frijol precio		Soya precio	
	nominal	relativo	nominal	relativo	nominal	relativo
1968	2 574	2 574	1 620	1 620	1 411	1 411
1969	2 646	2 556	1 666	1 610	1 450	1 401
1970	2 780	2 557	1 750	1 610	1 300	1 196
1971	2 080	1 815	1 750	1 527	1 600	1 396
1972	2 121	1 763	1 750	1 455	1 800	1 496
1973	2 600	1 929	5 000	3 709	3 000	2 225
1974	4 250	2 548	6 000	3 597	3 300	1 978
1975	6 700	3 493	5 000	2 607	3 500	1 825
1976	7 000	3 152	4 750	2 139	3 500	1 576
1977	7 000	2 441	5 250	1 831	4 000	1 395
1978	7 000	2 163	6 500	2 099	5 500	1 699
1979	7 000	1 758	8 000	2 010	6 400	1 608
1980	7 000	1 389	12 000	2 381	8 000	1 587
1981	8 000	1 243	16 000	2 487	10 800	1 679
1982	8 600	995	21 100	2 442	14 300	1 655

FUENTE: Gerencia de Compras de CONASUPO.

CUADRO NUMERO 6
 PRECIOS RELATIVOS DE CONASUPO EN LA VENTA DE SUS PRINCIPALES PRODUCTOS
 (PRECIOS AL CONSUMIDOR \$ / TON.)^{1/}
 1968 - 1982

AÑO	Arroz blanco		Frijol		Soya	
	<u>precio</u> nominal	relativo	<u>precio</u> nominal	relativo	<u>precio</u> nominal	relativo
1968	2 000	2 000	1 432	1 432	1 655	1 655
1969	2 047	1 978	1 670	1 614	1 693	1 636
1970	2 149	1 977	1 753	1 613	1 777	1 635
1971	2 300	2 007	1 875	1 636	1 901	1 659
1972	2 300	2 248	1 875	1 559	2 776	2 307
1973	3 458	2 565	1 950	1 446	3 200	2 374
1974	3 939	2 362	5 392	3 233	3 257	1 953
1975	5 049	2 632	6 020	3 139	3 710	1 934
1976	6 274	2 825	4 900	2 206	3 500	1 576
1977	7 000	2 441	5 000	1 744	4 200	1 465
1978	7 700	2 379	5 000	1 545	5 650	1 746
1979	9 750	2 450	8 150	2 048	6 126	1 539
1980	11 600	2 302	13 000	2 579	7 000	1 389
1981	16 000	2 487	14 300	2 223	11 650	1 811
1982	17 825	2 063	17 170	1 987	13 650	1 580

^{1/} Precios promedios.

FUENTE: Gerencia de Compras de CONASUPO.

CUADRO NUMERO 7
 PRECIOS RELATIVOS DE CONASUPO EN LA COMPRA DE SUS PRINCIPALES PRODUCTOS
 PRECIOS DE GARANTIA

AÑO	Maiz precio		Sorgo precio		Trigo precio	
	nominal	relativo	nominal	relativo	nominal	relativo
1968	871	871	579	579	740	740
1969	895	865	595	575	761	735
1970	940	865	625	574	800	736
1971	940	820	625	545	913	797
1972	860	715	725	603	870	723
1973	940	697	825	612	1 200	890
1974	1 500	899	1 420	851	1 500	899
1975	1 750	912	1 600	834	1 750	912
1976	1 900	855	1 600	720	1 750	788
1977	2 340	816	1 760	614	2 050	715
1978	2 900	896	2 030	627	2 600	803
1979	3 480	874	2 250	565	3 000	754
1980	4 450	866	2 939	583	3 550	704
1981	6 550	1 018	4 315	671	6 300	979
1982	8 850	1 024	5 200	602	7 625	883

CUADRO NUMERO 8
 PRECIOS RELATIVOS DE CONASUPO EN LA VENTA DE SUS PRINCIPALES PRODUCTOS
 PRECIOS AL CONSUMIDOR
 (pesos por tonelada)

AÑO	Maiz		Sorgo		Trigo	
	precio nominal	precio relativo	precio nominal	precio relativo	precio nominal	precio relativo
1968	765	765	712	712	696	969
1969	783	757	728	703	712	688
1970	822	756	764	703	748	688
1971	879	767	817	713	800	698
1972	907	754	810	673	800	665
1973	993	737	872	647	911	676
1974	1 319	791	1 212	727	1 300	779
1975	1 658	864	1 594	831	1 800	938
1976	1 850	833	1 750	788	1 800	810
1977	2 375	828	1 760	614	1 850	645
1978	2 900	896	2 100	649	2 150	664
1979	3 070	771	2 130	535	3 000	754
1980	2 375	471	3 200	635	3 550	704
1981	3 000	466	4 605	716	4 600	715
1982	10 000	1 157	7 700	891	7 625	883

FUENTE : Conasupo y Banco de México; Indicadores Económicos.

CUADRO NUMERO 9
 COMPORTAMIENTO DEL INGRESO Y GASTO CORRIENTE DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE.
 1970 - 1982
 (Millones de Pesos)

AÑO	Ingresos Corrientes (1)	Gastos Corrientes (2)	Ahorro Corriente (3)	TC 1 (4)	TC 2 (5)	TC 3 (6)
1970	41 526	35 637	5 889	-	-	-
1971	45 720	40 030	5 689	10.1	12.3	- 3.4
1972	53 425	45 412	8 012	16.9	13.4	40.8
1973	68 760	64 206	4 554	28.7	41.4	-46.8
1974	100 403	92 747	7 655	46.0	44.4	68.1
1975	126 863	119 277	7 585	26.3	28.6	- 0.9
1976	160 313	144 291	16 022	26.4	21.0	111.2
1977	209 535	213 994	-4 461	30.7	48.3	-127.2
1978	303 254	293 332	9 922	44.7	37.1	824.8
1979	418 349	384 730	33 619	38.0	31.2	238.8
1980	684 997	668 539	16 458	63.7	73.8	-48.9
1981	914 681	1033 970	-119 289	33.5	54.7	-878.8
1982	1613 313	1656 407	-43 094	76.4	60.2	261.3
				35.0	44.8	14.8

TC 1 Tasa de crecimiento de los ingresos corr. con relación al año anterior.

TC 2 Tasa de crecimiento de los gastos corr. con relación al año anterior.

TC 3 Tasa de crecimiento del ahorro corr. con relación al año anterior.

FUENTE : Cuentas de la Hacienda Pública, 1970-1981; Indicadores Oportunos, SPP, 1982.

CUADRO NUMERO 10
DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS OTORGADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL
AL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO PRESUPUESTALMENTE
1970-1982
(Millones de Pesos)

AÑO	T O T A L	Para Gasto Corriente	Para Gasto de Inversión	Para Pago de Pasivo
1970	6 963	2 565	3 723	675
1971	7 237	3 413	2 624	1 199
1972	10 363	6 287	3 344	731
1973	15 286	7 872	3 630	3 784
1974	22 727	13 108	8 889	729
1975	39 305	16 860	20 760	1 686
1976	29 170	13 942	13 740	1 489
1977	46 377	28 435	14 563	3 379
1978	52 887	28 750	17 223	1 514
1979	71 736	34 999	30 044	6 693
1980	121 034	49 790	59 737	11 507
1981	193 523	108 172	53 013	32 338
1982	329 485	254 420	67 443	7 622
TMCA	45.3	65.0	37.2	10.1

FUENTE : Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-1981, Información oportuna.
 SPP, 1982.

CUADRO NUMERO 11
FINANCIAMIENTO DEL GASTO
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
1970-1982
(Millones de Pesos)

AÑO	Gastos	FUENTES DE FINANCIAMIENTO			
		Fondos Propios	Transferencias Gubernamentales	CREDITO ^{1/}	
				Interno	Externo
1970	51 790	44 446	6 192	4 119	8 394
1971	59 963	48 388	6 870	9 260	8 011
1972	67 217	55 145	8 076	8 508	6 709
1973	95 116	73 422	10 746	8 887	20 246
1974	144 222	107 378	22 118	17 878	15 230
1975	211 887	133 936	38 360	33 239	33 389
1976	238 149	172 581	29 171	32 824	36 233
1977	326 929	251 959	41 746	41 804	80 688
1978	430 680	323 588	52 887	45 298	127 435
1979	587 034	449 699	71 736	38 352	134 506
1980	949 284	715 673	121 034	135 064	238 910
1981	1508 308	987 929	193 523	90 661	514 527
1982	2223 042	1621 331	329 485	228 130	109 047
TMCA		31.0	45.3		

1/ Colocación bruta.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1970-1981; Indicadores Oportunos, SPP, 1982.

CUADRO NUMERO 12
SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL AL SECTOR PARAESTATAL
SEGUN SECTOR ECONOMICO
(Millones de Pesos)
1970-1982

	SECTORES					Suma
	Industrial	Transporte	Comercial	Agropecuario	Desarrollo y Bienestar Social	
1970						
Suma	1 466	1 659	939	7	2 121	6 192
Operación	-	777	939	-	989	2 705
Inversión	1 466	882	-	7	1 132	3 487
Pasivo	-	-	-	-	-	-
1971						
Suma	1 549	1 899	1 094	12	2 316	6 870
Operación	-	1 068	1 094	-	1 155	3 317
Inversión	1 549	831	-	12	1 161	3 553
Pasivo	-	-	-	-	-	-
1972						
Suma	2 171	2 053	1 148	19	2 685	8 076
Operación	-	1 161	1 148	2	1 383	3 694
Inversión	2 171	865	-	17	1 302	4 355
Pasivo	-	27	-	-	-	27
1973						
Suma	1 300	3 947	1 287	149	4 063	10 746
Operación	-	2 889	1 055	57	2 468	6 469
Inversión	1 300	1 058	232	92	1 595	4 277
Pasivo	-	-	-	-	-	-
1974						
Suma	6 095	3 352	6 307	616	5 748	22 118
Operación	1 587	2 560	4 544	17	3 253	11 961
Inversión	4 508	305	1 763	392	2 468	9 436
Pasivo	-	487	-	207	27	721
1975						
Suma	17 776	3 538	8 168	1 226	7 652	38 360
Operación	2 095	2 617	4 514	66	3 849	13 141
Inversión	15 086	224	3 654	843	3 770	23 577
Pasivo	595	697	-	317	23	1 632

1976							
Suma	10 641	5 424	3 790	765	8 551	29 171	
Operación	1 807	3 766	3 505	104	4 890	14 072	
Inversión	8 624	439	285	629	3 630	13 607	
Pasivo	210	1 219	-	32	31	1 492	
1977							
Suma	13 411	8 169	5 534	553	14 079	41 746	
Operación	3 019	5 580	5 434	159	10 521	24 713	
Inversión	10 392	463	100	394	3 525	14 874	
Pasivo	-	2 126	-	-	33	2 159	
1978							
Suma	14 455	9 715	12 097	1 244	15 376	52 887	
Operación	2 873	5 902	10 876	125	9 961	29 737	
Inversión	11 582	3 763	1 221	1 119	5 415	23 100	
Pasivo	-	50	-	-	-	50	
1979							
Suma	22 585	11 349	14 446	2 411	20 945	71 736	
Operación	5 274	5 727	11 789	161	12 048	34 999	
Inversión	15 486	1 242	2 657	1 762	8 897	30 044	
Pasivo	1 825	4 380	-	488	-	6 693	
1980							
Suma	45 880	15 566	30 411	3 627	25 550	121 034	
Operación	3 868	9 032	25 166	231	11 993	50 290	
Inversión	39 723	2 310	2 856	2 809	13 539	59 237	
Pasivo	2 289	4 224	4 389	587	18	11 507	
1981							
Suma	64 554	16 734	48 063	4 910	59 515	193 523	
Operación	27 313	4 000	46 802	1 207	28 850	108 172	
Inversión	34 901	10 105	1 261	2 040	4 706	53 013	
Pasivo	2 340	2 629	-	1 663	25 959	32 338	
1982							
Suma	130 959	36 100	76 380	8 008	78 038	329 485	
Operación	94 945	26 030	76 151	2 102	55 192	254 420	
Inversión	36 014	2 768	229	5 586	22 846	67 443	
Pasivo	-	6 302	-	1 320	-	7 622	

1/ Controlado Presupuestalmente.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-1981; Información Oportuna, SPP, 1982.

CUADRO NUMERO 13
FINANCIAMIENTOS OBTENIDOS POR EL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
1970-1982

AÑO	FINANCIAMIENTOS 1/				S u m a
	Internos		Externos		
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	
1970	4 119	32.9	8 394	67.1	12 513
1971	9 260	53.6	8 011	46.4	17 271
1972	8 508	55.9	6 709	44.1	15 217
1973	8 887	30.3	20 426	69.7	29 313
1974	17 878	54.0	15 230	46.0	33 108
1975	33 239	49.9	33 389	50.1	66 628
1976	32 824	47.5	36 233	52.5	69 057
1977	41 804	34.1	80 688	65.9	122 492
1978	45 298	26.2	127 435	73.8	172 733
1979	38 352	22.2	134 506	77.8	172 858
1980	135 064	36.1	238 910	63.9	373 974
1981	90 661	15.0	514 527	85.0	605 208
1982	228 130	18.3	1019 047	81.7	1247 177

1/ Colocación bruta.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1970-81 e información de las empresas directamente, 1982.

CUADRO NUMERO 14
ENDEUDAMIENTO NETO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
1970-1982

AÑO	ENDEUDAMIENTO NETO				TOTAL
	INTERNO		EXTERNO		
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	
1970	(295)	(19.2)	1 835	119.2	1 540
1971	4 850	100.6	(29)	(0.6)	4 821
1972	4 230	98.3	72	1.7	4 302
1973	2 043	17.2	9 853	82.8	11 896
1974	8 273	57.1	6 224	42.9	14 497
1975	22 396	56.1	17 529	43.9	39 925
1976	19 824	60.1	13 142	39.9	32 966
1977	7 117	22.1	25 103	77.9	32 220
1978	7 531	13.7	47 637	86.3	55 168
1979	4 904	6.7	68 475	93.3	73 379
1980	34 707	29.6	82 698	70.4	117 405
1981	42 164	12.6	193 373	87.4	335 537
1982	60 177	21.7	216 541	78.3	276 718

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-81; información directa de las empresas, 1982.

CUADRO NUMERO 15
PASIVO TITULAR INTERNO AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO
DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO.
(Millones de Pesos)
1971 -1982

AÑOS	P L A Z O				S U M A
	C O R T O	%	L A R G O	%	
1971	951.0	3.2	28 673.5	96.8	29 624.5
1972	3 691.0	8.5	39 510.7	91.5	43 201.7
1973	4 178.2	11.2	32 985.5	88.8	37 163.7
1974	3 375.6	7.6	40 913.8	92.4	44 289.5
1975	5 014.2	4.8	99 421.1	95.2	104 435.3
1976	7 088.4	5.8	116 096.7	94.2	123 185.1
1977	2 325.7	1.1	208 888.0	98.9	211 213.7
1978	13 046.3	6.9	175 133.0	93.1	188 179.3
1979	15 782.3	9.7	146 224.0	90.3	162 006.3
1980	19 274.4	11.0	155 947.6	89.0	175 222.0
1981	22 047.7	8.0	253 548.3	92.0	275 596.0

Nota: No se dispone información para el año 1982.

FUENTE : Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO NUMERO 16
PASIVO TITULAR INTERNO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
POR TIPO DE ACREEDOR
(Millones de Pesos)
1971-1981

AÑO	Banca Oficial	Banca Privada y Mixta	Proveedores	ESPC*	Bonos	S u m a
1971	15 061.5	6 661.3	5 453.0	2 448.7	-	29 624.5
1972	22 696.2	12 494.6	2 068.5	5 420.4	522.0	43 201.7
1973	20 667.3	5 181.4	516.8	8 049.3	2 748.9	37 163.7
1974	29 121.4	2 234.9	419.4	11 294.5	1 219.2	44 289.4
1975	54 204.3	48 302.2	100.7	1 068.4	759.7	104 435.3
1976	78 417.4	20 104.7	478.5	20 205.3	3 979.2	123 185.1
1977	141 096.6	27 481.1	8 863.6	26 998.3	6 774.1	211 213.7
1978	94 202.5	35 732.8	12 850.0	38 595.0	6 799.0	188 179.3
1979	58 561.0	14 104.3	35 419.0	53 922.0	-	162 006.3
1980	110 219.0	18 942.0	32 118.0	13 943.0	-	175 222.0
1981	193 677.0	32 776.0	39 836.1	9 306.9	-	275 596.0

Nota: No se dispone de informacion para 1982.

* : Empresas del sector paraestatal controlado.

FUENTE : Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO NUMERO 17
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PASIVO TITULADO INTERNO DEL SECTOR
PARAESTATAL CONTROLADO

1971 - 1981

AÑOS	CORTO PLAZO					LARGO PLAZO						
	Oficial	Privada	Provee.	ESPC*	BONOS SUMA	Oficial	Privada	Provee.	ESPC*	Bonos	SUMA	
1971	51.9	46.4	1.7	-	-	100.0	50.8	21.7	18.9	8.6	-	100.0
1972	12.1	87.8	0.1	-	-	100.0	56.3	23.4	5.2	13.7	1.4	100.0
1973	-	38.9	0.3	-	60.8	100.0	62.7	10.8	1.5	24.4	0.6	100.0
1974	49.0	39.6	-	11.4	-	100.0	67.1	2.2	1.0	26.7	3.0	100.0
1975	85.1	14.0	0.4	0.5	-	100.0	50.2	47.8	0.1	1.1	0.8	100.0
1976	52.3	47.4	-	0.3	-	100.0	64.4	14.4	0.4	17.4	3.4	100.0
1977	61.0	38.2	-	0.8	-	100.0	66.9	12.7	1.0	12.9	6.5	100.0
1978	25.8	72.1	1.1	1.0	-	100.0	51.9	15.0	7.3	22.0	3.8	100.0
1979	18.2	81.8	-	-	-	100.0	38.1	0.8	24.2	36.9	-	100.0
1980	16.9	78.6	4.5	-	-	100.0	35.1	2.9	20.7	41.3	-	100.0
1981	15.0	84.0	2.0	1.2	-	100.0	30.8	2.4	26.6	40.2	-	100.0

* Empresas del Sector Paraestatal Controlado.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1971-1979 y elaboraciones de la Dirección de Estudios de Política Hacendaria, DGPH. SHCP.

NOTA: No se dispone información para el año 1982.

CUADRO NUMERO 18
SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
1970-1982
(Millones de Pesos)

AÑO	Financiamiento	Amortización	Intereses	Suma	Pagos/ [%] Financiamientos
1970	4 119	4 414	852	5 266	127.8
1971	9 260	4 410	1 509	5 919	63.9
1972	8 508	4 278	1 704	5 982	70.3
1973	8 887	6 844	1 356	8 200	92.3
1974	17 878	9 605	3 279	12 884	72.1
1975	33 239	10 843	4 286	15 129	45.5
1976	32 824	13 000	6 651	19 651	59.9
1977	41 804	34 687	5 972	40 659	97.3
1978	45 298	37 767	8 127	45 894	101.3
1979	38 352	33 448	10 542	43 990	114.7
1980	135 064	100 357	22 668	123 025	91.1
1981	605 208	269 671	20 313	382 521	63.2
1982	1247 177	970 459	46 088	1236 867	99.2

DUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-1981; e indicadores oportunos, SPP, 1982.

CUADRO NUMERO 19
DEUDA EXTERNA A CORTO Y LARGO PLAZO, DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO
1970-1981
(Millones de Pesos)

AÑOS	Banca Oficial	Instituciones Privadas y Mixtas	Proveedores	Bonos	S u m a
1970	5 340.2	10 347.1	4 232.1	3 266.9	23 186.3
1971	4 627.1	12 623.9	5 324.8	2 386.7	24 962.5
1972	5 013.4	19 631.7	2 017.4	600.0	27 262.5
1973	4 137.2	26 083.0	2 304.1	2 230.7	34 755.0
1974	6 414.8	32 715.1	5 830.6	2 077.0	47 037.5
1975	6 225.3	51 312.0	9 312.7	2 320.0	69 170.0
1976	20 132.6	83 417.7	10 131.0	2 973.7	116 655.2
1977	26 340.7	157 463.0	14 300.6	8 399.7	206 504.0
1978	28 389.6	202 219.3	18 321.0	9 695.2	258 625.1
1979	33 799.5	25 095.0	15 356.1	7 162.9	307 268.5
1980	42 322.0	316 581.0	22 352.4	2 483.6	383 739.0
1981	60 874.0	595 522.0	22 962.6	2 551.4	681 910.0

Nota; No se dispone información para el año 1982.
FUENTE : Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO NUMERO 20
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO A CORTO Y LARGO PLAZO, POR USUARIO DE
RECURSOS 1970 - 1981
(Millones de Pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
SECTOR PARAESTATAL												
CONTROLADO	23 186.3	24 962.5	27 262.5	34 755.0	47 037.5	69 170.0	116 655.2	206 504.0	258 625.1	307 268.5	383 742.0	681 909.5
LARGO	22 173.8	24 376.3	27 087.5	32 791.3	46 225.0	65 533.8	84 367.8	195 611.9	252 426.7	302 355.8	337 930.7	616 561.5
CORTO	1 012.5	586.2	175.0	1 963.7	812.5	3 636.2	32 287.4	10 892.1	6 198.4	4 912.7	45 811.3	65 348.0
PEMEX	5 482.5	6 353.8	6 110.0	9 090.0	11 562.5	21 646.3	27 762.5	68 771.3	98.671.3	133 256.6	200 344.9	416 416.4
LARGO	4 470.0	5 767.5	5 935.0	7 126.3	10 750.0	18 010.0	4 925.0	66 801.6	98 671.3	133 256.6	164 830.3	384 377.7
CORTO	1 012.5	586.3	175.0	1 963.7	812.5	3 636.3	22 837.5	1 969.7	-	-	35 514.6	32 038.7
C.F.E.	12 372.5	13 205.0	15 167.5	18 677.5	25 723.8	34 782.5	50 892.3	87 476.4	111 225.5	134 458.5	143 824.7	154 507.1
LARGO	12 372.5	13 205.0	15 167.5	18 677.5	25 723.8	34 782.5	50 892.3	84 540.0	109 885.4	133 064.7	136 943.3	152 029.6
CORTO	-	-	-	-	-	-	462.0	2 936.4	1 340.1	-	6 881.4	2 477.5
SECTOR FERROVIARIO	1 316.3	1 081.3	1 635.0	1 803.8	2 911.3	4 645.0	8 344.5	14 322.1	12 467.5	8 475.1	20 411.5	26 617.5
LARGO	1 316.3	1 081.3	1 635.0	1 802.8	2 911.3	4 645.0	8 344.5	14 322.1	12 467.5	8 475.1	20 411.5	26 617.5
FERTIMEX	482.5	493.8	637.5	595.0	537.5	248.8	1 920.4	2 879.8	3 664.2	5 109.3	4 887.0	8 173.4
LARGO	482.5	493.8	637.5	595.0	537.5	248.8	1 287.0	1 793.1	2 385.7	3 212.7	4 129.3	7 042.6
CORTO	-	-	-	-	-	-	633.4	1 086.7	1 278.5	1 896.6	757.7	1 130.8
SIDERMEX	821.3	827.5	898.8	1 057.5	1 433.8	1 491.3	1 820.0	2 859.4	3 182.5	4 403.2	4 320.4	7 018.0
LARGO	891.3	827.5	898.8	1 057.5	1 433.8	1 491.3	1 820.0	2 859.4	3 182.5	4 403.2	4 320.4	7 018.0
CAPUFE	2 222.5	2 601.3	2 497.5	3 123.8	3 127.5	2 667.5	3 284.7	4 958.2	4 744.1	3 199.0	2 888.0	5 099.8
LARGO	2 222.5	2 601.3	2 497.5	3 123.8	3 127.5	2 667.5	3 284.7	4 958.2	4 744.1	3 199.0	2 888.0	5 099.8
AEROMEXICO (LARGO)	488.7	400.0	316.3	298.8	628.8	560.0	596.4	674.7	568.5	463.9	414.5	2 600.2
INNECAFE (LARGO)	-	-	-	50.0	50.0	45.0	49.4	63.4	54.8	45.7	-	2 713.0
SICARTSA (LARGO)	-	-	-	58.8	1 062.5	3 083.8	4 381.6	7 172.4	7 659.5	6 558.0	6 379.3	6 375.3
PROPEMEX	-	-	-	-	-	-	1 172.7	1 883.6	1 189.4	2 104.5	2 068.1	1 844.7
LARGO	-	-	-	-	-	-	546.9	733.5	687.2	710.6	709.3	149.6
CORTO	-	-	-	-	-	-	625.8	1 150.1	502.2	1 393.9	1 358.8	1 695.1
CONASUPO	-	-	-	-	-	-	9 878.7	15 442.7	15 197.9	9 194.8	-	36 078.7
LARGO	-	-	-	-	-	-	7 539.6	11 693.6	12 120.4	8 966.3	8 928.7	8 072.8
CORTO	-	-	-	-	-	-	2 339.1	3 749.1	3 077.5	288.5	1 298.8	28 005.9

NOTA: No se dispone de información para 1982.

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

CUADRO NUMERO 21
 DEUDA EXTERNA A LARGO PLAZO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
 SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO
 1970-1981
 (Millones de Pesos)

AÑO	Banca Oficial	Banca Privada y Mixta	Proveedores	Bonos	Suma
1970	5 170.0	9 946.8	4 023.0	3 034.0	22 173.8
1971	4 539.0	12 503.3	5 034.0	2 300.0	24 376.3
1972	4 936.0	19 550.5	2 001.0	600.0	27 087.5
1973	3 673.0	25 225.0	2 108.0	1 784.0	32 790.0
1974	6 340.0	32 467.0	5 341.0	2 077.0	46 225.0
1975	5 937.0	51 004.8	8 367.0	600.0	65 908.8
1976	16 340.0	79 216.7	8 637.0	2 314.0	106 507.7
1977	23 736.0	156 857.9	11 031.0	3 987.0	195 611.9
1978	27 302.0	201 623.6	16 060.0	7 432.0	252 417.6
1979	30 009.0	250 175.9	15 034.0	7 137.0	302 355.9
1980	36 011.0	293 823.6	7 310.0	793.0	337 937.6
1981	53 210.0	583 218.1	16 704.0	1 500.0	654 632.1

Nota: No se dispone de información para 1982.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO NUMERO 22
GASTOS CORRIENTES DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
1970-1982
(Millones de Pesos)

AÑO	Total Gastos Corrientes	Pago de Intereses	% Intereses/Gastos
1970	34 764	2 131	6.1
1971	38 955	2 815	7.2
1972	47 261	3 048	6.4
1973	63 943	4 474	7.0
1974	98 588	6 073	6.2
1975	125 774	8 590	6.8
1976	143 718	14 003	9.7
1977	209 135	17 513	8.4
1978	261 730	22 894	8.7
1979	358 414	36 986	10.3
1980	623 837	62 792	10.1
1981	947 269	112 850	11.9
1982	1622 875	266 408	16.4

FUENTE: SPP, cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-1981; información oportuna, 1982.

CUADRO NUMERO 23
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
1970-1982
(Millones de Pesos)

AÑO	Financiamiento	P A G O S			%
		Amortización	Intereses	Suma	
1970	8 394	6 559	1 279	7 838	93.4
1971	8 011	8 040	1 306	9 346	116.7
1972	6 709	6 637	1 344	7 981	119.0
1973	20 426	10 573	3 118	13 691	67.0
1974	15 230	9 006	2 794	11 800	77.5
1975	33 389	15 860	4 304	20 164	60.4
1976	36 233	23 091	7 352	30 443	84.0
1977	80 688	55 585	11 540	67 125	83.2
1978	127 435	79 798	14 767	94 565	74.2
1979	134 506	66 032	26 534	92 566	68.8
1980	238 910	156 212	40 124	196 336	82.2
1981	514 527	221 154	92 537	313 691	61.0
1982	1019 047	802 506	220 320	1022 826	100.4

FUENTE : SPP Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-1981, e Información oportuna, 1982.