

2ei
25



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

**LA PLANEACION DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN
MEXICO, EL CASO DEL SECTOR NACIONALIZADO DE LOS
ENERGETICOS. (ANALISIS DEL PERIODO 1970-1982)**

Tesis Profesional

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a :

CARLOS CORTES MENDEZ



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 está 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 .

CAPITULO PRIMERO :

PAGINAS.

Introducción..... 1

CAPITULO SEGUNDO :

La importancia del Sector Público en la economía mexicana.	10
2.1 Definición y organización del sector público-federal.	11
2.2 Génesis de la intervención estatal en la economía: Empresas paraestatales.	13
2.3 Objetivos y funciones de la intervención del Estado en la economía.	16
2.4 El carácter político-social del aparato productivo del Estado.	18
2.5 Desarrollo y evolución de las empresas paraestatales.	20
2.6 La importancia del sector público, en la última década.	25

CAPITULO TERCERO :

La planeación en México, y el control de las empresas paraestatales.	30
3.1 Marco teórico general: La planeación económica social.	31
3.2 Génesis y origen de la planeación económica y social en México.	33
3.3 Mecanismos de control operativo de las empresas paraestatales.	47
3.4 La planeación y el control sectorial de las empresas paraestatales: avances recientes.	50

CAPITULO CUARTO :

Las empresas paraestatales nacionalizadas del sector de los energéticos.	60
4.1 Antecedentes inmediatos sobre el desarrollo de las empresas paraestatales del sector energéticos.	61
4.2 La política económica del Estado, frente a la crisis de los años setenta.	68
4.3 Las empresas paraestatales instrumento de política económica, en los setenta.	77
4.4 Consideraciones económico-financieras, de la evolución de las paraestatales del sector energéticos: 1971-1982.	84

CAPITULO QUINTO :

PAGINAS.

Los energéticos, como instrumento de operación - de los planes de desarrollo nacional.	89
5.1 El carácter de la planeación en un régimen de economía mixta: el caso de México.	90
5.2 La incongruencia de los planes económicos - nacionales: experiencias recientes.	94
5.3 Los energéticos sustento fundamental en el cumplimiento de objetivos nacionales.	100
5.4 Viabilidad de una planeación energética, -- en México.	103
5.5 Alternativa de desarrollo integral: la --- planeación perspectiva de largo plazo.	110

CAPITULO SEXTO :

Conclusiones y proposiciones.	114
------------------------------------	-----

A P E N D I C E .

A N E X O S .

B I B L I O G R A F I A .

CAPITULO PRIMERO.

INTRODUCCION.

"... el de México ha sido en sentido estricto un desarrollo tardío que, al serlo demasiado, es también inevitablemente dependiente (...) a dicho capitalismo tardío se asocia un oligopolio precoz que al desarrollarse a partir de una base de acumulación débil y poco diversificada, (...) agudiza las contradicciones propias de todo desarrollo capitalista desde muy temprana". 1/

El presente estudio, es producto de los conocimientos adquiridos a lo largo de toda una etapa (enseñanza -aprendizaje), que me han permitido una formación profesional en el campo de la economía con objeto de poder interpretar, en forma objetiva, la historia económica y social de nuestro país, para de esta forma ayudar en lo posible a su transformación, desde una perspectiva que permita un desarrollo equilibrado y equitativo de la economía nacional y de esta manera compartir los frutos del beneficio social entre todos sus miembros.

México es una nación que logra integrarse tardíamente al sistema Capitalista mundial, para ello tuvo que romper radicalmente, las estructuras feudales que socababan la sociedad de principios de siglo, sin permitir el completo desarrollo de las fuerzas productivas y por ende, una reproducción ampliada de la economía. Con la revolución de 1910 y posteriormente al sentarse las bases de organización jurídica -legal de la sociedad -1917-, se entra de lleno (aunque en debilmente) al sistema de economía de mercado, por la vía primario-exportadora que se venía dando, al no contemplarse otra alternativa

1/ Cordera Campos, Rolando y Ruiz Durán, Elemento. Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México; Investigación Económica, Núm. 153, Vol. XXXIX. México 1980. UNAM. pp. 14-15.

de crecimiento, la cuál consistía en la producción de materias primas e insumos de carácter estratégico para el mercado externo, - propiciado por las inversiones foráneas asentadas en las actividades primario-extractivas.

Posteriormente, se trata de institucionalizar y reestructurar políticamente a la sociedad -1930 aproximadamente-, se inicia una fase de preparación de las condiciones para una expansión económica de largo plazo, en donde la intervención directa del Estado en el proceso de acumulación de capital es relevante (lo que constituye una característica, en los países con desarrollo dependiente) y decisiva; sobre todo, si consideramos que en este período se irrumpe violentamente en el sistema financiero del capitalismo mundial -1929 a 1933-, y se da la primera gran crisis que pone a prueba -- su estructura social. Aunado a ello, la incipiente burguesía nacional, con su planta productiva, es impotente para realizar un - proyecto nacional de dimensiones tales que le permitieran un crecimiento acelerado.

La actividad de racionalizar el crecimiento económico va -- acompañado de trabajos sobre planeación nacional, dado el avance - socio-cultural de la época los estudios y documentos que se elaboran mas bien tienen como objetivo colaborar con la reestructuración política e institucional del país.

A partir de 1940, se da en el país un crecimiento económico - sostenido y ascendente (de 5.8%, para el período 1935-1952, y de - 1953 a 1970 6.6%) 2/, sustentando en una política de sustitución -

2/ García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime. Causas y efectos de la crisis económica en México. El Colegio de México 1984. cuadro 2 y 3.

de importaciones (otra característica del tipo de naciones como México, de economía dependiente) como modo de acumulación de capital: basada en un crecimiento "hacia adentro", apoyado de manera preponderante en el mercado interno (lo cual ocasionó plantas productivas ineficientes y reducidas); dicho desarrollismo no toma en consideración la integración vertical del aparato productivo, haciéndolo susceptible a las importaciones de maquinaria y equipo; sin aprovechar adecuadamente las materias primas del país, exportadas con bajo grado de elaboración o sin una explotación suficiente; -- crecimiento sectorial e industrial heterogéneo, caracterizado por la coexistencia de empresas oligopólicas en las ramas de mayor dinamismo y crecimiento, y una multitud de pequeñas y medianas empresas sin un apoyo financiero: tal estrategia de crecimiento se asocia a un financiamiento deficitario.

La actual gestión económica del Estado mexicano encuentra sus raíces estructurales en este período de su historia. En un principio, se intentó un "dirigismo estatal" -Cardenismo- que fracasó; -- posteriormente y hasta la fecha, la acción del Estado se asienta -- sobre un régimen de "economía mixta", avalado por nuestra Constitución Política, donde se advierte que la propiedad de tierras, -- aguas y recursos naturales dentro de los límites de nuestro territorio corresponden originalmente a la nación: Dicha propiedad se puede transmitir a particulares, imponiéndole las modalidades que dicte el interés público. Con la acción de los tres sectores de la economía --pública, social y privado-- se da pie al crecimiento económico, una vez que se ha legalizado la intervención del Estado

y sus áreas de acción, cuyo objetivo primordial es alentar la iniciativa privada mediante la rectoría de la economía.

Una vez justificada la intervención del Estado en la economía, el gasto y la inversión pública son los instrumentos de crecimiento y apoyo a las áreas no rentables, a la inversión privada -infraestructura- y en ramas industriales estratégicas (petróleo, petroquímica y electricidad); de tal manera, se apoya el proceso de acumulación de capital (a costa del sector primario de la economía), lo que constituye un ejemplo claro del grado de enlazamiento alcanzado entre la expansión del aparato productivo del Estado y la de una diversidad de empresas cuyo crecimiento y existencia depende directamente del dinamismo que imprime el proceso de acumulación. Por ello no es extraño que se defina a el capitalismo mexicano, en una etapa de su historia, como el "milagro mexicano", puesto que - en casi 30 años ininterrumpidamente logró un crecimiento sostenido con una reducida tasa de inflación de 1935 a 1952 tuvo 11.23% en promedio anual, y para el período 1953-1970 4.13%; estabilidad cambiaria, en más de dos décadas -1954 a 1976- y; la estabilidad institucional, vigente hoy en día. Precisamente, esto hace la diferencia específica del proyecto mexicano, el hecho de que todos estos elementos se hayan podido combinar a través del tiempo en un proceso de expansión prácticamente continuo. 4/

El milagro mexicano deja en su haber problemas estructurales que impiden un desarrollo independiente de la economía, tales obstáculos podemos resumirlos como sigue: crisis en la agricultura; -

4/ Cordera Campos, Rolando. Estado y desarrollo en el Capitalismo tardío y subordinado. Síntesis de un caso pionero: México 1920-1970. Investigación económica Núm. 123. 1971 pp. 474-475.

crecimiento industrial limitativo e ineficiente -debido a la exage-
rada protección y a la total incapacidad de competir en mercados -
internacionales; inversiones con alta propensión a importar como -
resultado de una industrialización basada en el mercado de artículos
suntuarios -bienes duraderos y no duraderos-, cuyo desarrollo a ni-
vel sectorial y regional ha sido desigual; importación creciente -
de alimentos. Todo ello con sus consiguientes implicaciones sobre
la balanza comercial, la deuda externa, el mercado de trabajo, po-
lítica monetaria y financiera del Estado, etc. Estos factores en-
marcan nuestro proyecto nacional dependiente.

Mi inquietud por encontrar respuesta a los problemas económi-
cos actuales, me ha motivado, dentro de un plan de trabajo ambicio-
so, a estudiar y analizar cuatro temas que han sido fundamentales
en la explicación y solución de problemas graves que enfrentamos -
hoy en día, a saber: La planeación Nacional; la intervención direc-
ta del Estado en la economía -empresas públicas-; el sector energé-
ticos -monopolio estratégico del Estado-; y, el sector nacionaliza-
do de la economía, sustento del Estado para llevar plenamente la -
rectoría económica a la sociedad en conjunto.

Para iniciar el estudio formulo una serie de hipótesis de tra-
bajo, "las cuales pretenden explicar las relaciones causadas entre
los fenómenos o partes del objeto que se estudia y que sirven de -
guía en el proceso de investigación" 4/ i) ¿En que medida el ca-
rácter de los planes económicos nacionales, elaborados por el Eje-
cutivo Federal, son congruentes con el proceso económico, y de esta
forma, como integra los planes sectoriales, regionales e inattu--

4/ Tecla J., Alfredo y Garza R., Alberto. Teoría, métodos y técnica en la investigación social. Ediciones de Cultura Popular S.A. 2a. Impresión 1975. p. 31.

cionales?; ii) ¿Hasta que punto, la función básica de las empresas públicas, de apoyar la acumulación y legitimar el capital, sirve - como instrumento de operación de los programas de gobierno?; iii) ¿Cuál ha sido el aporte del sector nacionalizado de los energéticos en la consecución de un desarrollo industrial autoabastecido y sostenido, en virtud del carácter no renovable de los recursos naturales de este tipo y, hasta que punto cumplen con la función rectora del Estado en la economía?.

La planeación de las empresas públicas, el caso del sector nacionalizado de los energéticos: análisis de dos sexenios (1970- - 1982), título del presente estudio, contempla seis capítulos; el presente que es la introducción, nos remite a la estructura de éste y a considerar los problemas que entrañan dos de los fenómenos económicos más analizados, que han renacido hoy en día con mayor fuerza: planeación nacional y empresas públicas.

Un capítulo segundo analiza el papel preponderante que ha tenido y tiene el sector público en la economía, considerando todos aquellos elementos que han permitido una participación creciente - del Estado, su evolución, así como también los objetivos que cumple en la sociedad; definiendo el carácter complementario y suplementario hacia la iniciativa privada, y como ha respondido en cada etapa del proceso de acumulación de capital. Estudiando la función del gasto social público y de la inversión pública productiva. Todo ello dentro de un marco teórico conceptual, que da una visión amplia de la estructura del sector público en general, y en especial de la administración pública federal -Central y Parastatal.

Seguidamente, se pasa a conceptualizar y definir el término

planeación para que de esa forma, demos sentido homogéneo a las ideas aquí formuladas. Posteriormente, trataremos el tema sobre la planeación y el control del sector paraestatal, determinado hasta que punto se puede hablar de una planeación de las empresas del Estado; en tal forma, ubicaremos el análisis en la década pasada -setenta-, que por otra parte, es donde se ha desarrollado más esta técnica de racionalidad económica, en particular la vertiente regional o coordinada, entre el gobierno federal y las diversas entidades de la federación.

Ambos capítulos en conjunto forman una primera etapa del trabajo, básicamente consiste en la elaboración de un marco teórico conceptual, sobre el cual versará el presente estudio, para que en una etapa final se deslinden conclusiones al respecto.

El capítulo cuarto comprenderá el examen de la década de los setenta, como una alternativa real para cambiar el modelo de acumulación que se venía dando y, que presentaba deficiencias estructurales para seguir operando durante más tiempo, culminando con una severa crisis económica en 1976, la cual manifiesta dudas en la capacidad de dirección del aparato gubernamental. Así mismo, se atraerá la atención sobre el papel que jugaron los energéticos en la política económica del Estado, sobre todo a partir del segundo lustro de dicha década.

Es interesante detallar algunos aspectos que posibilitaron el cambio de modelo de crecimiento, sobre todo basado en la explotación y exportación de insumos estratégicos no renovables, y como se revirtió tal opción, al grado de generar mayores empréstitos internacionales, es decir, un activo que generó mayor pasivo, sin la consiguien-

te infraestructura productiva que le sirviera de soporte económico a futuro.

En un intento por resaltar el papel de la planeación económica nacional y del sector energético, se examina, en el capítulo -- cinco, objetivamente cual ha sido el sentido de formular planes y programas de desarrollo en la historia moderna de nuestro país, y en esa medida cual ha sido la contribución de las ramas estratégicas -energéticas- de la economía, al cumplimiento de los objetivos nacionales, y la viabilidad real de lograrse en el corto y mediano plazos. El capítulo termina con un esbozo de análisis, sobre la manera de lograr un desarrollo integral duradero.

Las conclusiones y proposiciones, son objeto de un capítulo posterior, una vez estudiado con la mayor seriedad posible el tema, se suscriben una serie de deducciones sobre la situación actual de la planeación del sector paraestatal y la necesidad de racionalizar y diversificar los recursos naturales no renovables, en tal forma, que los planes y programas globales den línea y norma al -- respecto. De lo anterior surgieron proposiciones y recomendaciones que tratan de crear conciencia, entre los estudiosos del tema y de más interesados, para que a partir de aquí se propicie un cambio estructural en la economía, participando productivamente desde -- nuestras áreas de trabajo.

Finalmente, quiero dejar patente mi más completa satisfacción por el estudio aquí presentado, que ha cumplido con un objetivo fundamental: haber satisfecho mis inquietudes profesionales. Lo que me ha permitido conocer, más de cerca las estructuras económicas, políticas y sociales de un excelente país como el nuestro, y

la posibilidad de colaborar con una aportación modesta en la solución de sus problemas vitales.

Indebidamente, aprovecho el espacio para agradecer a todas -- las personas que colaboraron --directa e indirectamente-- en la realización de está tesis, un merecido reconocimiento a su labor, en especial: a el Lic. J. Felix Manuel González por su dedicación y -- orientación; a mis padres, por el impulso y motivación que me brindaron; y finalmente a el matrimonio Domínguez Velázquez, por el -- apoyo incondicional con que me favorecieron en la elaboración de -- la presente.

CAPITULO SEGUNDO.

LA IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA NACIONAL

"... el sector privado quien, por lo de más, ni histórica ni jurídicamente cuenta con bases suficientes para argumentar en contra de la creación de empresas públicas, ni mucho menos en contra de la participación del Estado en la economía. En todo caso, más que justificar la participación del Estado en la economía, lo que procede es discutir y precisar las modalidades a que debe sujetarse la propiedad privada" 1/

El máximo logro alcanzado por el movimiento armado progresista, de fines de la primera década de este siglo, culmina sentando las bases jurídico-legales de la intervención del Estado en la economía, lo cual se da con la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días.

La revolución Mexicana no sólo significó transferencia de poder político, sino que también representa una transformación real de la estructura socio-económica. Con dicho movimiento armado se cambia estructuralmente de una sociedad feudal a una sociedad de mercado, con objeto de seguir desarrollando las fuerzas productivas de la sociedad, que empezaban a estancarse.

Claro es que para una sociedad como la nuestra, la participación estatal en la economía era necesaria para sentar plenamente las bases de un desarrollo capitalista, es así, como en la segunda y tercera década de este siglo, se realizan una serie de acciones por parte de los gobiernos post-revolucionarios, tales como; programas

1/ Tello, Carlos. La Política Económica en México: 1970-1976. ed. S. XXI 3a. Edición p. 188.

de inversión en infraestructura; nacionalización de sectores económicos estratégicos; implementación de una reforma agraria; establecimiento de una serie de instituciones de crédito y financieras de apoyo al crecimiento económico (fortaleciendo una política monetaria expansionista).

2.1 Definición y Organización del Sector Público Federal.

El Estado como responsable de la administración de los recursos naturales, propiedad absoluta de la Nación, atributo constitucional, Art. 27, requiere de un sólido aparato administrativo que a su vez sea el rector de la economía, y cumpla con su función social para la que fue creado, dicho ente es lo que se denomina administración Pública Federal, la cual se compone de: la Administración Pública Central y de la Administración Pública Descentralizada o paraestatal. Traducido a el ámbito de la producción, ubicamos a el primero como productor de servicios sociales y comunales; el segundo es productor de bienes y servicios para el mercado, ver gráfica 2.1.

Por lo que respecta a la Administración Pública Central, marco normativo-técnico, se compone de tres poderes constitucionales, a saber: El Legislativo, el Ejecutivo y, el Judicial; además de las Secretarías de Estado, un Departamento Administrativo (D.D.F.) y, - Organos desconcentrados. En relación al área operativa, la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada, comprende a: los Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal mayoritarias y minoritarias y los Fideicomisos Públicos (Ver gráfica 2.2). Lo anterior, ha sido establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, orgánica precisamente por que trata de or-

ganizar la administración pública, Art. 90 constitucional donde se afirma que la misma sería Centralizada y Paraestatal, según decretó que modifica dicho acuerdo (D.O. 21-IV-81). 2/

El sector gubernamental está integrado por los siguientes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; lo cual representa el sector público federal en conjunto. Dicho aparato está en función de los tres poderes de la Nación, donde el poder ejecutivo es el responsable de la administración pública, en virtud de su experiencia e información para mejorar y manejar el total del sector público; esto significaría que el gobierno forma parte del Estado, más no es el Estado, por ello se dice que "es el gobierno como expresión del Estado y éste como forma en que la Nación se manifiesta, quien puede dar las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada... (por lo cuál, el)... Estado tiene facultades para hacerlo prácticamente todo." 3/

El Estado mexicano, conocedor de su papel histórico mundial, trata de intervenir racionalmente en la actividad económica, atenuando con ello, los devastadores efectos sobre la economía nacional; en otros términos, encauza el desarrollo del país, en función de su participación en el sistema capitalista mundial, como miembro periférico. La forma en que participa el Estado de los beneficios del proceso productivo, es a través de las empresas paraestatales.

En el presente trabajo utilizaremos el término empresa paraestatal, para referirnos a los entes del sector público, aunque lo cierto es que: "empresa pública y entidad paraestatal son términos

2/ Carrillo, Castro Alejandro. Las Empresas Públicas en México; Ed. Miguel S. Porrúa 1983. p. 38 infra.

3/ Lebra M. Armando. La Constitución, El Estado y la Economía. El Economista Mexicano. Vol. XIII. No. 6. 1979. pp. 11-12.

próximos pero no sinónimos. La entidad paraestatal es ya una figura legal, y la empresa pública es sólo una construcción doctrinal administrativa". 4/

2.2 Génesis de la intervención estatal en la economía: Empresas Paraestatales.

En nuestro país, el movimiento revolucionario de 1910, sienta las bases sociales y políticas de participación de los sectores -- productivos (público, social y privado) sobre los recursos naturales de la Nación. Las bases legales son consolidadas y estipuladas en nuestra Carta Magna de 1917, en particular el artículo 27 - constitucional, establece la propiedad originaria de las riquezas naturales de su territorio, al Estado, quien a su vez concede la participación de éstos a los particulares, manteniendo presente que no es un derecho humano sino inherente de la sociedad. "En este sentido, el Estado mexicano no es intervencionista en el uso corriente del término... puesto que en México la constitución pone - bajo el dominio del Estado los recursos nacionales y somete a una iniciativa privada que, por delegación de dominio, el Estado incluso debe contribuir a crear, justamente bajo su control y regulación". 5/ Es precisamente en esta situación, en la que se sustenta el régimen de economía mixta que priva en nuestro país actualmente.

Los instrumentos que el Estado Mexicano utiliza para cumplir con los principios constitucionales son diversos, sobresalen por su importancia y participación en la economía, la inversión y el --

4/ Ruiz, Massieu J. Fco. La Empresa Pública Diez Cabos Suelto.
UAM-A. Vol. II No. 2, 1981. pp. 12-121.

5/ Ayala, José. El Sector Público y el Nacionalizado en la Economía Mexicana. El Economista Mexicano 1980. p. 62.

gasto público, así como la función socio-económica que cumplen - los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 6/ En efecto, el Estado delimita su intervención sólo en -- los casos en que:

- i) Existe incapacidad e ineficiencia del sector privado para asegurar la producción suficiente de algunos bienes y servicios, por carencias de recursos humanos y/o financieros. El Estado en tal caso, asume la dirección técnica y operativa de empresas existentes o las crea.
- ii) La producción de bienes y servicios considerados "estratégicos", fundamentales para el funcionamiento del sistema social, con lo cual evita riesgos dejándolos en manos de productores particulares.
- iii) La producción de algunos bienes y servicios necesarios al proceso productivo, no atractivos a la inversión privada por lo poco redituable, como los casos de actividades que requieren volúmenes de inversión considerables y períodos de maduración prolongada (proyectos de infraestructura).
- iv) Existan actividades que generen excedentes en demasía, -- que el Estado debe captar para dirigir sus procesos de inversión e indicar el derrotero a seguir.
- v) El requerimiento de limitar o suprimir el poder económico y/o político excesivo, de grupos socialmente hegemónicos -nacionales y/o extranjeros-, que pueden desviar o interrumpir la continuación y ampliación del sistema. 7/

6/ Moncayo, Pascual. Empresas Públicas. Presidencia de la República, 1978 pp. 66-67.

7/ Marúm Espinosa, Elia. La importancia de la empresa pública en México: Proposición Metodológica. 1981. p. 81.

Los puntos anteriores, confirman la tesis económica, en el sentido de que "la intervención estatal en la economía mexicana no es de ningún modo (.i.), una intervención competitiva, sino sobre todo funcional con el desarrollo capitalista". 8/ Hablamos de un desarrollo capitalista heterogéneo, del cuál se deriva la intervención estatal en todos los países bajo esta órbita, sobre todo los que se encuentran en una etapa de subdesarrollo, producto de: las debilidades estructurales internas y la situación dependiente en que se encuentran en el orden internacional. En los términos de Arancibia y Pérez tendríamos que: "... No obstante, las causas fundamentales de la presencia estatal podrían clasificarse en dos grandes renglones, al menos en lo que se refiere a América Latina: la debilidad de los sectores empresariales privados internos y los cambios en la estructura social que trajo asociado el desarrollo industrial". 9/

En nuestro país, el Estado inicia y consolida su intervención en la economía, en el período comprendido entre 1920-1934; donde su intervención directa es alentada en la creación de infraestructura y del sistema institucional y bancario; una actuación intensiva y expansiva -en los años treinta-, hacia actividades de fomento que propiciaron un marco idóneo para la actividad privada.

Queda más que justificada la intervención estatal en la economía mexicana, al grado de considerarla una necesidad real, dentro de un marco de requerimiento económico-sociales de gran relieve para la población. Cumpliendo así, con una participación creciente y activa, promotora y orientadora -a la vez-del proceso de desarrollo.

8/ Cordere Campos, Rolando. Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y Subordinado. México. 1920-1970. p. 25, en Investigación Económica, Núm. 123. México 1971. UNAM. p. 485.

9/ Arancibia, Armando y Pérez, Wilson. La polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina en CIDE. Economía de América Latina Núm. 3. 1979. p. 39.

En resumen, la revolución mexicana sienta las bases y condiciones generales para que se diera la intervención estado-acono
mía y, es en la década de los treinta que dichas condiciones se -
sustentan sobre bases sólidas y de coyuntura internacional (la de
presión económica mundial del 29, y sus letales efectos que prop
ician una intervención firme del Estado, para apoyar a la incipiente
burguesía industrial de los países más atresados, en particu--
lar), para posteriormente organizar a la sociedad en su conjunto
dentro de un sistema de economía mixta.

2.3 Objetivos y funciones de la intervención del Estado en la economía.

Como es sabido todo sistema económico para poder desarrollar-
se y expanderse, requiere de un proceso de acumulación de capital,
el grado menor o mayor de éste, depende del nivel que hayan alcanz
ado las fuerzas productivas de la sociedad de que se trate.

En el caso mexicano, como el de algunos otros países de simil
ar desarrollo, la punta de lanza de la acumulación es la entidad
paraestatal; surgida como respuesta a las deficiencias propias -
del sistema capitalista (desempleo, inflación, ineficiencia de la
producción, inestabilidad política-social, etc.), por lo tanto, -
"... la empresa pública sería un fenómeno que respondería a un nil
vel de contradicciones entre las fuerzas productivas y las rela-
ciones de producción". 10/

La creación de empresas públicas y su función dentro de la eco

10/ Arancibia Armando y Pérez Wilson. 1979. p. 26. Op. cit.

nomía responden a objetivos de política económica y social, que a su vez, le vienen dados por un "Estado-patrón". Es decir, cuando el Estado mexicano, reconoce y decide organizar a las clases y --fracciones de clase --art. 123 constitucional--, no hace más que --cumplir con su vital función, a saber: obtener el equilibrio entre los factores de la producción.

Reconocer que el Estado tiene la obligación de mantener y preservar el "statu quo", es tanto como reconocer que, en su práctica cotidiana éste cumple con apoyar a la acumulación de capital y procurar su legitimidad. En efecto, los objetivos generales del Estado en la economía, son evaluados a la luz del conglomerado de los entes paraestatales y del carácter que les son conferidos, en otros términos, su rasgo principal es complementar y subsidiar a --la empresa privada (nacional y extranjera). "De esta suerte, los problemas de realización propios a una estructura oligopólica son compensados, en parte por la empresa pública al i) ampliar el consumo público directo, ii) crecer las capas sociales de mediano y --alto ingreso ligado a la empresa pública, y iii) subsidiar la co--mercialización de parte de la producción, sobre todo de bienes de consumo básico que realiza directamente el aparato estatal de in--termediación". 11/

La entidad paraestatal tiene, por consecuencia, en su calidad de instrumento de gobierno, objetivos específicos, derivados de los objetivos nacionales, como son: el fortalecimiento de la indepen--dencia y soberanía, apoyar el mejoramiento del nivel de vida de las mayorías, contribuir a mantener la planta productiva y el empleo,

11/ Ayala, José. La Empresa Pública y su incidencia en la acumulación de Capital, 1979 pp. 402-403. En Investigación Económica Núm. 150, Vol. XXXVIII.

apuntalar el crecimiento económico y la modernización del aparato productivo, combatir la inflación, el desequilibrio del sector externo, y evitar la fuga de divisas, entre otros.

En suma, la intervención estatal es inherente al desarrollo del sistema capitalista, en virtud, de las manifiestas contradicciones en el seno de la sociedad y como órgano de dominación -más no de conciliación. Lo cuál, se evidencia en mayor medida en los países con estructura económicas en vías de desarrollo, dada la dialéctica de su crecimiento particular, derivándose así, sus objetivos y funciones específicas.

2.4 El carácter político-social del aparato productivo del Estado.

Existe un carácter dual en las entidades paraestatales: por una parte, deben cumplir con objetivos de orden social y político, para el cuál fueron creadas; y por otro, deberán organizar su operación con criterios de eficiencia similares, no equivalentes, a los de la empresa privada, de manera que generen sus propios recursos para la expansión de su actividad. 12/

Indudablemente, la entidad paraestatal tiene un marcado carácter político-social; parece ser un órgano de conciliación de intereses de las clases en pugna ó complementario y suplementario a la actividad económica privada, ó un órgano de dominación de la clase propietaria de los medios de producción, de tal forma, que asegure las relaciones de producción del sistema, transfigurándose en Estado-patrón. Lo cierto es que son instrumentos de política econó-

12/ Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema Económico, Planificación y E.F. México. 1982. p.29.

mica del gobierno federal, que "no han sido creados con la idea de sustituir las actividades encomendadas al sector privado", 13/ si no para apoyar e inducir las actividades económicas privadas y sociales, o bien contribuyendo a la satisfacción de las necesidades de la colectividad a través de los bienes y servicios que produce.

Por lo que respecta, a la función económica que realizan dichos entes como se mencionó anteriormente, son instrumentos que regulan el mercado y redistribuyen el ingreso entre otros. Debido a ello la situación financiera, en la mayor parte de ellos, es deficitaria, además, porque sus criterios de eficiencia y eficacia no son equivalentes a las entidades de particulares, ya que las paraestatales cumplen con una función social básica: subsidiar. 14/ Baste destacar tres momentos definitorios en la reciente evolución de tales instituciones:

- a) Entre 1934-1945, dichos entes fungen como complemento a la inversión privada y sostienen fuentes de trabajo, sobresalen en este período, el rescate de actividades clave de la economía de manos extranjeras.
- b) El período de 1946-1960, concede prerrogativas al capital privado (sobre todo extranjero), vía precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por los entes públicos; surgen los primeros organismos para regular el abasto del mercado interno, y se fortalece el sector financiero público.

13/ Cerrillo Castro, Alejandro. Empresas Públicas. Presidencia de la República. 1978 pp.21.

14/ Félix Flores, Gustavo. El financiamiento de las Empresas Públicas. 1978 pp. 130.

c) A partir de 1960, y sobre todo en los setenta se continúa complementando la actividad privada y se diversifica la inversión pública en nuevas ramas industriales, fomentando las inversiones que implican sustrucción de importaciones, con tecnología compleja y requerimientos cuantiosos de capital. 16/

Un aspecto interesante, a considerar, para la caracterización del aparato económico-productivo del Estado, sería la naturaleza propia del sistema mexicano de "economía mixta"; de tal forma, que su configuración legal sería: a) organismos descentralizados, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, creados por ley del congreso o por decreto del ejecutivo; b) Empresas de participación estatal, donde el Gobierno Federal ó algún otro ente paraestatal posee entre el 25% y el 100% del capital (de aquí se define si es minoritaria o mayoritaria), o en las que el propio Gobierno puede designar a los directivos de dichas empresas ó está facultado para vetar las decisiones de éstos y; c) Fideicomisos Públicos, son los constituidos por el Gobierno o por una Entidad Paraestatal, ver gráfica 2.2.

2.5 Desarrollo y evolución de las empresas paraestatales.

La injerencia del Estado en la actividad económica ha venido creciendo, dado su papel de promotor del desarrollo nacional. Las entidades paraestatales (que para 1930 eran apenas alrededor de 16 y a fines de los setenta ascendían a casi 900), 17/ han tenido --

16/ Ruiz Massieu, J. Francisco. La Empresa Pública Diez Cabos Sultos. UAM-Azcapotzalco 1981. Infra. pp. 119-120.
17/ Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. p. 23.

el siguiente desarrollo institucional:

- a) Crecimiento coyuntural (1925-1946).
- b) Establecimiento de mecanismos de control (1947-1958).
- c) Creación de sistemas para la planeación y el control, la cuál presenta dos etapas: Primera etapa: planeación ligada a los ingresos, modelo centralizado (1959-1976); y segunda etapa: - planeación y control ligado a los objetivos de programas de - gobierno, modelo desconcentrado o sectorial (1977-1982). 18/

El crecimiento coyuntural de 1925-1946, se caracteriza por el establecimiento ocasional por agregación, aleatorio y asistemático de las empresas públicas en función de las necesidades surgidas, en los distintos momentos por los que atravesó el país desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la segunda conflagración mundial.

En esta etapa, se observa la participación económica del Estado en: el establecimiento de un sistema financiero que fomentará la actividad privada; infraestructura de comunicaciones y transportes; -- construcción de obras de irrigación en las zonas-básicamente- del - norte y noroeste del país; rescata sectores estratégicos industriales básicos, consiguiendo impulsar y dinamizar el mercado interno, - estableciendo las bases del crecimiento industrial; la regulación y control del mercado de productos básicos y la prestación de servicios asistenciales a los trabajadores. Destacando en este episodio, la - creación de: NAFINSA, Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.; Banco Nacional de Crédito Ejidal; Banco Nacional de Comercio - 18/ Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México 1983. pp.36

Exterior; Aseguradora Mexicana, S.A. PEMEX; CFE; FERROVIALES -
PIPSA; AHMSA; Guanos y Fertilizantes, S.A.; Almacenes Nacionales -
de Depósito; CEIMSA; Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro; -
IMSS.

En una segunda etapa (1947-1958), la administración Pública Paraestatal, crece significativamente. Es así, como al inicio del gobierno de Miguel Alemán, principia la reglamentación y control - de empresas paraestatales (ley de 1947, ver capítulo tres), que -- coincide con una política económica que tiene "el firme propósito de nutrir -sin cortapisas alguna- la expansión de las empresas privadas, nacionales y extranjeras; mediante el financiamiento inflacionario del gasto y de la inversión pública -emisión monetaria-, a través de la adopción de medidas impositivas de corte regresivo, y por medio de devaluaciones y la inestabilidad cambiaria". 19/ lo que garantizaba, entre otras cosas, un mercado interno cautivo a - la industria nacional, apoyándose en la política de sustitución de importaciones.

En este contexto, se crean 45 nuevas entidades paraestatales, 29 encaminadas a la producción de bienes y servicios y, las 16 restantes al fomento económico-social (básicamente en la década de - los cincuenta); operándose un proceso de profundización en actividades económicas tradicionales y complementarias al desarrollo industrial. Es una etapa de consolidación económica, obligada por - el cierre de la coyuntura favorable de la segunda guerra mundial y, posteriormente de la guerra de Corea 20/, en la que se manifiesta,

19/ Leal J. Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicato. 1976 pp. 99-100.

20/ Escárcega Aguirre, Irma. Análisis de la Evolución del Sector Productivo Estatal. 1981. p. 23. Tesis UNAM.

la actitud "salvadora" del Estado, hacia las empresas privadas existentes, con problemas de operación, a las cuáles absorbe, y aumenta así, la compleja heterogeneidad del conglomerado de empresas estatales. Algunas empresas estatales, representativas, integradas en dicho período son: Banco Nacional Monte de Piedad; Banco Nacional Cinematográfico; Industria Petroquímica Nacional; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial; Dina, S.A.; Construcción Nacional de Carros de Ferrocarril; Banco Nacional de Transporte; Comisión del Río Grijalba; Departamento de la Industria Militar; Maíz Industrializado; Ayotla Textil, S.A.; Comercial Mexicana; Empacadora Ejidal; La Perla, Minas de Fierro. 21/

En el período de planeación y control, en una primera etapa -- (1959-1976), existe un proceso de diversificación de la actividad estatal, de tal forma que las paraestatales operan en un mayor número de ramas industriales, pero siempre conservando su espíritu social, tal es el caso de: ISSSTE; INPI; Siderúrgica Nacional; CONASUPO; Administradora Inmobiliaria, S.A.; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.; Banco Nacional Agrupero (con varias sedes regionales); ASA; Industrial de Abastos; Sistema de Transporte Colectivo; Siderúrgica "Las Truchas".

Los aspectos relevantes, en cuanto a política económica, de esta etapa son: incrementos sustanciales de las partidas de endeudamiento público; crecimiento económico promedio de un 7%; sobrevaluación del peso entre un 17% y 24%, para la segunda mitad de los ses--

21/ Leal, J. Felipe. p. 100. Op. cit.

senta ; lenta evolución en la distribución del ingreso. 22/ En este período se da el "desarrollo estabilizador"; el cuál se resumía al logro de tres objetivos para consolidar un crecimiento con estabilidad, a saber: i) lograr una elevada tasa de crecimiento económico, ii) mantener estables los precios y; iii) sostener un tipo de cambio fijo. Lo anterior explicaría, el apoyo gubernamental a sus empresas que participan en la regulación del abasto, consumo y prestaciones sociales, amén de que se haya optado, por ramificar - aún más sus empresas, a toda la economía.

Para el lapso que abarca el sexenio de 1977-1982, cambia la lógica en la cuál se insertan las empresas públicas dentro del modelo capitalista de Estado, con una Serie de medidas cuyo fondo - es la Reforma Administrativa. Medidas que fueron tomadas para dar respuesta a los problemas de contratación de créditos externos, modificación del tipo de cambio que repercutían sobre las empresas - estatales en: menores ingresos, mayores costos y cargas financieras, que ocasionaron problemas de liquidez y deterioro en su estructura financiera.

Para administrar la crisis de este período, el gobierno gestionó un programa de Reforma Administrativa, para enfrentar la coyuntura que representaba la crisis económica de 1976 y abordar con objetividad los problemas estructurales. En esta segunda etapa, denominada planeación y control en un modelo desconcentrado o sectorial - (1977-1982), que se define por la elaboración de un marco jurídico-normativo que agrupa sectorialmente a la administración Pública Pa-

22/ Solís, Leopoldo. El desarrollo Estabilizador. 1977. pp. 101-102. Conferencias impartidas en el Colegio Nacional; Mimeo.

raestatal, con objeto de planear, coordinar y evaluar la operación de los organismos y empresas en forma coherente, de acuerdo a la afinidad de sus actividades con el sector, (ver gráfica 2.1).

En general, dicha etapa se caracteriza por la depuración de la estructura de la administración pública parasestatal, cuya iniciativa, tiende a fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector, que no cumplen su función social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

2.6 La importancia del sector público en la década de los setentas.

Bajo este marco teórico-esquemático la importancia del sector público está dada porque influye en todos los niveles y aspectos de la estructura económica, en la formación de capital, en la magnitud de la deuda externa, en los desequilibrios monetarios, en la coyuntura económica, en la demanda y asignación de los recursos reales, en la distribución de ingresos, y en el consumo y la inversión pública que estimulan directa o indirectamente la actividad privada.

Mediante los mecanismos de transferencias de recursos, el Estado eleva el nivel de ocupación e ingreso, y la capacidad adquisitiva de la población. Regulando también la estructura y tendencia del mercado y las condiciones vigentes de la competencia y los manopolios.

Las funciones del sector público se apoyan en el gasto y la inversión pública, y por tanto, en el presupuesto, la relevancia del primer concepto se aprecia cuando se afirma que, "... las decisiones sobre dicho gasto se deben situar en el contexto de un esquema

de planeación, que considere, tanto la totalidad de la economía, como las diversas metas de corto, mediano y largo plazo en que juegan las decisiones económicas". 23/

El ámbito del sector público, es por tanto, de indudable importancia por su naturaleza, estructura y extensión, para tener un conocimiento claro de su operación y sus efectos sobre la economía; - basta mencionar algunas cifras para la década, motivo de análisis: - Los ingresos totales del sector público, incluyendo financiamientos, crecieron 12.7% en términos reales como promedio durante el período. Los ingresos corrientes y de capital del gobierno federal, lo hicieron en 8%; los tributarios, de los cuales el impuesto sobre la renta y los impuestos a la producción y el comercio representan el 60%. Respecto a el crecimiento anual del gasto total del sector público fue en promedio de 14.6%, pasando de una participación de 29.8%, - respecto a el P.I.B., en 1972-1973, a 43.4% en 1974-1979. 24/

Pese a que los notables incrementos en el gasto público no coincidieron con mayores tasas de crecimiento en la década. A tal efecto, los principales componentes del gasto público; el corriente tuvo crecimiento real de 12.4% en promedio y su participación en el P.I.B. pasó de 19.4% en 1970-1973, a 25.6% en 1974-1979. En general, el gasto corriente representa en promedio el 61% del gasto total, siendo el componente más activo de éste, el correspondiente a remuneraciones al personal con un crecimiento promedio anual de 32.2%. En lo relativo a el gasto de capital creció anualmente en promedio 10%. El crecimiento promedio de la inversión pública fue

23/ Martínez Hernández, Ifigenia. El Sector Público Federal en México. su importancia y Control. 1979 p. 48. en el Economista Mexicano, Núm. 6. Vol. XIII.

24/ BANAMEX. Revista. Examen de la situación económica de México. "La Economía Mexicana en los Setentas". p. 591.

de 15.6% en dicho decenio, el período más dinámico de este, fue -- 1973-1975 (37.8% anual); del otro lado, el período con desaceleración fue 1976-1977 (mermo 9.9 y 9.2% respectivamente). Baste re--
latar, que éstas etapas coinciden con el término del "milagro mexi--
cano", y con la política cambiaria que le dio sustento, por lo que
el decenio de los setenta registró un déficit financiero del 20.8%
promedio anual. 25/

GRAFICA 2.2
RELACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL,
CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE.
(FECHA DE ACTUALIZACION: 03.09.82) 1/

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS *	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL *	
	MAYORITARIA	MINORITARIA
<p>Art. 45. Dentro de la A.P.P. serán consideradas como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ferrocarriles Mexicanos - Comisión Federal de Electricidad - Ferrocarriles Nacionales de México - Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos - Aeropuertos y Servicios Auxiliares - Productos Forestales Mexicanos - Forestal Vicente Guerrero - Instituto Mexicano del Café - Cía. Nacional de Subsistencias Populares - Instituto Mexicano de Comercio Exterior - Lotería Nacional para la Asistencia Pública - Instituto Mexicano del Seguro Social - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - Instituto Nacional para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular (en liquidación). 	<p>Art. 46 "... Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del D.F., uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organismos auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos, (...) aporten o sean propietarios del 50% o más.</p> <p>b) Que en la constitución de su capital se hayan figurado acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o</p> <p>c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno (...), facultades para votar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración de la junta directiva u órgano de gobierno equiva- lente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación) - Fertilizantes Mexicanos, S.A. - Diesel Nacional, S.A. - Hidroenergía Nacional, S.A. - Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. - Hidroenergía Lázaro Cárdenas -Las Truchas, S.A. - Ferrocarriles del Pacífico, S.A. de C.V. - Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. - Ferrocarriles Sonora -Baja California, S.A. de C.V. - Reprocesos de México, S.A. - Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. - Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. 	<p>Art. 48 "... Serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otras, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjuntas o separadamente, posean acciones o partes de capital que represente menos del 50% y hasta el 25% de aqué- l.</p>
		NINGUNA.

NOTAS: * Capítulo Único de la Administración Pública Paraestatal. En: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O. 29.12.76).

1/ Se refiere al: Acuerdo por el que las entidades de la administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacione a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

CAPITULO TERCERO.

LA PLANEACION EN MEXICO, Y EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

"Cuanto más importante sea el sector paraestatal, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, mayores serán las posibilidades de contar con un sistema de planeación nacional, puesto que en un plan nacional se presupone la subordinación de los intereses particulares a los sociales, cosa que sólo puede lograrse en la práctica cuando se dispone de un sector nacionalizado que oriente las inversiones y la actividad privada ..."
1/

En la actualidad, es generalizado el interés de las naciones - de economía de mercado, tanto desarrolladas como subdesarrolladas - por ordenar más sus formas de producción, con la instrumentación de mecanismos de control, organización de esfuerzos colectivos de los escasos recursos naturales frente a las crecientes necesidades sociales. Sin embargo, aún cuando no se contempla para las naciones el éxito completo en la consecución de metas y objetivos en sus planes de desarrollo, si se proporciona un mayor orden en sus actividades.

México, participa de los problemas regionales y mundiales, dado su carácter dependiente; a lo largo de su historia ha tenido la necesidad de racionalizar su destino, al implementar planes y programas regionales, sectoriales y globales, mediante instrumentos técnicos, con objeto de ordenar demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos, etc.

1/ Tamayo López-Portillo, Jorge. Bases para la Planeación Económica y Social de México, Sem. E.N.E. 1965. 11a. Ed. 1981 pp. 74-75.

La consecución de estos objetivos, se programa -como ya se indicó- a través de planes económicos que cuantifican metas nacionales, regionales y sectoriales, en el sentido de que la planeación nacional se ha institucionalizado para hacerla operativa al máximo, es por ello, la importancia de los resultados que logre. Los planes de desarrollo son por tanto, guía de progreso y acción más no instrumentos inflexibles de precisión (como se ha demostrado en los periodos cíclicos de crisis económica).

3.1 Marco teórico general: La planeación económica y social.

Las actividades para preveer y/o proyectar futuras acciones son difíciles, como lo fueron dentro de la historia misma de la humanidad, el preveer las necesidades básicas. El término planeación, lo encontramos por primera vez, utilizado como herramienta técnica en las áreas de la ingeniería y la arquitectura, dado el carácter de la actividad que requiere de planos, no obsta. te el concepto cambia cuando se hace referencia a las actividades productivas, el --cuál se define como "el proceso de adaptación de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y cualitativas para preveer el futuro en función de objetivos, metas políticas y programas establecidos". 2/

En virtud, del abuso en la terminología, existe confusión en la interpretación, sobre todo en el campo político, entre planeación, y planificación, de ahí que no se advierte sobre la naturaleza de ambas y se utilice indistintamente; por ello, distinguimos a la planeación a diferencia de la planeación como: una actividad de con
2/ Ortega Blake, V. Arturo. Diccionario de planeación y planificación. Editorial Edicol. 1982. pp.250 y 255.

vergencia entre la actividad política y económica -por lo general es utilizada en los países socialistas-, su empleo obedece a las distintas realidades y racionalidades; técnicamente mide eficacia y eficiencia de los objetivos deseados.

Para efectos del presente estudio, se plantea la planeación económica y social de la siguiente forma: Planeación económica es la incorporación en el plan de la necesaria adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas; -- planeación social será la fusión de los objetivos sociales en la planeación con estrecha coordinación técnica y política, teniendo en cuenta las leyes económicas que rigen el sistema. 3/

En una economía mixta, como la nuestra, la ejecución del proceso de planeación es parcial y flexible -indicativo-, dado el carácter privado de empresas y grandes consorcios capitalistas, donde aún priva la competencia desleal a fin de aumentar sus utilidades más no así, el beneficio social. En estas condiciones, la participación del Estado en una economía con planeación flexible es complementaria al sector privado, en cuanto a: la distribución de materias primas, control de precios, control sobre inversiones y control sobre apertura de créditos. 4/ La planeación integral económica, por el contrario, lleva a cabo la aplicación del principio de racionalidad económica a escala nacional, orientándola hacia el máximo beneficio social asentado en los planes de desa--

3/ Ibid. pp. 251-252.

4/ Tamayo López-Portillo J. Arturo. Op. cit. pp. 72-73.

rollo económico; que define metas de política económica global accesibles.

Actualmente, el concepto planeación se está convirtiendo en algo fascinante, visto como una pánacea a los problemas mundiales modernos; una de sus características recientes, es que es un buen argumento en los planteamientos de tipo político, por lo cual se debe ser consciente que tal abuso entraña graves riesgos, como lo advierte Celso Furtado: "Como la propia lógica interna del proceso político impulsa a casi todos los grupos que se disputan el poder a aceptar la planeación como método de gobierno, es natural - que ésta corre el riesgo de verse desposeída de todo contenido preciso para transformarse en una nueva retórica. De aquí que sea fundamental establecer con precisión, la línea básica de la estructura del poder en el país con un desarrollo dado, para poder atribuir con un sentido exacto a la que pretende el gobierno cuando - decida adoptar la planeación como método de trabajo". 5/

3.2 Génesis y origen de la planeación económica y social, en México.

En la etapa posrevolucionaria, se trató de organizar a la sociedad, y es durante la gestión del Presidente Plutarco Elías Calles, que se establecen las "Comisiones de Eficiencia" con objeto de estructurar los servicios públicos de la administración. Posteriormente en 1928, el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito era efectuar estudios sobre los problemas socioeconómicos del país. Durante esta etapa surge el Departamento del Presupuesto de la Federación, que debería elaborar

5/ Wionczek, Miguel. Bases para la Planeación Económica y Social de México. E.N.E. 1965 11a. Ed. 1981 p. 62.

rar el Presupuesto de Egresos de la Federación y garantizar el cumplimiento del programa de gobierno del Ejecutivo Federal; este intento se frustró en virtud de haberse terminado en los transitorios de su Ley Orgánica al inicio de su vigencia, cuatro años después - de su publicación, se nulificó toda posibilidad de desarrollo. 6/

Durante la gestión administrativa del presidente Pascual Ortiz Rubio, se promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República (D.O. 12 de julio de 1930); que establecía: la impostergable necesidad de elaborar el "Plan Nacional de México" con base a un inventario de recursos nacionales; con objeto de coordinar y regular lo que definiría la propia ley como: "El desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo a su topografía, clima, población, -- historia y tradición, su vida funcional, social y económica, su de fensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".

Se preveía también el establecimiento de una Comisión de Programa y otra Comisión Nacional de Planeación: La primera, se encargaría de elaborar los estudios, planes y programas enumerados - en la Ley, bajo el auspicio del personal técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; en tanto, la segunda fungía como órgano consultivo, con el propósito de unificar, coordinar y encauzar los esfuerzos de las diferentes dependencias del sector público, bajo la presidencia honoraria del Presidente de la República y la ejecutiva del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, constituido además, por los representantes de las diversas de-

6/ Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México; UAM-Azacapotzalco. p. 37.

pendencias federales, organizaciones profesionales y los organismos representativos privados. A pesar de la organización y propósitos planteados, no se ejecutaron los objetivos de la planeación, en gran parte debido a un factor externo, la gran depresión mundial del capitalismo, lo que originó eventualidades e imprevistos.

En 1933, aún se sentían los efectos demoleedores de la crisis capitalista, se elabora el primer Plan Sexenal como respuesta a la situación anárquica de la economía y de la sociedad en general. En un estudio Wionczek plantea que: "Este plan se inspiró, en parte, en la política de intervención estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial, y, en parte, en lo poco que se sabía a la sazón en México sobre la planeación soviética de la tercera década del siglo".

2/

En virtud, de que los factores que inspiran la realización de un plan económico, con objetivos de mediano plazo, tienen que ver con la conjuntura económica y política de la época, el resultado de este primer ensayo fue, en sí, la elaboración de un bosquejo general de política económica a realizar, por el gobierno posrevolucionario de 1934-1940. Este era orientado básicamente, a atender los óbices de índole externa, y encaminado ha alentar y promover el desarrollo económico conforme a los lineamientos expuestos por el presidente Calles, en el citado plan. Como se sabe en 1933 Plutarco Elías Calles detentaba el poder efectivo del país y declaraba, en ese mismo año: "... ha llegado el momento de formular un programa minucioso de acción para el siguiente periodo presidencial

2/ Wionczek, Miguel. Bases para la planeación económica y social de México; E.N.E. 1965 pp. 25-26.

de seis años; un programa que debe estar basado en el cálculo, la estadística, en las lecciones de experiencia". 8/

El documento fue elaborado por el Consejo Nacional de Economía -1933- y por el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, lo cuál explica la ausente participación en su realización, por el entonces candidato a la presidencia de la República: Lázaro Cárdenas. Debido a que se trataba de un escrito político - del grupo Callista. Era una etapa de reconstrucción política, social y económica, en momentos en que se carecía de instituciones u organismos que contarán con información real y fidedigna, estadísticas objetivas en que basarse, para traducir los objetivos y acciones del plan, en metas cuantitativas. Simplemente se recomendaba - que los organismos del Partido Nacional Revolucionario, se hicieran cargo de todos los problemas.

Dos años después -1935- se establece un órgano consultivo, el Comité Especial Asesor, integrado por la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Ejidal; para coordinar las políticas económicas nacionales. Dada la ineficiencia de dicho organismo, se estableció en la Secretaría de Gobernación una oficina técnica encargada de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Económico. 9/

Con el cambio de membrete el partido gobernante -Partido de la Revolución Mexicana- elabora el segundo plan sexenal, para la campaña política de Manuel Avila Camacho, candidato en turno a la presidencia. Una vez cimentadas la bases históricas, en que debe-

8/ SARH. La Planeación económica y social en México. Plan Nacional Hidráulico. p. 14. 1980.

9/ Op. cit. p. 15.

ría desarrollarse el país -la consolidación del poder central logrado por Cárdenas-, se instituye el papel rector del Estado. Conceptualmente, este segundo plan mejora notablemente respecto a su anterior, donde sobresale un capítulo introductorio que examinaba ampliamente los problemas relacionados con la planeación de las actividades del gobierno y la coordinación interna de sus dependencias, en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Las recomendaciones de este documento, son en el sentido de que el Gobierno Federal defina un plan de acción en lo económico en términos cuantitativos y cualitativos; así como, el establecimiento de un supremo consejo de la Nación, en el que participarán todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares, con características consultivas. Dejándole la iniciativa, al ejecutivo federal, en el ritmo y las modalidades de ejecución del programa gubernamental. Se sugería además, que las autoridades del P.R.M. revisarán y ampliarán el nuevo programa, a la luz de las experiencias adquiridas en el primer plan, y de la información que arrojasen los censos nacionales de población de 1940.

En la práctica, el gobierno de Avila Camacho hizo una utilización aún menor que Cárdenas, del segundo plan, en virtud de las favorables condiciones económicas internas y externas, a saber: la creación de infraestructura para la acumulación de capital, las acciones expropiatorias y reparto agrario, un sector externo favorable con un crecimiento sostenido -hacia adentro- para el país, dadas las demandas crecientes de exportaciones, debidas a la conflagración mundial, un crecimiento industrial basado en sustitución

de importaciones, y a la acumulación obligada de divisas, según lo establecía la reglamentación de importaciones del banco central. En tales condiciones, parecía innecesaria una planeación nacional, en este período la economía crece a una tasa anual promedio de más del 5% en términos reales. Dos organismos relacionados con la planeación económica, son creados por Avila Camacho en 1942: el Consejo Mixto de Economía Regional, representado por funcionarios del gobierno central y de los gobiernos estatales, además de los sectores productivos; la finalidad era realizar estudios socioeconómicos para cada entidad federativa, para contemplar la visión de conjunto del país; el otro órgano, la Comisión Federal de Planificación Económica, formado por los secretarios de las Secretarías de Economía, Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, Trabajo, Marina y el Departamento del Distrito Federal, con las funciones de estudiar a la economía del país, evaluar los proyectos económicos del gobierno federal, analizar la viabilidad técnica de las normas y lineamientos en materia de economía y proporcionar, básicamente, información económica reciente. La finalidad y logros son inciertos en ambos casos, dados los apoyos y las limitaciones planeativas de sus objetivos.

10/

En suma, ambos planes, eran documentos con contenido eminentemente político (en especial el primero), con textos partidistas y declarativos, sin pleno conocimiento técnico sobre planeación, con la particularidad de haberse elaborado por administradores salientes del Gobierno Federal, para la administración entrante.

Miguel Alemán, como candidato a la presidencia de la República

10/ Op. cit. pp. 16-17.

ca para 1946-1952, introdujo novedosos elementos a su campaña política: Participa directamente en las mesas redondas celebradas en los Estados, con la finalidad de discutir los grandes problemas -- económicos, los problemas regionales, con la presencia de agricultores y sindicalistas. Lamentablemente los resultados de estas -- jornadas de consulta popular no lograron incorporarse a ninguna política de desarrollo económico del gobierno alemánista. En este -- período presidencial, surgen cambios en la estructura institucional de la administración pública, dado el crecimiento desordenado de -- los organismos públicos y empresas estatales, obligando a crear -- instrumentos de control y planeación adecuados a las acciones de -- este sector. Nace así en 1947, la Comisión Nacional de Inversiones creada por la S.H.C.P., con facultades expresas sobre el control, supervisión y coordinación de los hasta entonces 75 organismos y -- empresas estatales. 11/

A fines del año de 1952 --siendo presidente Ruiz Cortines-- la economía nacional encuentra serios problemas a su desarrollo, debido especialmente a que; las finanzas públicas eran endeble, los organismos y empresas de participación estatal eran muy independientes del gobierno, presionando constantemente por incrementar -- su inversión, las presiones inflacionarias se agudizaban, y la balanza de pagos era débil. 12/ Debido a ello se crea el comité de Inversiones, representado por autoridades de las Secretarías -- de Hacienda y de Economía, con la función de elaborar un plan de -- inversión del sector público para el período de 1953 a 1958, basán

11/ Op. cit. p. 17

12/ Wionczek, Miguel. Op. cit. pp. 33-34.

dose en la información que generaban las demás Secretarías de Estado, los organismos autónomos y empresas estatales, de acuerdo a -- sus programas de inversiones y a sus recursos financieros actuales y futuros. Sus objetivos generales fueron: i) elevar el nivel de ingreso de la población; ii) conseguir una tasa de incremento adecuada al desarrollo económico del país; iii) alcanzar un desarrollo coordinado de la economía; iv) elevar el nivel de la producción; - v) estabilizar los precios; vi) financiar la inversión sin caer en déficit; vii) fomentar la participación del capital nacional dentro del financiamiento hacia los sectores más desprotegidos. Para lo cual había que; analizar y evaluar los proyectos de inversión - formular estudios económicos para coordinar las inversiones públicas, preparar un plan de inversiones y sugerir los ajustes al programa de inversiones, al jefe del ejecutivo federal.

El funcionamiento del Comité bajo la responsabilidad de varias autoridades, a la cabeza las de la S.H.C.P., "creaba, por un lado, fricciones políticas con los demás organismos del sector público y por otra, limitaba la libertad de acción (en calidad de árbitro su premo en asuntos del gasto público) de la misma Secretaría". 13/ Debido a tales inconvenientes, el Comité se tuvo que trasladar a las oficinas del jefe del Ejecutivo Federal, argumentándose que la planeación y programación de inversiones del sector público, en conjunto, trascendía las atribuciones de la S.H.C.P., en cuyo caso, tal responsabilidad debía ser desempeñada al más alto nivel posible de coordinación económica y política.

13/ Ibid. pp. 34-35.

dose en la información que generaban las demás Secretarías de Estado, los organismos autónomos y empresas estatales, de acuerdo a -- sus programas de inversiones y a sus recursos financieros actuales y futuros. Sus objetivos generales fueron: i) elevar el nivel de ingreso de la población; ii) conseguir una tasa de incremento adecuada al desarrollo económico del país; iii) alcanzar un desarrollo coordinado de la economía; iv) elevar el nivel de la producción; - v) estabilizar los precios; vi) financiar la inversión sin caer en déficit; vii) fomentar la participación del capital nacional dentro del financiamiento hacia los sectores más desprotegidos. Para lo cual había que; analizar y evaluar los proyectos de inversión - formular estudios económicos para coordinar las inversiones públicas, preparar un plan de inversiones y sugerir los ajustes al programa de inversiones, al jefe del ejecutivo federal.

El funcionamiento del Comité bajo la responsabilidad de varias autoridades, a la cabeza las de la S.H.C.P., "creaba, por un lado, fricciones políticas con los demás organismos del sector público y por otra, limitaba la libertad de acción (en calidad de árbitro au premo en asuntos del gasto público) de la misma Secretaría". 13/ Debido a tales inconvenientes, el Comité se tuvo que trasladar a las oficinas del jefe del Ejecutivo Federal, argumentándose que la planeación y programación de inversiones del sector público, en conjunto, trascendía las atribuciones de la S.H.C.P., en cuyo caso, tal responsabilidad debía ser desempeñada al más alto nivel posible de coordinación económica y política.

13/ Ibid. pp. 34-35.

En 1954, se establece la Comisión de Inversiones, bajo la tutela de la Presidencia de la República, este ensayo sobre planeación de las acciones del sector público, se considera la mejor experiencia en la programación de inversiones, fue creada como intermedia--ria entre la dependencia fuente de los recursos financieros (S.H.C. P.), y las destinatarias finales de los fondos (Secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas estatales). Por lo demás, era un organismo que se ajustaba a la realidad política del país, en virtud de que aún cuando sólo era una entidad técnica, sus funciones principales tenían acceso al presidente, gran ventaja en un país donde los asuntos se consiguen a través de "influencias", donde además el poder político se concentra en el jefe del ejecutivo. De acuerdo a sus características funcionales, la Comisión permanecía ajena a los conflictos políticos y personales manifiestos en el área ejecutiva del gobierno; se convirtió en centro de acumulación de información económica dispersa en las diversas dependencias del gobierno; por otro lado, los contactos informales que estrechaba con las dependencias destinatarias de las inversiones públicas, no sólo influían sobre ellas, sino también compartían responsabilidades en la ejecución de proyectos.

Se asignaron nuevas funciones de planeación a la Comisión en 1956, enfocadas a definir y orientar la política económica del sector público, de tal forma que elabora un plan de inversiones bianual para 1957-1958, que sirvió de base a las negociaciones con el Banco Internacional y otras instituciones de crédito internacional, para la consecución de empréstitos que serían invertidos en infraestruc-

tura para el país.

Cuando el presidente López Mateos asume la presidencia encuentra una creciente deuda pública, como principal problema económico; lo cuál hizo pensar en una institución encargada de la planeación y presupuesto del Gobierno Federal; creándose así la Secretaría de la Presidencia (de acuerdo a la ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1958). Esta Secretaría absorbió las funciones atribuidas a la Comisión de Inversiones: Bajo la coordinación de ésta Secretaría se trató de integrar un banco de información del sector público federal -según el acuerdo presidencial de 1961-, con objeto de centralizar las actividades nacionales de planeación en dicha dependencia.

En 1962 es establecida una Comisión Intersecretarial, formada por autoridades de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, con la finalidad de elaborar programas nacionales de desarrollo económico y social de corto y largo plazo. Los resultados de esta comisión se materializaron en un Plan de Acción Inmediata (PAI) para el lapso de 1962-1964; en ocasión de ello el senado de la República integró una comisión de planeación con objeto de preparar un "Proyecto de Ley Federal de Planeación". El enfoque técnico utilizado en el documento se sustentaba en las experiencias de Francia ajustadas a la realidad mexicana. En 1963 se terminó de elaborar el documento, tratando en lo fundamental de unificar criterios sobre planeación, en el sector público. En 1964 se terminó de analizar el plan, por los expertos de instituciones crediticias internacionales, con sede en E.E.U.U. (de acuerdo a los principios de la carta de "Punta del

Este", dentro de los lineamientos de la Alianza para el Progreso), 14/ debido a que se trataba de un programa de inversiones. En el fondo, se intentaba contrarrestar los efectos de una economía que daba señales de contracción a inicios de los sesenta, ocasionada - en parte, por la baja en los precios internacionales de las materias primas, por el creciente endeudamiento y el lento crecimiento de la inversión privada.

El PAI planteaba tres prioridades en materia de inversión pública, a saber: i) Dar importancia a las inversiones sociales -- (23.4%); ii) aumentar significativamente la inversión en el sector agropecuario (17.8%); y iii) fomentar la expansión y modernizar - los sistemas de transporte y comunicaciones (25.8%). Lo anterior se sustentaba en el logro de una meta por alcanzar de 5% anual en el crecimiento del PIB, para el período 1961-1965. Las posibilidades de éxito, de llevar a cabo tal política económica, fracasaron ya que: los niveles de inversión no se justificaban dentro del modelo macroeconómico de desarrollo, debido a la carencia de un banco de información del cual partir; era necesaria una reforma administrativa que permitiera su operación, puesto que no se tenía apoyo político y poder en la toma de decisiones; desprovisto de proporciones sobre el instrumental técnico de política económica a emplear para lograr las metas del plan, en virtud, de que se generalizaron los instrumentos de la política a seguir, sin analizar el conjunto de la misma.

Para el período que abarca 1966-1970, se elabora un Plan de - Desarrollo Económico y Social el cuál contempla entre sus objeti--

14/ Estas acciones del coloso capitalista, se deben en gran parte a el triunfo de la Revolución Cubana. Ver. S.A.R.H. Op. cit. pp. 21-22. 1980.

vos básicos los siguientes: a) elevar el nivel del PIB a una tasa promedio anual del 6%; b) dar prioridad a el campo, programando - su desarrollo acelerado; promover la industrialización del país, - mejorando su productividad; d) impulsar el shorro interno; mantener la estabilidad cambiaria y combatir las presiones inflacionarias. El sector público en general debía hacerse cargo de los objetivos del plan esta es, no había institución alguna que se hiciera responsable de la coordinación, ejecución y evaluación del plan, con lo cuál se destinaba a su fracaso. 15/

En 1968, se da un giro importante, en cuanto a los avances en materia de planeación, la Secretaría de la Presidencia anunciaba a la opinión pública "de que estaban explorando posibilidades para - la implantación del Presupuesto por Programas y por actividades - ...". 16/, con lo cuál trataban de controlar el gasto público. Pese a lo importante del documento, su difusión fue nula prácticamente, restringida a consultas internas del propio sector público.

La década de los setenta, representa la mayor experiencia en materia de planeación regional pese a los resultados alcanzados: A inicios del decenio, se publica un programa de Inversión -Financiamiento para el sexenio del gobierno de Luis Echeverría, y posteriormente un documento con los lineamientos para el programa de desarrollo económico y social para el período de 1974-1980. Una vez más, la responsabilidad del programa recaía en las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, tanto en su elaboración como en su ejecución; tratando de capitalizar anualmente, el gasto de inversión

15/ Wionczek, Miguel. Op. cit. pp. 25-57.

16/ Carrillo Castro, A. Las empresas Públicas en México. Edit. Miguel A. Porrúa pp. 63-64.

y los recursos financieros disponibles, para lo cual servirían de intermediarias las dos dependencias, con sus similares responsables de alguna acción en el programa. Así, en 1971 (11 de marzo, D.O.) se ordena el establecimiento de unidades de programación en cada Secretaría, Departamento de Estado, organismos descentralizados y empresas públicas.

En la elaboración de los lineamientos para el programa de desarrollo económico y social, 1974-1980 participaron, las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, con la colaboración del CONACYT, F.C.E. y la CEPAL., el documento plantea la coordinación con las unidades de programación. Los propósitos -ambiciosos- del programa establecen metas tales como: aumentar el producto real de 7% (tasa media anual del decenio anterior) a 8% anual, a través del aumento del gasto público. El incumplimiento de ello, se debió en parte, a que el lapso de vigencia del programa enlazaba dos gobiernos sexenales en un país donde "se nace y se muere" cada 6 años.

El 25 de septiembre de 1975, en la VIII Asamblea Nacional Ordinaria del P.R.I. se aprobó el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, -guía de acción política programática del candidato en turno a la jefatura del Ejecutivo Federal; José López-Portillo. Mediante consultas populares, se llegó a conocer el "inventario de necesidades" del país. De ahí se determinaron, los objetivos siguientes: crear 4.5 millones de empleos en el sexenio 1976-1982; alcanzar una tasa media anual de crecimiento del PIB de 8% y, obtener una capitalización no menor de 25% del PIB: Su cumplimiento debía evitar una eco

nomía de freno y arranque, además, se señalaba que el documento no establecía un plan de gobierno, ni contenía previsiones sobre montos de inversión, plazos para realizarlo y mecanismos de ejecución. Ante esto, los resultados son manifiestos.

El Programa Nacional de Desarrollo 1978-1982, establecía la implementación de programas quinquenales por sector, lo que significa ba que al transcurrir cada año se incorpore el quinto siguiente, para así asegurar la continuidad en la programación -presupuestación sectorial, su difusión fue de carácter privado. Posteriormente, el 17 de mayo de 1979 se publica en el diario oficial el Plan Nacional de Desarrollo Industrial para 1979-1982, como acción concreta del gobierno, en materia de programación económica; tratando de canalizar el excedente del ingreso petrolero hacia un desarrollo industrial - creciente, en ramas industriales desalentadas, además de ser utilizado como "pivote" del crecimiento económico nacional.

Un año después, serían conjuntados una serie de planes secto-- riales y regionales en un Plan Global de Desarrollo, promulgado el 15 de abril de 1980, con una vigencia para 1980-1982. Documento -- compuesto por tres partes; una política, una económica y una social, basados en la filosofía política -según se declara- de la Revolu- - ción Mexicana y de la Constitución de 1917. Sus objetivos son simi- lares a otros planes que le antecedieron: i) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática en lo económico, lo político y lo cultural; ii) Proveer a la población de empleo y - mínimos de bienestar; dando prioridad a las necesidades de alimenta- ción, educación, salud y vivienda; iii) fomentar un crecimiento -

económico alto, sostenido y eficiente; y iv) mejorar la distribución del ingreso de la población, los factores de la producción y las regiones geográficas. Las metas globales, estarían dadas por los indicadores siguientes: crecimiento del PIB de por lo menos 8% anual en promedio; las importaciones de bienes y servicios registrarían, en promedio, una tendencia decreciente de por lo menos 20%; en tanto, las exportaciones de bienes y servicios alcanzarían una tasa - del 14.4% anual; el consumo per-cápita contemplaba un crecimiento aproximadamente de 4.5% anual. La estrategia se orientó básicamente a la creación de empleos, que con el apoyo del petróleo era clave dentro del P.G.D., puesto que la explotación y exportación de éste se condicionaban a las necesidades internas de la estrategia y - de acuerdo a la capacidad de absorción de la sociedad, por ello se declaraba, "se está instrumentando una política de desarrollo que - se sirve del petróleo, y no una política petrolera de desarrollo".

17/

3.3 Los mecanismos de control operativo de las empresas paraestatales.

El apartado presente, se divide en tres períodos que enmarcan el análisis de dicho esfuerzo de proceso planestivo, en materia de control y vigilancia de las paraestatales: Primero.- Comprende la creación coyuntural de las empresas públicas, y abarca desde la consolidación posrevolucionaria -institucionalización de la Revolución Mexicana 1925- hasta concluida la segunda guerra mundial (1946); Segundo.- Se refiere al establecimiento jurídico -legal de mecanismos de control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Partici

17/

S.P.P. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Revta. del Banco de Comercio Exterior S.A. Vol. 3 año, 1980, No. 4 pp. 371-372.

pación Estatal (1947), y culmina en la primera mitad de la década de los sesenta. Tercero.- Trata el inicio de sistemas técnicos - de planeación, coordinación y evaluación de los organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos.

La creación coyuntural de las empresas públicas, inicia con un modelo centralizado de control de éstas, donde las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tenían a su cargo dicha responsabilidad, además de vigilar operativamente a los organismos y empresas (supervisar los fideicomisos de gobierno federal, con respecto a la primera dependencia; en relación a la segunda, se facultaba para revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de organismos y empresas).

El establecimiento jurídico-legal de mecanismos de control, comienza en 1947, con la promulgación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas; el cual se caracteriza por una serie de ensayos de control, vía Comités de inversiones. Es un período ligado al control del gasto y de las inversiones públicas, en un modelo central de planeación, con la formulación de decretos y reglamentos casuísticos y conjunturales que les diera vigencia.

En 1958, se pasa a la institucionalización de los mecanismos de control de empresas y organismos públicos, con base en la Ley de Secretarías y Departamento de Estado -vigente hasta 1976- que decreta la transformación de dos dependencias: La Comisión de inversiones en Secretarías de la Presidencia, de acuerdo al carácter de sus

facultades y, la Secretaría de Bienes Nacionales en Secretaría del Patrimonio Nacional; Con estas dependencias y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se inicia la institucionalización de mecanismos operativos de control, generándose así los primeros intentos por establecer la planeación económica y social nacional como métodos de trabajo cuyas funciones recaían en este "triángulo de la eficiencia administrativa"; la planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el control bajo la responsabilidad de la Secretaría del Patrimonio Nacional y, el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A continuación, se dispuso que el - Presupuesto de egresos de la federación contemplara para 1965, 20 - de los organismos, más importantes, así como empresas públicas; con objeto de controlar y vigilar debidamente sus ingresos y egresos.

El control centralizado tripartito de las empresas públicas, - continúe aún iniciada la década de los setentas, pese a la Ley para el Control por parte del Gobierno federal, de los Organismos Descen tralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970; con la salvedad de que en ésta se exceptuaba del control y vigilancia a insti tuciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, y a institu-- ciones docentes y culturales. Sin embargo, se incluía por primera vez, para control a las empresas públicas de participación estatal minoritaria; aunque a la fecha no existe ninguna (ver cuadro 2.2). Por otro lado, una innovación de esta ley era la participación de - los funcionarios públicos en los consejos de administración de las paraestatales.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976),

se intenta avanzar sólidamente con un modelo descentralizado de control y vigilancia, con el apoyo jurídico de las leyes del: Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y; de la Deuda Pública -- (1977). Definiéndose así, los lineamientos generales para que el - Gobierno Federal ejerza su doble control -administrativo y financiero- operativo y funcional sobre los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

3.4 La planeación y el control sectorial de las empresas paraestatales: Avances recientes.

La historia económica reciente del país se ha visto enmarcada - en un conjunto de ensayos de control y planeación de las actividades económicas y sociales en general, y de las empresas paraestatales en lo particular. Dos períodos han sido fundamentales en el control y planeación de dichos entes, a saber: uno que va de 1959 a 1976, donde predominan los mecanismos de planeación y control ligados a los - ingresos, en un modelo centralizado y otro que inicia en 1977 con -- una planeación vinculada a objetivos y metas nacionales dentro de un modelo sectorial, con responsabilidades compartidas. 18/

Lo más relevante del primer período es la actividad de la Comisión de Administración Pública (CAP), que da una serie de recomendaciones en el sentido de controlar las acciones de los organismos de centralizados y empresas de participación estatal; para lo cual se - crean las Unidades de Programación en cada dependencia y entidad pública del Gobierno Federal. Así mismo, se establece la Comisión -- Coordinadora y del Control del Gasto Público, con objeto de coordi- nar las acciones de las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y 18/ Carrillo Castro, A. Op. cit. pp. 50-51.

del Patrimonio Nacional, tratando de abarcar ya no únicamente las inversiones públicas sino además el gasto corriente, en materia de control y vigilancia.

Durante el sexenio de Echeverría, se intentaron una serie de mecanismos de coordinación intra e intersectorial tales como: la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y la Comisión Nacional de Energéticas en 1973, y durante 1975 la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, así como también la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón, entre otros muchos; En este período se crean también los Comités Promotores de Desarrollo Estatal (COPRODES), Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), lo anterior en cuanto a programación de Inversiones Federales locales, para el mismo año -1975-, por instrucciones del Ejecutivo Federal fue autorizada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para implantar el novedoso sistema de presupuesto por programas, sustituto del presupuesto tradicional, de tal forma, el presupuesto de egresos para 1976 contempla ya la estructura programática en su elaboración, definiéndose objetivos, metas, acciones, alternativas de ejecución, con responsables de funciones precisas y con cuantificación del gasto por programas. Como primer intento de sistematización, se convino en establecer un sistema intermedio, el presupuesto con orientación programática, en un segundo momento se establecería cabalmente el Presupuesto por Programas. De tal forma, que la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal era presentar el gasto de acuerdo a programas y subprogramas, indicando objetivos, metas y unidades de medida correspondientes a cada uno, así como

también, el costo y responsables de su ejecución.

En diciembre de 1976, se dispuso la celebración de mecanismos de coordinación con ejecutivos estatales, así se forman los Convenios Unicos de Coordinación, con objeto de impulsar el desarrollo equilibrado entre las diversas regiones del país, tratando de descentralizar la actividad pública, proporcionar la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local en la solución de los problemas mutuos. Se previó que a futuro fuesen el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación a nivel regional, en su vertiente coordinada.

En suma, los avances en la Planeación Nacional hasta 1976 -- eran como sigue:

- a) Existía superposición, duplicidad, y en algunos casos, hasta contraposición de responsabilidades y funciones entre dependencias centrales, cuya solución no era a través de los lineamientos y normas existentes, reflejándose en las parestatales.
- b) Con relación a la Secretaría de la Presidencia, encargada de la elaboración de planes nacionales de desarrollo, no contaba con el presupuesto para ejecutar la instrumentación por ellos establecida, provocando problemas en la vinculación de lo programado y de lo financiable (realizado).
- c) En lo relativo al control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, recaía en dos o más dependencias centralizadas, desordenándose las Secretarías encargadas de ejecutar las funciones de planeación, coordi

nación y control. Lo que reflejaba una completa ausencia de un Sistema Nacional de Planeación Integral. 19/

La situación planteada, sirve de marco de referencia a la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, buscando sistematizar el control de la actividad del sector público mediante la programación global y sectorial de sus acciones: Para dar cumplimiento a tales disposiciones fueron promulgadas tres leyes, modificando en lo sustancial, los mecanismos de control y coordinación de las empresas públicas, a saber: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal; y Ley General de la Deuda Pública. Agrupándose también, por sectores afines a las dependencias públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 20/

El nuevo modelo sectorial conserva la centralización de la normatividad y la compatibilización global de los asuntos relacionados a la evaluación y la planeación; descentralizándose las funciones operativas, tanto en dependencias del Sector Público Central, como en las distintas entidades paraestatales, conjuntando un "sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia global". 21/

Con esta reorganización institucional, basada en la LOAPF se

-
- 19/ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez. Las Empresas Públicas en México: Edit. Porrúa S.A. p. 86. Op. cit.
- 20/ Gómez López, César. Et. al. El papel de las empresas estatales en el desarrollo capitalista dependiente de México. Tesis UNAM. pp. 35-36.
- 21/ Carrillo Castro, A. Op. cit. p. 110.

organiza a la administración pública, por primera ocasión se incluye no sólo a las Secretarías de Estado, a los departamentos administrativos y a la Procuraduría, también son controlados los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. La Reforma Administrativa y la programación, intentarán pasar de la propiedad estatal al dominio operativo de las entidades paraestatales, mediante objetivos bien delineados al igual que las metas, con una distribución ordenada de los recursos, conjuntamente con la aplicación gradual de elementos de planeación en las actividades del sector público.

La reorganización sectorial, agrupa formalmente a las 1013 entidades paraestatales existentes en 1977 controlados por los coordinadores de sector, ver capítulo 4. Los sectores administrativos, se integran tomando como base la afinidad de atribuciones, funciones y actividades de la dependencia central que funge como Coordinador de Sector, con los objetivos específicos de la entidad paraestatal a sectorizar. En otros casos, se atendió a algunos de los criterios siguientes: a) Las instituciones de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas se agrupan en el sector administrativo que coordina la S.H.C.P.; b) en el caso de las empresas públicas filiales de comercios o grupos, se les tomaría como unidad, agrupando en primera instancia los consorcios, siendo que las filiales o subsidiarias se sectorizan en base a la suerte que corre la matriz; c) los fideicomisos financieros y los ligados a programas sustantivos se agrupan en el sector que coordina la S.H.C.P., no así, los fideicomisos operativos o vinculados a programas importantes, se distribuirán de acuerdo con la afinidad de propósitos que -

tengan, con el sector administrativo correspondiente; y d) algunas entidades paraestatales, cuyas actividades tengan relación con más de una dependencia central, se sectorizan en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales. 22/

Respecto a las atribuciones del coordinador de sector tenemos: planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente en los términos de la LDAPP; orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo; presentar ante la S.H.C.P., debidamente aprobadas por la S.P.P., los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieren de financiamiento para su realización; vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso, corresponde a la S.H.C.P.; vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación revisar las instalaciones, servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades enlistadas en cada sector; someter a consideración del Ejecutivo Federal, las medidas que se requieren para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente. 23/

La participación central, de dos dependencias -S.H.C.P. y S.P.P.- para efectos de sectorización son conjuntos, debido al carácter triple de su función, es decir: normativa; de vigilancia y control;

22/
23/

Ibid. pp. 102-103.

Izquierdo, J. Jesús. Presidencia de la República. Empresas Públicas. Colección Seminarios Núm. 7 1978 pp. 58-59.

y suplementario, debido a la inadecuada función de los entes agrupados en un sector dado. Ambas establecen los lineamientos generales para el sector paraestatal; la Secretaría de Programación a través de la formulación y ejercicio del programa y presupuesto del tal sector, y la de Hacienda (conjuntamente ambas son dependencias de orientación y apoyo global) mediante la elaboración del programa financiero, autorización de la gestión y contratación de financiamiento y la operación del subsistema de información necesaria para vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación de la deuda pública (ver gráfica 2.1).

Se establecieron tres niveles de carácter integrador y metodológico para cumplir con las tareas de coordinación, programación, control y vigilancia: i) El global o macroadministrativo, corresponde exclusivamente a el jefe del Ejecutivo Federal, que establece normas y lineamientos que permiten el cumplimiento de las acciones en los distintos niveles de la administración pública, a través de leyes y reglamentos; ii) el sectorial o mesoadministrativo, traduce las normas y lineamientos a nivel de cada sector de la administración pública federal bajo la responsabilidad de las dependencias de orientación y apoyo global, como de las respectivas coordinadoras de sector; iii) el institucional o microadministrativo, relativo a la parte operativa del Sector Público y trata los asuntos internos de cada ente o dependencia con la responsabilidad básica de sus respectivas funciones, en esta parte se ubican las empresas paraestatales. A este último nivel corresponden las siguientes obligaciones, dado que es donde se concentran las actividades productivas: Ejecutar las normas y los lineamientos del coordinador de seg

tor correspondiente, y de las dependencias de apoyo y orientación global; consultar con el coordinador de sector, objetivos, metas y recursos para la elaboración del programa de trabajo institucional para los diversos plazos de ejecución, respetando las normas sectoriales establecidas y de las dependencias de orientación global para su compatibilización e integración a los proyectos de planes sectoriales; establecer procedimientos para la constante actualización de programas institucionales.

Actualmente, los mecanismos de control establecidos para las empresas paraestatales han sido enmarcadas en dos planos: Por el Poder Ejecutivo, vía coordinadores de sector, y de las dependencias de orientación y apoyo global; y, por el Poder Legislativo, de acuerdo a la aprobación del presupuesto y al examen de la cuenta pública, en materia de programación de metas. En este último, conviene señalar y ampliar aún más, el control que ejerce sobre las empresas públicas, a saber: a) examinar, discutir, y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, con el establecimiento de contribuciones para cubrirla; b) revisar la cuenta pública para determinar responsabilidades; c) citar a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para proporcionar información cuando se discuta una ley concerniente al ramo de su actividad; y d) formar comisiones para investigar alguna dependencia o entidad, e informar del resultado.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación, se cuenta con instrumental metodológico, expresado en cuatro vertientes o modalidades: obligatoria, orientada a regular las acciones encomendadas a

dependencias y entidades de la administración pública; vertiente de coordinación, como materia de promoción entre los gobiernos estatales y municipales y el ejecutivo federal a través de los CUC y -- COPLADES; vertiente de concertación, establece compromisos libremente pactados entre el sector público y los sectores social y privado; y, la inductiva que permite al Estado utilizar sus instrumentos de política para estimular o restringir las acciones de los sectores social y privado. Ahora bien, la vertiente obligatoria permite vincular a los entes públicos con los planes globales o sectoriales de desarrollo en forma obligada, en ello radica la importancia de éstos en la consecución de las políticas básicas contenidas en dichos documentos.

En la actualidad el mayor avance en planeación lo encontramos en la vertiente de coordinación: Es relevante la participación de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados de la República, dentro del Sistema Nacional de Planeación, ya que es el enlace hacia la consolidación regional de éste, obedece a el cumplimiento cabal de las obligaciones de la federación y de las entidades, en materia de desconcentración y descentralización paulatina del gasto público; de tal manera se pretende coadyuvar a la ejecución correcta de las acciones que se desarrollan en todos los ámbitos del país, fortaleciendo así el modelo sectorial. Los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social en los Estados (COPRODES), es el instrumento de enlace para la regularización del gasto público, que toma como ámbito regional la Entidad Federativa. Respecto a la participación de las entidades públicas en los COPLADES es aún incipiente, según se dejó entrever en la reunión de Cancún -24 y 25 de ju--

nio de 1982- entre funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la S.P.P; dónde se detectaron problemas tales como el referido a la sectorización, es decir, la función de coordinador de sector no había sido transmitida al delegado estatal de la Secretaría - que centralmente funge como coordinador.

CAPITULO CUARTO

LAS EMPRESAS PARAESTATALES NACIONALIZADAS, DEL
SECTOR DE LOS ENERGETICOS

"Tendremos que garantizarle al pueblo de México los energéticos que necesita para su desarrollo. Tendremos que estar vigilantes, porque en estos momentos un pueblo que carezca de energéticos cancela - sus posibilidades de desarrollo". 1/

El presente capítulo analiza la política económica en los últimos dos gobiernos sexenales, y enfatiza en que medida influyeron - en el desarrollo de los sectores estratégicos de la economía y sus repercusiones en el resto. Así mismo, destaca el papel relevante - del factor energético en el crecimiento económico del país en el -- lapso de estudio .

La década de los setenta, imprimió fuertes cambios en la conducta económica de los diversos países, sobre todo en aquellos productores de hidrocarburos, que como en el caso de México por una -- parte hicieron incrementar severamente su deuda externa y por otra, se trato de sostener un modelo de acumulación de capital -var sus, crecimiento económico- basado en la sustitución de importaciones, - llevada a cabo bajo una política económica de gasto inflacionario, cuya característica se mantiene a lo largo del período.

Es así como, una vez más, las paraestatales tienen vital importancia en el crecimiento económico alcanzado en dicha década (más - del 6%), como fue señalado oficialmente en su oportunidad al declarar que: "Las empresas paraestatales han sido uno de los soportes

1/ López Portillo, José. Política Petrolera. Cuadernos de Filosofía Política No. 3 feb. 1980, S.P.F. p. 12.

del proceso de industrialización al apoyar, vía precios y tarifas, el desarrollo de múltiples actividades productivas a costa de su propia estabilidad, lo que ha distorsionado sus estructuras financieras, retrasando sus planes de expansión y restando agilidad a sus administraciones". 2/

Las empresas productivas del Estado, motivo de análisis del presente estudio, son: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Parte medular del sector energéticos que han tenido gran importancia a lo largo de la historia industrial del país, así como, el hecho de que han sido objeto de decretos expropiatorios que le dan suma relevancia al Estado para poder desarrollar una participación y control más directo sobre la economía nacional.

4.1 Antecedentes inmediatos, sobre el desarrollo de las empresas paraestatales del sector energéticos.

La combinación de los factores, tales como; los bélicos a nivel mundial, la industria ligera nacional y, la explotación absoluta de la fuerza de trabajo (como medio de acumulación primaria), - fueron propicios a el despliegue industrial en México, a partir de la cuarta década del presente siglo. Tales factores, por sí solos, no hubieran alcanzado tal desarrollo, de no haber sido por la intervención estatal en la economía que sienta así las bases necesarias - para el modelo de acumulación de capital a seguir. Como lo es el caso de: la nacionalización de la industria petrolera; la reforma agraria implantada en el período Cardenista; el desarrollo institu-

2/ López Portillo, José, Paraestatales. Cuadernos de Filosofía Política No. 52, S.P.P. 1981. p. 10.

cional del sector financiero, y la ampliación de la banca nacional; y la participación en la reordenación de la industria eléctrica --- (C.F.E.).

Es así, como desde fines de la década de los treinta, inicia un proceso de franco apoyo estatal a una incipiente generación de empresarios, para lo cual se crearon una serie de organismos y empresas paraestatales, con cargo al gasto social y de infraestructura económica. Lo cual implica que, dado el modelo de crecimiento por el que se optó, y en virtud, del papel que juega el Estado en la economía, el sector privado es liberado y rescatado de las ramas industriales y actividades económicas, que requieren de inversiones -riesgosas- de larga maduración, permitiéndoles así, industrializar a el país en un plazo, relativamente corto (es en este sentido, que se entiende quien es el rector de la economía, esto es, el sector -privado, al definir las áreas en las que invierte; en tanto, el Estado complementa éstas, y sirve de "punta de lanza" al señalar los campos económicos propicios para invertir, una vez que han sido explorados por éste).

El expansionismo industrial nacional, inició con una capacidad instalada que respondía a una industria ligera intensiva en mano de obra barata, con una producción que era demandada en grandes cantidades por el mercado externo -debido a los conflictos bélicos, de la 2da. conflagración mundial-, y sin competencia (externa) alguna, y con inversiones mínimas de capital, debido a que los productos, -elaborados requerían exigencias mínimas en tecnología. Aunado a es tos factores favorables, el Estado contribuyó con los insumos estratégicos en cantidades suficientes y a precios bajos. De tal forma

y debido a los factores antes señalados, se decidió impulsar el desarrollo industrial del país, con una política sustitutiva de importaciones, que implicaba "un crecimiento hacia adentro", que en parte se sustentó en un mercado cautivo para los productos nacionales (vía política de tarifas y aranceles). Lo que, por otro lado, fue lógicamente necesario, en la inteligencia de que al regularse el mercado internacional, se exigió una mayor calidad a los bienes y servicios de exportación, lo que requería de una modernización del aparato productivo.

Es en esta etapa, en la que el Estado hace pública la ineficiencia del capital privado (absorción de empresas en quiebra, con objeto de mantener la planta productiva), además de propiciar insumos industriales estratégicos por debajo de su costo, y se dedica a contener el movimiento obrero, a través del gasto social en centros de salud, en organismos de regulación del mercado de consumo, de vivienda, de seguridad social, etc., con lo que consigue disminuir el ingreso popular y mantener la cuota de ganancia privada. - Tal política económica apoyaba incondicionalmente el despegue industrial -ver sus, burguesía nacional y extranjera:-Es importante señalar que durante esta etapa fueron utilizados, como instrumentos de política económica el gasto y la inversión pública en forma inflacionaria, vía política monetaria y de creación de empresas paraestatales, así como también las devaluaciones de fines de los cuarenta y principios de los cincuenta (para 1948 la relación pesos por dólar era de 5 a 1, en tanto, para 1955 era ya de 12.5 a 1). 3/

3/ Para un mayor detalle de la evolución del peso frente al dólar consultar a: De la Cruz Vázquez, Efraén. El Gasto del Sector Público Mexicano. Estructura y Ritmo 1947-1975, I.P.N. - apéndice Estadístico. 1976.

En estos términos se crea la infraestructura económica básica, que coadyuvaría a un crecimiento económico-industrial de largo plazo, basado en la política de sustitución de importaciones (con la cual, se apoyaba la previsión de medios de producción). En sí, - una política orientada a reducir riesgos, asegurando altas tasas - de ganancias. Por otro lado, la participación del sector de los - energéticos en el desarrollo industrial nacional, ha sido fundamen- tal, en virtud de la transferencia de recursos -plusvalía- a el - resto de la economía. Este sector reforzó el esquema de sustitu- ción de importaciones, al ser empleado como instrumento de políti- ca económica, al reducir los costos de los productores industria- les (en particular). Las siguientes cifras revelan la evolución - del sector: "El control estatal, logrado en el sector energéticos hacia 1962, se expresaba en términos de: 90% de la fuerza eléctri- ca instalada y 96% de la consumida, 97% de la exploración de petró- leo y posesión de pozos, reservas naturales de gas y petróleo; 100% de la gasolina; 96% de la refinación del petróleo, y 85% de la pe- troquímica". 4/

El crecimiento de la industria eléctrica en la década sexta - es de 13.6%, como relación del PIB, en tanto, el sector industrial al igual que la industria del petróleo lo hacen en 8.5% (ver cua- dro 4.2). El lado contrario de la moneda, es el crecimiento del - sector agropecuario, que había servido de impulso a el desarrollo industrial para el período 1941 a 1960, donde manifiesta su mayor crecimiento 5.5%, lo cuál cae a un 3.8% para la década de los es

4/ Manuel Remírez, mencionado en LABRA, Armando. Economía y polí- tica de Energéticos. Revista. Comercio Exterior, Vol. 28, -- No. 9. Sept. 1978 p. 1126.

senta.

En suma, a partir de la segunda mitad de los cuarentas, en que se manifiesta nítidamente el modelo de acumulación de capital a seguir, esto es, en el cuadro 4.3 se aprecia como desde 1946 a 1960 - los sectores económicos con prioridad en la inversión de capital y del sector público, la industria y las comunicaciones y transportes, ya que ambos utilizan más del 65% de los recursos en promedio para el período descrito; como se ha dicho con antelación, se crea la infraestructura básica para el despegue industrial. En relación con los energéticos, se obtuvo para el lapso de 1962-1970, un crecimiento en la inversión del 33.5%, que contrasta con un 11% en el sector primario (el cuál fue sacrificado en aras de una política desarrollista), como lo muestra la gráfica siguiente:

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL: 1962-1970
(Composición Porcentual)

Total:	100.0
Agropecuario	11.0
Industria	5.0
Energéticos	33.5
Comunicaciones y Transportes	23.6
Comercio y Servicios	2.4
Habitát	24.5

FUENTE: Tomado de Blanco, José. En Génesis y Desarrollo de la crisis en México: 1962-1979. Investigación Económica No. 150 Vol. XXXVIII 1979 p. 24.

En dicho período, se dio un viraje importante en el esquema - del desarrollo industrial - basándose en la producción de bienes de consumo duraderos- que se ve reforzado por las inversiones públi

cas en sectores que posibiliten dicho cambio (es decir, v.g. inversiones en infraestructura para la industria automotriz, que es, entre otras, la que representa evolución constante). El máximo apoyo del Estado en este período se dedica a la reciente industria nacionalizada de la Electricidad, cuya etapa de maduración de sus inversiones son en extremo largas lo cual hizo posible atraer grandes recursos públicos, con miras a seguir apoyando la acumulación de capital. A fines de la década de los sesenta, empieza a manifestarse el agotamiento de la política de sustitución de importaciones; tal es el caso del saldo deficitario en cuenta corriente - de la balanza de pagos que de 195.3 millones de dólares en 1960, - pasa a 945.9 millones de dólares a fines de 1970; en tanto, la deuda pública externa creció de 810.0 millones de dólares a 4262.0 - millo, dolla., en el mismo período. Dicha política manifestó sus limitaciones y percances en el sector externo y en las finanzas públicas.

La pérdida de dinamismo del sector público, en los inicios de la década séptima, obedeció a: i) una política proteccionista, comercial y de tipo de cambio (la cuál sobre-valoraba el peso), tendiente a la estabilidad financiera, lo que implicaba una política conservadora de finanzas públicas en términos de gastos e ingresos; ii) una política fiscal inamovible, que ocasionaba dependencia financiera de las finanzas públicas e influía en el monto y la distribución del gasto, vía financiamiento del déficit público; iii) una política estática de precios y tarifas de los bienes y servicios - que producen las empresas y organismos del Estado. 5/ El conjunto

5/ AYALA, José. La Empresa Pública y su Incidencia en la Acumulación de Capital en México Durante los Años Setenta. Investigación Económica, UNAM. 1979 No. 150 Vol. XXXVIII pp. 406-407.

de estos elementos termina con la base de la política de estabilidad financiera (a través de mecanismos monetarios, que acaban por imponerse al resto de los instrumentos), lo cual da como resultado: presiones severas al mercado de trabajo; concentración industrial y del ingreso; agravamiento de los déficits públicos y de cuenta corriente de la balanza de pagos; agudo deterioro del sector agrícola; rezagos acumulados de los servicios públicos.

Se trata de una política administrativa, que estrechaba sus bases de expansión, donde el Estado se vio limitado a ser punta de lanza del desarrollo industrial, además de socializar la ineficacia de los particulares, y en general, como sostén de la acumulación privada de capital. En el período de 1945-1960 el capital privado se ve apoyado a través de la producción de energéticos, y del financiamiento público a través de las instituciones financieras y crediticias internas. Es por ello que se afirma: "La crisis de la economía mexicana que se perfilaba desde fines de los años sesenta no puede ser atribuida, desde la perspectiva del comportamiento económico del Estado, a una intervención desmedida que alimentará el déficit público; en todo caso es justamente lo contrario; es decir, la expansión estatal debe ser entendida como respuesta o reacción frente a una crisis que no radica en la mayor presencia económica del Estado. Esto último no es más que resultado o expresión del patrón de acumulación capitalista implantado con anterioridad". 6.

6/ AYALA, José. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal. F.C.E. 1981. Selección de Rolando Cordera. p. 577.

4.2 La política económica del Estado, frente a la crisis de los años setenta.

Como se ha señalado la década de los setenta, inicia con una serie de óbices al crecimiento económico, tales como la creciente desproporción de la producción sectorial, contradicciones al crecimiento industrial entre los sectores dinámicos y los tradicionales, crecimiento relativo del empleo improductivo, crisis del sector externo y de la política fiscal, inflación en ascenso y, crisis monetaria y financiera. Estos factores, son vitales para entender la política económica implantada en los últimos dos sexenios de gobierno (1970-1982), respecto a las finanzas públicas, - en especial.

4.2.1 La política económica del sexenio Echeverría.

El sexenio de Echeverría Álvarez comienza con un par de alternativas a seguir; combatir la inflación con recesión o poner en acción una política que combatiera la inflación con la promoción productiva. Dadas las carencias estructurales existentes, se optó por la segunda, debido a que de haber elegido la primera hubiese agravado severamente la situación económica-social interna, -- por tanto, había que legitimar el "status quo". Una vez definido el sendero a seguir se intentó una política de fortalecimiento de las finanzas públicas, y en especial la inversión. Es un período que acentúa y expande la intervención del Estado en la economía, con los siguientes efectos sobre el gasto público (sobre todo en cuenta corriente), sin un soporte sólido en los recursos propios, que permitiera la viabilidad de dicha política de gasto e inversión

pública. El impacto que tuvo dicha política, se manifiesta en los términos siguientes: de 1971 a 1975 la participación de las erogaciones públicas en el PIB pasó de 26.8% a 40.5%, respectivamente; en tanto, la inversión pública, respecto a la total, pasa de 27.4% a 43.2%, para el mismo período, (ver cuadro 4.6 y 4.8).

La administración echeverriista trata de imponer un modelo de "desarrollo compartido" cuyo objetivo de crecimiento económico se sustentaba en el crecimiento del sector público, tratando de reforzar el gasto social (lo que por otra parte, no se cumplió, la participación de éste en el total de la inversión pública fue de 21.7% en 1971, y para 1975 disminuyó a 7.1%, cuadro 4.6) y los proyectos de larga maduración, para tal fin se crearon un sin número de instituciones de fomento y apoyo a la industria nacional.

Sin lugar a dudas, la promoción saludable de las finanzas del Estado lo que se intentó atacar, pues a excepción de 1971 (el año de estonía económica) el sexenio mantuvo tasas de crecimiento similares a las de la década anterior -6.6% en promedio anual, para los sesenta- de 6.2% en promedio anual. Respecto, al ritmo de la inflación, que para el lustro 1965-1970 en promedio anual fue de 3.55%, para el período 1971-1976 crece a 14.13%, 7/ este se nota a partir de 1973, debido en parte, al aumento en los precios del petróleo y a la escasez de materia primas y de alimentos a nivel mundial. Para este año, se manifiesta un contraste en la política monetaria con la - de gasto público, que evidencia un financiamiento inflacionario - del déficit público, al incrementar el circulante monetario de 6.6% a 35.1% en el período 1971-1976, lo que presionó a su vez, el ni--

7/ García Alba y Serra Puche. Causas y Efectos de la Crisis económica en México. C.M., 1984. p. 28.

vel de precios y la balanza de pagos. Este tipo de política, se caracterizó acertadamente como de "freno y aceleración", política que reajustaba a posteriori los desequilibrios existentes. En este sexenio se ha señalado como factores que precipitaron la inflación (y la crisis de 1976), una política salarial de corte populista, y la de gasto público y su financiamiento. Para lo cual se argumenta, un crecimiento expansionista del gasto corriente, particularmente la contratación de personal improductivo (esto es, el empleo improductivo repercute a la baja en la tasa de ganancia), los gastos en inversión excesivos e improductivos, y una política de financiamiento inflacionario del déficit público. B/

La administración del presidente Echeverría trató de conservar el modelo de acumulación de capital concebido inicialmente aun que sin éxito, debido fundamentalmente a problemas estructurales que se habían manifestado con anterioridad a su administración. -- Así, al principio de 1973 se manifiesta inmediatamente el deterioro del modelo de crecimiento y los resultados desfavorables de seguirlo prolongando, puesto que las tasas de interés bancarias se incrementaron como medida para detener la salida de capitales. También, se debió en parte, a los problemas políticos que enfrentaban los inversionistas privados -nacionales y extranjeros- con la burocracia gobernante; criticada por su desmedida política de gasto e inversión pública y por la política salarial implantada (que en el fondo trató de alcanzar el nivel de precios, puesto que mientras los salarios crecían en un 2.3% promedio anual, la inflación lo hacía en 14.3% para el período 1971-1976), lo cuál ocasionó una se--

B/ Tello, Carlos. La Política Económica en México: 1970-1976
Siglo XXI 1979 p. 189.

ria desconfianza hacia el sistema. Tal fue, la medida adoptada por el sector privado de reducir la inversión (además de orientarla a actividades especulativas, como las de Bienes raíces y la construcción de casas-habitación, que entre otras cosas es una manera de protegerse contra la inflación), en el período de 1971 a 1976 la inversión privada pasa de un 72.5% a un 59.4% respecto al total.

En suma, era difícil un crecimiento económico con estabilidad a base de déficit público ascendente, sin contar con el apoyo de una reforma fiscal profunda del Estado, que le permitiera contar con recursos propios, las cifras evidencian lo antes dicho: en 1971 el gasto como proporción del PIB crece a 26.8% y para 1975 lo hacía en 40.5%, en tanto, los ingresos públicos crecían a 12.1% en 1971 y 23.3% en 1976; el déficit público pasa de 10 673 a 138 983 millones de pesos para el mismo período, ver cuadro 4.8. La deuda externa pública como proporción del PIB, pasó de representar un 1.0% en 1971, hasta alcanzar un 15.9% en 1976, lo cual era un recurso más del Estado para financiar su crecimiento dada su capacidad de endeudamiento, emén de contar con un mercado de capitales amplio, (dadas las expectativas favorables de los países productores de hidrocarburos). Es por ello, que al aumentarse las inversiones, lo hacía la demanda y el empleo, con lo cual se consiguieron altas tasas de crecimiento, en algunos casos -1972 y 1973- superiores al 8%. Los factores objetivos que presionaron para devaluar el peso en 1976 y deterioraron la economía severamente fueron: 1) la contradicción entre la política expansionista estatal, y la política monetaria y crediticia conservadora a los fines de expansión financiera del Estado (v.g. política restrictiva de 1974), al tiempo que favorecía -

el rentismo y contraía la capacidad de financiamiento de la inversión privada, la que por otro lado, respondió acentuando las tendencias al estancamiento económico. Es decir, dentro de la política económica la política monetaria reemplaza la política de finanzas públicas, ante la amenaza de la inflación y del déficit creciente de la balanza de pagos, con lo que se consigue preservar la estabilidad cambiaria; ii) la total incapacidad de la inversión pública, por sí sola, para arrastrar al conjunto de la economía, y sobre todo cuando el Estado fue perdiendo capacidad de ahorro y autofinanciamiento (ver cuadro 4.5), por tanto, se convierte en competidor del sector privado, por recursos financieros. Lo anterior frenó la acumulación del sector público y sus efectos de expansión; iii) las finanzas públicas pasan a depender con mayor intensidad del capital financiero nacional e internacional prácticamente la política de gasto dependería del nivel del déficit público, y éste, a su vez, sería determinado por la banca central a través de su nivel de endeudamiento. 9/

Por ello es que en 1976, se negocia un crédito con el Fondo Monetario Internacional, firmado por el presidente saliente Luis Echeverría, con objeto de realizar un cambio estructural en la política económica tradicional. Con lo cual, se regularizaría estrictamente el gasto público, se fomentaría una política tributaria para equilibrar las finanzas públicas, controlar la inflación, y revisar reduciendo el complejo sistema de permiso de importación vigente (lo que implicaba cambiar el estilo de crecimiento basado

9/ Ayala, José. Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal, en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. F. C.E. trimestre económico No. 39 1981 pp. 583-584. Selección de Rlando Cordero.

en la sustitución de importaciones).

4.2.2 La Política económica del régimen de López-Portillo.

En virtud, de que a fines del sexenio 1971-1976 se firmó un convenio con el FMI, donde el gobierno mexicano se comprometió a aceptar los términos de un programa de estabilización estricto, a fin de superar la crisis económica de 1976. A tal efecto, el gobierno entrante definió tres etapas bianuales: i) superación - de la crisis; ii) recuperación de la economía; y iii) crecimiento sostenido. Tenía como prioridades básicas para el período de recuperación, el sector agropecuario -para satisfacer la demanda de alimentos- y el sector de los energéticos, como recurso para "administrar la crisis" y como una oportunidad para imprimir transformaciones severas en la sociedad. Por otra parte, se trataba - (una vez más) de legitimar y dar fuerza política al Estado ante - el sector privado (como se analizó anteriormente, las pugnas entre ambos sectores se hizo más tensa cuando en el último año de - gobierno de Echeverría, expropió tierras en Sonora) y social, a - lo cual se decretó una reforma social y una "alianza para la producción". 10/

Tal parece, que la política a seguir estaba delineada desde que López Portillo era el titular de la S.H. y C.P., es por ello que el presidente saliente advertía: "... no sería justificable para corregir el deficiente de divisas, hacer una exploración exhaustiva e irresponsable de nuestra riqueza petrolera, derrochando así ese patrimonio que seguir á siendo fundamental para el avan

10/ Soris Murillo, Victor. Caracterización de la Crisis de 1976-1982 en México, Economía Teoría y Práctica, No. I U.A.M. 1983 pp. 69-70.

ce independiente de México". 11/

Gracias a los descubrimientos de yacimientos petrolíferos y a la capacidad de endeudamiento del Estado, los servicios de la deuda fueron pagados con oportunidad (incluso por adelantado), bajando su proporción significativamente, respecto al PIB, las cifras son reveladoras; de 1977 a 1979 el pago por servicio de la deuda se incrementa en 165% (cuadro 4.9), con lo cual el Estado consigue quitarse el compromiso con el FMI, de ajustarse a políticas restrictivas. 12/ La política económica de la gestión López-Portillo se enmarca en los límites de la división internacional del trabajo, al dirigir la política hacia la ampliación de la capacidad de exportación masiva de insumos estratégicos, como lo es el petróleo, de tal manera que queda definida la extrategia de crecimiento económico. Esperando que el petróleo jugara el papel de fuente de financiamiento económico, a través de los ingresos obtenidos por este concepto.

Al igual que en el período anterior se da un crecimiento acelerado en los años intermedios y se tiene para el total del período, un crecimiento similar al del desarrollo estabilizador de 6.3% promedio anual, ver cuadro 4.7. Tal crecimiento de la economía, fue promovido, en lo fundamental por un aumento del gasto público, durante casi todo el sexenio, éste tuvo tasas de crecimiento superior al 40%, 1977-1981 (excepto en el último año, lo que viene siendo ya una política del Estado mexicano) en relación al PIB, cifra que

11/ Echeverría Alvarez, Luis. Sexto Informe de Gobierno. 1976 Secretario de la Presidencia. p. 30

12/ García Alba y Serra Puche. Op. cit. pp. 53-54.

comparada con igual período anterior es superior, ya que de 1971 a 1976 crece el gasto en 32.8% (ver cuadro 4.6). Los ingresos del sector público se mantienen constantes para ambos períodos, en --- 1971-1976 crecen en promedio 17.4% y para 1977-1982, en 19.9% con lo que la situación financiera no mejora; el resultado es un cre-- ciente déficit público de 1.6% en 1970 respecto al PIB, pasa a -- 11.3% en 1976 y a 17.0% en 1982. La inversión pública en la indus-- tria petrolera crece en más del 500% para el período de 1977-1981, al ascender de 33 064 millones de pesos a 213 345 respectivamente. En tanto, la inversión en fomento agropecuario, para el mismo pe-- ríodo crece a la mitad en 250%, aproximadamente, lo que representa un estancamiento acumulado. Es por ello, que la demanda agregada, ocasionada por los ingresos generados por la política petrolera, - implicaron mayor importación de alimentos, que por otro lado, cong-- tituye una manera efectiva de controlar la inflación interna, so-- bre todo en el bienio de recuperación. Las exportaciones totales y las del petróleo no dejan lugar a dudas, que México había petro-- lizado su economía: de 1977 a 1981 las primeras crecen en promedio 41%; y las exportaciones petroleras lo hacen en 43%, durante el pe-- ríodo 1979-1981 participan éstas en más del 50% en las exportacio-- nes totales (cuadro 4.10).

Pese a que la administración de López-Portillo se vanagloria-- ba de los alcances realizados en las tasas de crecimiento alcanza-- das en la economía y, de la consiguiente creación de empleos, como los logros más importantes del régimen (en parte, debido ha que es-- tas tasas han estado asociadas con, la industrialización y moderni--

zación, con la legitimidad del régimen y, finalmente con la estabilidad política); el empleo crece en 1977 en 0.9%, en tanto para 1981 alcanza 5.4%. Aunque hay que hacer notar lo improductivo de tales empleos, pese a que la mayoría de las inversiones eran canalizadas a sectores con larga maduración, que requieren de mano de obra calificada para sus proyectos de ampliación -v.g., industria petroquímica, del acero, electricidad, etc.-, amén de que dichas tecnologías son intensivas en capital. Por lo cual, éstas, deberían depender de manera esencial de un crecimiento sano y autosostenido de la economía. 13/ La inflación creció, en virtud de que la economía no estaba preparada para recibir los ingresos extras del petróleo, su promedio fue 30.52 para el sexenio 1977-1982, muy por arriba del período anterior (14.13), incluso llegó a niveles hiperinflacionarios en 1982 al crecer en 98.8%; los salarios mínimos se deterioraron adquisitivamente como resultado de lo anterior (consultar cuadro 4.7). Pese a lo acordado con el FMI, y que cumplió el gobierno (en el sentido de no pedir más de 3 000 millones de dólares, de 1977 a 1979) respecto a las obligaciones de su deuda externa, esta creció en más de 150% en el período. Además, los créditos internacionales a partir de 1979 se hicieron más escasos y caros, aunque los precios del crudo aumentaban. Es a partir de este año en que los síntomas predevaluatarios y de crisis, se hacían presentes en la economía, y se manifestaban principalmente en el nivel de exportaciones de bienes y servicios no petroleras, que se encarecían ante el sobrevaluado peso. El colapso de los precios

13/ Szekely, Gabriel- La Economía Política del Petróleo en México: 1976-1982. El Colegio de México. 1983 p. 156.

del crudo en 1981, no dejó lugar a dudas.

Dado lo sensible del sector externo de los países monoexportadores de hidrocarburos, el ingreso de divisas los hace vulnerables a cualquier cambio del mercado internacional; en el caso de México tales recursos sirvieron para levantar el "techo financiero" de la balanza de pagos y de las finanzas públicas. Por eso, el déficit de mercancía en la balanza de pagos crecía a 4 510 millones de dólares en promedio, y sin las exportaciones de PEMEX implicaba ascender a 18 402 millones de dólares (ver cuadro 4.4 y 4.10). En suma, el crecimiento económico registrado en el período fue financiado por los recursos obtenidos por exportaciones de petróleo y por la capacidad de financiamiento del Estado -con base en las reservas y producción de sus recursos no renovables-, un modelo de desarrollo autolimitativo. Es así como el 17 de febrero de 1981, la crisis estalla con la devaluación monetaria -en cerca de un 124%- pasando de 24.52 pesos por dólar, a inicios de 1981 a 54.99 en la fecha citada. A partir de allí, el gobierno toma una serie de medidas de ajuste, entre las que se encuentran: la reducción del presupuesto de egresos; se reimplantan controles a las importaciones; se elevan precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Lo cual concluye con una acción de fin de sexenio, de corte populista: La Nacionalización de la banca nacional.

4.3. Las empresas paraestatales, instrumentos de política económica en los setenta.

Partiendo del supuesto de que la evolución de las empresas paraestatales varían con el tiempo, el lugar y el sistema económico

de una sociedad dada, no menos cierto es que "la intervención del Estado en la economía cambie de acuerdo al nivel de aceptación gubernamental de la responsabilidad social y a la problemática del país". 14/

Tal parece, que la intervención estatal en la economía responde a las imperfecciones del mercado y a las coyunturas políticas, regulando las distorsiones de la crisis económica por un lado, mientras por otro, legitima el régimen social; dicha intervención está sujeta, a contingencias imprevistas de política económica. Es pues, debido a lo caótico y anárquico del sistema capitalista vigente, - que la crisis económica del Estado Mexicano es "entendida básicamente como las grandes dificultades para dar coherencia y unidad a sus diversas funciones, y la incapacidad de garantizar la sumisión del interés particular e inmediato al interés general, nacional y estratégico del sistema en su conjunto". 15/ Lo cual requiere de una intervención cada vez mayor del Estado en la economía.

Independiente de las razones que justifiquen -ó no- la intervención estatal (inclusive en los términos de los beneficios que reporta el desarrollo y reproducción del sistema económico actual) en el período de 1971-1976, fue necesaria para reactivar la actividad económica, después del devacle económico del período estabilizador. En esta "etapa se da un crecimiento acelerado, tanto del número de organismos creados, como de los campos de su acción, en función de las amplias necesidades que se empezaron a plantear co

14/ Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema Económico, Planificación y Empresas Públicas en México: UAM. No. 8 p. 27.
15/ Ayala, José. Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal. En Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana F.C.E. El trimestre económico No. 39 1981 p. 582.

mo consecuencia de la crisis económica..." 16/

Como se ha expuesto, el sexenio de Echevarría fue pródigo en la creación de organismo y empresas, que llegó a decuplicar su participación original, de acuerdo a la política de gasto público implementada, el cuadro siguiente señala tal crecimiento:

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN L.A SPN
(1970-1976)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos Descentralizados	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de Particip.mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403
Empresas de Particip.minoritaria	-	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	-	48	167	383	387	325	211
T o t a l:	84	277	428	703	770	806	845

FUENTE: Cerrillo Castro, Alejandro. Empresas Públicas. Presidencia de la República. Colecc. Seminarios No. 7 1978 p. 23.

Dentro de la creación de organismos y de la política adoptada para todo el sector destacan: i) Los organismos de fomento industrial, con lo que se instaló la infraestructura institucional de política económica de la administración, tales como: CONACYT, IMCE, FOGAIN, FONEI, FOMEX; ii) también se impulsaron empresas productivas estratégicas, como el caso de la siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas y del consorcio minero Benito Juárez -Peña Colorada, entre otras; iii) se revisa la política de precios y tarifas de algunas empresas productoras de insumos estratégicos y servicios como PEMEX, CFE, FERRONALES, etc.; iv) se vuelve a prestar atención al gasto social -que proporcionaría fuerza de trabajo a bajo costo

16/ Escárcega S., Irma. Análisis de la evolución del sector productivo estatal. Tesis UNAM p. 27.

creándose el INFONAVIT, FONACOT, se extiende la cobertura del I.M. S.S. a trabajadores del campo, se amplían las funciones de CONASUPO y de Productos Pesqueros Mexicanos; v) se trató de modernizar el sector agropecuario -forestal con una serie de organismos como la Comisión Nacional de zonas áridas, Comisión de la Industria Azucarera, Tabamex, Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales de la Tarahumara; vi) se mexicanizan empresas extranjeras, tales como la Cía. Minera de Cananea, Procesadora de Productos Alimenticios Heinz International, INDETEL; vii) se rescatan empresas en bancarrota como SOMEX, Ingenio Sn. Cristóbal, Banco Internacional. 17/

Como se puede apreciar, el Estado diversifica su acción a todos los campos de la economía, producción, distribución, financiamiento, coordinación, etc., dándose una mayor importancia a las empresas estatales de participación mayoritaria y a los fideicomisos, es por ello cierto, cuando se afirma que: "A las funciones tradicionales de dirección de orientación, de regulación y de compensación de la actividad privada se sumaron las de fomento". 18/ En base a esta política de inversión y gasto público se intenta reactivar el modelo de acumulación de capital, que se veía atrofiado.

De ninguna forma la intervención del Estado fue competitiva - hacia el sector privado, sino más bien funcional a su desarrollo. Por ello es que, el déficit público en el sexenio de 1971-1976 ascendió de 10 675 a 138 938 millones de pesos, por un lado; en tanto el déficit de las paraestatales controladas presupuestalmente -

17/ Leal, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Edit. El caballito. 1976 pp. 107-108.

18/ Tello, Carlos. La Política Económica en México: 1970-1976. Edit. S. XXI 1979 p. 187.

fue menor para el mismo período, pasó de 0.89% como proporción del PIB a 0.28%, respectivamente; ahora bien, si fijamos la atención en el déficit de las paraestatales y el déficit del sector público en conjunto, y comparamos el primero como proporción del segundo, nos representa 38.0% en 1971 y en 1976 lo hace en 25%. En ambos casos es claro el descenso que se obtiene, debido a los recursos del gobierno federal, en tal caso, se entiende que el déficit público aumenta más rápidamente, puesto que es el conducto que ayuda a financiar los subsidios de las empresas productivas del Estado, que cada vez son más insostenibles: En 1971 los ingresos del sector público se vieron fortalecidos en gran forma por el aporte del sector paraestatal que significó el 89.7%, en 1976 disminuyó su participación a 60%. En cuanto a gasto total se refiere, su participación a lo largo del sexenio fue mayor al 40% de los egresos totales del sector público.

La participación en gasto corriente en el período, fue importante, sobre todo en los renglones sueldos y salarios y adquisiciones, con igual participación dichos renglones, en conjunto suman casi el 50% del total del gasto corriente, de las paraestatales controladas presupuestalmente (ver cuadro 4.12). Lo anterior tuvo la función de actuar como estímulo a la acumulación privada de capital, dado que la política de compras y salarios se propuso ampliar el mercado interno, y como estrategia para contrarrestar la caída tendencial a invertir y/o una crisis típica de realización; en este sentido también puede entenderse la política de subvenciones a la exportación y la creación de organismos estatales dedicados al comercio exterior.

Durante el período que abarca los dos sexenios 1971-1982, los ingresos públicos se beneficiaron con las ventas de los bienes producidos por las paraestatales, puesto que contribuyeron con el 56% en promedio anual del ingreso en cuenta corriente del gobierno federal, de tal forma que se obtuvo ahorro a lo largo del período, beneficiándose el gasto público. Sin embargo la inversión en organismo y empresas paraestatales crece excesivamente de 42 851 millones de pesos en 1971-1976, en tanto, para los seis años siguientes, 1977-1982, promedia 319 599 millones de pesos; que en términos relativos es superior al crecimiento de la inversión pública federal -- (pues representa un incremento aproximado al 600%), que ascendió en algo más de 500% (ver cuadro 4.12)*.

En términos generales, a lo largo de los dos últimos sexenios presidenciales, las empresas y organismos del Estado tuvieron una actividad intensa, sobre todo en lo que concierne a política económica, la mayoría de las veces utilizados como mecanismos anti-inflacionarios, dado el carácter de la economía durante la década pasada (22.05% fue la tasa de inflación, promedio anual registrada); puesto que sus precios y tarifas aumentaban lentamente en relación al índice general de precios internos, y hacia el exterior profundizando la sustitución de importaciones, orientando el consumo hacia bienes de capital y otros insumos estratégicos. Mecanismos que

* Es significativo el crecimiento de la inversión de las empresas que operan en el sector de los energéticos, pues para 1971-1976 representan el 44% de la inversión pública del sector paraestatal controlado presupuestalmente, en tanto, para 1977-1982 alcanzó un 61.0%.

ha servido, por otra parte para redistribuir en cierta medida el ingreso al ofrecer en el mercado interno productos y servicios subvaluados, sobre todo, en los bienes populares, apoyando así, el poder de compra de los asalariados, (manteniendo la cuota de ganancia).

El deterioro financiero de dichos entes, lo encontramos en lo fundamental, en su política de precios y tarifas, tal es el caso - que del sexenio de Echeverría al de López Portillo se apoyo crecientemente -vía transferencias del gobierno federal- a éstos con recursos crediticios, puesto que en promedio éste apoyo representó un - 600% aproximadamente, cifra similar al ritmo de crecimiento de la inversión del sector paraestatal; lo cual indica los esfuerzos del Estado para mantener en operación sus empresas, con la adecuación sistemática de su política de precios y tarifas, sin embargo, su evolución es eventual y además tardía, con resultados insuficientes para la acumulación y expansión de dichas empresas (sin olvidar su función social), tan sólo para que no representen una carga al erario federal. Pues por otro lado, la deuda total de dichas empresas va en línea ascendente, en 1971 se tenía una cifra de 4 822 millones de pesos y para 1981 llega a 335 538 (ver cuadro 4.11).

En lo que concierne al crecimiento de los entes del Estado, en la administración López-Portillo fue como sigue: del 13 de enero de 1977 al 15 de octubre de 1982, se realizó una depuración, que permitió que de la 1 013 existentes al inicio del sexenio se contara con un número relativamente menor -912- pese a la creación de 150 nuevas entidades y la adquisición de 78 más, y de 56 instituciones incorporadas por el decreto que expropió la banca nacional. 20/ En

20/ Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Edit. Porrúa. 1983, p. 109.

el último año de gobierno del presidente Portillo -1982- el Estado se significó por su labor salvadora de empresas en quiebra, empresas privadas que se habían manejado eficientemente, como el caso - del Grupo Industrial del norte del país, ALFA (debido a que no pudo con el peso de su deuda externa); similar caso, sucede en la empresa de Aeronaves Mexicana de Aviación, donde el Estado pasó a ser socio mayoritario para poder mantener a la empresa dentro del mercado y no permitir que hubieran caído en manos extranjeras, pues - ambas son importantes en su ramo. 21/

4.4 Consideraciones económico-financieras, de la evolución de las parastatales del sector energéticos: 1971-1982.

Resulta evidente en la actualidad, el carácter político que - asumen los energéticos en cualquier nación que los posea ó no, de acuerdo a las estrategias económicas y sociales de largo plazo que se programen. En México, a sido imprescindible el apoyo que a -- brindado al desarrollo industrial y al crecimiento económico. En su política de precios y tarifas, la vía de los logros alcanzados al subvencionar a otros sectores productivos impulsando su desarrollo y su crecimiento, en virtud, de que se les satisface su demanda de insumos estratégicos en cantidades suficientes y a bajos costos. Para el período 1971-1976 apreciamos un crecimiento medio - anual de su inversión en 18 905 millones de pesos, y para 1977- - 1982 lo hace en 196 385 millones de pesos, lo que decuplica su participación: Lo significativo es, dada la política económica puesta en práctica en el sexenio último, que de un total de 196 385 mi

21/ SzekelyGabriel. La Economía Política del Petróleo en México. Colegio de México. 1983 p. 151.

llones de pesos -correspondientes a el sector paraestatal- en promedio anual para 1977-1982, utilizó el 69% de los recursos para expandir la industria petrolera a lo largo del período (véase cuadro 4.12).

En el contexto global, el sector paraestatal de los energéticos hizo crecer su inversión bruta fija en 110 000 millones de pesos, durante el período que abarca ambos sexenios; en tanto, la inversión bruta fija del país lo hacía en promedio anual a 458 249 millones de pesos, lo que representa respecto al PIB, un 17.6% para el mismo período, en tanto, para las empresas de dicho sector promedió un 4.1% (ver cuadro 4.6); de estas últimas, sólo PEMEX financió la mayor parte de su inversión con recursos propios, pues en el sexenio 1971-1976, sus recursos propios representan el 43% de su inversión, el resto se financió con deuda -nacional e internacional-; para el siguiente sexenio dicha relación mejoró notablemente, pues tan sólo, el ahorro corriente de la empresa representa el 54% del financiamiento de su inversión. En el otro extremo, se encuentra la CFE, que no contó con ahorro corriente a lo largo de ambos períodos, lo que significó un crecimiento en su deuda neta de 2 631 millones de pesos en 1971 a 60 479 millones de pesos en 1982 (véase cuadro 4.15).

Los gastos de operación durante el primer sexenio, para PEMEX representaron un 26% del total del gobierno federal; así mismo, la industria eléctrica, participó con un 17% para igual período; en 1977-1982, la industria petrolera decremente su participación en promedio anual un 21%, en tanto, la industria eléctrica tiene un descenso severo de 5% como participación de los gastos totales del

gobierno federal. Lo anterior, pudiera explicarse, debido a las erogaciones del gobierno por intereses y servicios de la deuda, para la misma etapa, puesto que de un 19.2% de intereses pagados en 1977, como proporción de los gastos corrientes totales, pasa a un 54.5% en 1982 (ver cuadro 4.5 y 4.13). El renglón, más significativo de las finanzas de PEMEX lo es el correspondiente a los ingresos propios, promediando un 8% para el período de 1977-1982 como proporción del PIB, en tanto, para ambos sexenios en conjunto lo hizo en un 7.2%; lo cual indica el carácter relevante de PEMEX a partir del segundo lustro de la década pasada (véase cuadro 4.14).

No cabe duda que los energéticos, y en especial los hidrocarburos, han sido la palanca de crecimiento para México en los últimos años, desafortunadamente no fue, ni con mucho, acompañado de un desarrollo económico y social; puesto que, fue una oportunidad para modernizar la planta industrial y de esta forma diversificar las exportaciones disminuyendo la dependencia extranjera, profundizando sobre la sustitución de importaciones, hasta conseguir un desarrollo autosuficiente.

Es conveniente señalar, por otro lado, que la ineficiencia no es privativa del sector público, sólo que en éste los criterios de eficacia difieren de los del sector privado, ya que su función dentro de la economía responde a fines sociales, y los beneficios que dan al margen de operación y pese a ello son las paraestatales las que contribuyen, en gran proporción al fisco, tal es el caso de la industria de los energéticos, que entre otras cosas, son las más representativas en este renglón: la aportación media anual de PEMEX al Gobierno Federal en el lapso de 1971-1982 fue de 70 196 -

millones de pesos, lo que representa un 18.4% de los impuestos tributarios -superior a los promedios registrados para el sector para estatal controlado, en general (véase cuadro 4.12); en el segundo sexenio de dicho lapso las cifras se incrementan a 136 162 millones de pesos. En lo relativo a la industria eléctrica, tuvo una participación simbólica en este rubro, ya que aporta tan sólo el .30% de los impuestos tributarios totales recaudados por el erario federal, cifra que asciende a los 1 174 millones de pesos en promedio anual, para más de una década -1971 a 1982-, de los cuáles el 95% corresponden a la CFE (véase cuadros 4.5 y 4.16).

Debido al carácter especial de las inversiones en generación eléctrica (de maduración larga e intensivo en capital), el gobierno ha considerado la necesidad de prolongar y acrecentar sus apoyos en transferencias de capital, en virtud de que es monopolio exclusivo de éste; las cifras son reveladoras, de 1971 a 1976 al gobierno aportó en promedio 4 609 millones de pesos, y para el sexenio siguiente hizo crecer dicha suma en 29 387 millones de pesos, lo que significó un incremento en algo más del 500%. Esto es indicativo de que la Comisión Federal de Electricidad para financiar su inversión, depende excesivamente de este rubro -el 54%- y el complemento corresponde a deuda de la empresa. Es precisamente esto, lo que en un momento puede presionar sobre la autonomía de la empresa (consultar cuadro 4.15).

Suscintamente se trató dar relieve a la importancia de el sector energético, tanto a nivel de la economía en su conjunto como de las finanzas públicas; por otro lado, el punto vulnerable de di

chas empresas es su política de precios y tarifas, lo cual causa -
estragos al interior de sus finanzas y en los renglones de ingreso
y gasto del sector público, en virtud, de no poder ampliar y moder
nizar su planta productiva y al no ser autosuficiente no permite -
que se desarrollen otros sectores claves de la economía, como el -
de bienes de capital, tan necesario en economías como la nuestra. -
Cuando se presentó la oportunidad (con las divisas generadas por
el petróleo) no estaba preparada la economía, mejor dicho el go -
bierno para canalizar adecuadamente dichos recursos ampliando la -
planta productiva, terminando con el financiamiento de las importa
ciones con deuda externa, lo que ocasionó un desarrollo industrial
subordinado, lo cierto es que difícilmente se presentará oportuni
dad similar.

CAPITULO QUINTO.

LOS ENERGETICOS, COMO INSTRUMENTO DE OPERACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL.

"... la planeación que se realiza en cualquier país capitalista es indicativa, ya que los planes y programas no tienen un rigor, un carácter obligatorio, por lo que pueden o no ser cumplidos por las empresas privadas... (por lo cual)... seguirá siendo insuficiente e ineficaz, mientras decisiones fundamentales, en materia de inversiones, producción, consumo, etc., se tomen en función del régimen de propiedad privada de los medios de producción y libertad de acción de las empresas, donde, con frecuencia, simplemente son un catálogo de buenos deseos, propósitos y en la mejor de las instancias, simples estimaciones". 1/

La década de los setenta dejó grandes experiencias en planeación económica, y particularmente en lo referente a explotación de recursos naturales no renovables, como área estratégica para el crecimiento. Por lo que es preciso que los planes de desarrollo y la intervención del Estado en la economía se analicen a la luz del actual sistema político, cuyo origen se remonta a la constitución de 1917 y al movimiento revolucionario que lo generó.

El presente capítulo vierte singular importancia por las dimensiones que en la actualidad tiene el binomio empresas paraestatales -planeación nacional, el estudio y su investigación se describen en los siguientes incisos, referentes al sector energéticos, lo cual nos proporciona una idea objetiva de su relevancia, en el contexto nacional en general, y del sector secundario- actividades industriales y de transformación- en particular.

1/ Ramírez L., Fernando y Díaz O., Raúl. Planeación y empresas paraestatales; en Administración Pública de México. Empresa Pública, INAP No. 59/60. 1984 p. 38.

Baste señalar, por último, que la acción y orientación de dicho binomio se ha desarrollado a lo largo de la historia posrevolucionaria y del proyecto de país que se definió desde entonces, y se ha dado en llamar: sistema mixto de economía.

5.1 El cañcter de la planeación en un régimen de economía mixta: el caso de México.

El estado mexicano como rector y orientador de la economía es la institución responsable de elaborar planes de desarrollo económico y social, con objeto de indicar los cauces en que deberá desarrollarse la economía en su conjunto, en función del sistema de gobierno estipulado en nuestra carta magna, definido como de economía mixta, y que consiste básicamente en la participación -dentro de la producción social- condicionada al interés público del sector privado y social; en tanto, la intervención del sector público o estatal, cumple funciones de coordinación, de fomento, suplencia y promoción dentro de la economía, a través de sus organismos y empresas.

A partir del reconocimiento de las distintas formas de propiedad (pública, privada y social) se constituye la sociedad civil mexicana, cuyas formas de organización están representadas en un: -- sector público, formado por empresas paraestatales mediante las cuales enfoca las modalidades y ritmos de crecimiento económico nacional; sector social, constituido por el ejido, tierras comunales, cooperativas y otras formas de organización social, cuya actividad se adapta a las vertientes de planeación inductiva y de concertación, al igual que el sector privado, formado por la libre empresa directamente o a través, de formas de asociación capitalista. 2/

2/ Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico de Gobierno: 1982. p. 40. 1975.

La importancia del sector gubernamental está presente en sus instituciones ya que es através de ellas como se ejecutan todos los programas concebidos para el desarrollo y se brinda apoyo a las áreas del sector privado que presentan inseguridad e incipencia particularmente en períodos de crisis con la finalidad de disminuir las contradicciones económico-sociales y preservar el orden.

Los llamados sistemas de economía mixta llevan implícito el carácter complementario y subordinado de la empresa estatal, y se afirma que: "nuestra economía está formada por un sector privado que opera de acuerdo a ciertas leyes del desarrollo económico, y un sector público, integrado por empresas estatales y los sectores sociales de la economía... (sin embargo)... El crecimiento de los tres sectores y de los dos tipos de economía está condicionado a nuestro proyecto nacional de desarrollo". 3/ Tal aseveración distingue dos formas de economía, una de capital devaluado o estatal y otra privada que capitaliza al máximo sus ganancias; pese a que ambas participan en la generación de plusvalía, no lo hacen así en su apropiación. Lo que confirma el carácter ideológico económico que encierra tal "sistema de producción".

Una vez descubierto el carácter del régimen vigente, se describe el carácter de la planeación dentro de dicho sistema.

El sector público está obligado a orientar el proceso económico y social, a tal efecto ha tratado de aplicar un método programático a sus actividades intentando perfeccionar los mecanismos de decisión, lo que ha ocasionado la intervención directa del Estado en el proceso productivo, para poder llegar a una programación eco

3/ Ibid. pp. 40-41.

nómica, jerarquizando actividades y acciones. Los planes nacionales, han definido a esta herramienta técnica como "planeación indicativa, e incluso, se le llega a denominar planificación.

Los planes de desarrollo nacional han sido producto del gobierno federal con pleno respeto a los interés de los grupos mayorita-rios, sin embargo su ejecución responde a intereses minoritarios con un peso económica y política fuerte; por ello, es que se dice es-tar cimentados sobre la base de consejos del pueblo, consultas po-pulares y otras asociaciones o instituciones de carácter social; -tal es el caso del Plan Básico de Gobierno; 1976-1982 (cuyo objeto fue servir de plataforma político-electoral), que a la letra seña-la que: "es indudable la función del Plan Básico como un marco de acción que oriente y dé sentido unitario al manejo de los instrumentatos de política económica y social y sirva para encauzar indicativa-mente a las actividades del sector privado". 4/

Es difícil comprender como se puedan acatar las medidas de política económica de corte global, en tanto se le sugiere a la ini-ciiativa privada lo que podría hacerse en el campo de la economía; "por eso la planeación indicativa orienta y coordina la política -del sector público y proporciona y sugiere objetivos coherentes de producción e inversión a las principales ramas de la economía, pe-ro no reemplaza las decisiones de la empresa privada. En estos --términos, mientras exista la propiedad privada de los medios de -producción, el Estado sólo podrá dirigir o indicar el seguimiento de determinadas acciones que por el contrario nunca podrá obligar su cumplimiento". 5/

4/ Ibid. p. V.

5/ Ramírez L., Fernando y Díaz U., Raúl. Op. cit. p. 38.

El carácter indicativo de la planeación está dado en función del régimen de propiedad privada y de libre empresa, sin sanciones por su incumplimiento y, en el mejor de los casos, las indicaciones de política económica general del plan son obligatorias para el -- sector público a tal efecto, se dice que: "El Plan Global busca - precisar la acción organizada de la reforma económica. Parte de - una normatividad general de procedimientos que buscan ser compatibles entre sí en todos los niveles de planeación: el regional y el sectorial, y todas sus formas: la coordinación, la acción obligatoria y la cooperación... (se definen como)... La coordinación se establece por la vía de convenios como en el caso entre la Federación y los estados soberanos. La acción obligatoria se circunscribe al ámbito del sector público, en y entre sus sectores, mediante la -- concertación de actividades. La cooperación resulta de un proceso de convencimiento, negociación y participación libre de los sectores social y privado en las demandas de la planeación". 6/

Es claro el carácter indicativo de la planeación en México, y responde al sistema político mexicano, que sugieren y tratan de convencer pero que no obligue ni sancione, sin embargo se solicita la cooperación de los sectores social y privado, para ajustarse a las modalidades e instrumentos del plan, los resultados de tales ple--nes son inciertos, como lo comenta el Lic. José Luis Cecaña: "Como quiera que sea, a pesar de esta "planificación", los problemas del capitalismo solamente logran paliarse temporal y limitadamente, - pero después de poco tiempo, vuelven más graves e intensos que antes". 7/

6/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. en S.P.F. t.II 1982. subrayado mio. p.17.

7/ Cecaña Cervantes J. Luis. La planificación Económica Nacional en Países Atrazados de Orientación Capitalista. UNAM. 1983 p.44.

5.2 La incongruencia de los planes económicos nacionales:
experiencias recientes.

Desde sus inicios la planeación ha intentado la racionalidad económica como objetivo fundamental, independientemente de sus resultados. Con el propósito de situar la evolución de la planeación, en nuestro país, a continuación se esquematizan las etapas de este proceso, con objeto de precisar hasta qué punto se ha con-seguido tal racionalidad.

En un principio dicha técnica atraviesa por un incipiente desarrollo político, económico y cultural (1930-1946), producto de la situación interna imperante en esa época, por lo cuál la planeación se remite a simples diagnósticos económicos y sociales, - lo cuál termina con la formulación de un par de documentos político-partidistas; en un segundo momento, el avance planeativo se ve caracterizado por la formulación de escritos coyunturales con objetivos estrechos pero definidos, esto es, con objeto de conseguir créditos internacionales, en este período se promueve el control del gasto y la inversión de las dependencias, organismos y empresas públicas (1947-1964). En la segunda parte de la década de los sesenta aproximadamente y hasta 1976, la planeación es sustentada sobre bases jurídicas y legales más sólidas, con el fin de controlar y vigilar el gasto y la inversión principalmente de las parastatales, con particular relevancia sobre su financiamiento; por último, se relaciona con el período comprendido por el sexenio presidencial anterior (1977-1982) cuyo rasgo distintivo es el avance estructural en lo regional y sectorial de la administración pública central y paraestatal.

El anterior marco de referencia será empleado para definir los rasgos generales de la planeación en México. Para ello se ubica el estudio en las experiencias más recientes; que servirán de común denominador a los escritos anteriores: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Global de Desarrollo.

Ambos documentos fueron los más divulgados (junto con el Plan de Desarrollo Urbano, sin embargo dado el interés y la relación directa que ambos tienen, el PNDI y el PGD, en el tema en estudio se centra únicamente en ellos) su entorno político-económico, presenta un sustancial avance técnico-metodológico en su elaboración, pese a que se partió de lo sectorial a lo global: "El país no podía detenerse, a la espera de una planeación global. Por eso se impulsaron acciones diversas y se promovieron planes sectoriales y estatales, no siempre articulados entre sí... (sin embargo)... la idea original del sistema de planeación era partir de un plan global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales... (en virtud de que), la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en período de formación".

Este documento se formuló por la S.P.P. -abril de 1980- y entró en vigor una vez iniciado su período de vigencia. La estructura de éste consta de tres partes: la primera contiene el marco conceptual de referencia a los logros alcanzados en la creación y ejecución de un sistema nacional de planeación, sustentado en los principios de filosofía política contenidos en nuestro mandato constitucional; la segunda da paso a el diagnóstico retrospectivo y actual

8/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en S.P.P. Legislación y documentos básicos: 1976-1982. p. 20. t. II.

-1977-1979- de las acciones y resultados de política económica, definiéndose también los objetivos nacionales dentro de un marco macroeconómico que pronostica el crecimiento económico en la segunda parte del sexenio 1980-1982; la tercera parte, abarca los lineamientos de política económica y social instrumentada con el fin de transformar el crecimiento económico en desarrollo social, a lo cual se detallan las políticas del Estado a seguir.

En tanto el PNDI para 1979-1982, con proyecciones a 1990, fue elaborado por la SEPAFIN y consta de cuatro capítulos: comienza con un resumen sobre el patrón de crecimiento industrial seguido por el país, y la dependencia financiera que generó; posteriormente se definen los objetivos cuantitativamente a seguir, apoyándose para ello en un modelo econométrico; las prioridades sectoriales y regionales, abarcan el capítulo tercero, con la finalidad de descentralizar la actividad económica; finalmente, se indican los instrumentos de operación del plan, para la consecución de objetivos y metas, enfatizando sobre el papel relevante de las paraestatales, como instrumento de acción directa del Estado. Una vez más, el documento entra en operación una vez iniciado su período de vigencia, lo cual es de suma importancia, dado el constante cambio en la economía mundial.

Sin duda, un rasgo peculiar en ambas dependencias que formularon por separado dichos planes, es el punto de vista heterogéneo, acerca del método de elaborar planes totalizadores, en otro documento realizado por la SEPAFIN en 1980, se señala que: "Se parte de objetivos y metas de carácter global para ir profundizando, afinando, y detallando por sectores y ramas específicas. No podría ser de -

otro modo, a riesgo de que lo particular prive sobre lo general".^{9/}

De lo antes expuesto y de lo señalado en el marco de referencia, se intenta hacer un esfuerzo, a continuación, por señalar las características de la Planeación en nuestro país:

- i) Los planes y programas que se han formulado contienen una visión de mediano plazo, en el mejor de los casos, además de no subordinar el interés nacional a todos los sectores.
 - ii) En la mayoría de los casos, si es que no en todos, los documentos se utilizan como bandera de partido -para cumplir - con su plataforma electoral- por lo cual se encuentran des vinculados del proceso económico (salvo en aquellos casos que se utilizaron para conseguir empréstitos, de cualquier forma son limitados sus objetivos). Por eso se da en cada inicio de sexenio un nuevo plan o programa. convirtiendo - así, la planeación en un estilo de gobierno. Una vez que el gobierno cambia, las viejas alianzas desaparecen (con - todo y sus planes) y se forman otras nuevas". ^{10/}
 - iii) La elaboración de un plan o programa nacional corresponde a varias dependencias gubernamentales (incluido el PRI), - con la consiguiente diversidad de acciones y prioridades - a seguir, en materia de política económica -prueba de ello son los continuos cambios en el gabinete económico, de López-Portillo. ^{11/} En todo caso, no pasa de ser un escrito de diagnóstico y pronóstico de la economía.
 - iv) En la totalidad de los documentos, hasta la actualidad, los
-
- ^{9/} Programa de Energía. Metas a 1990 y proyección al año 2000. en S.F.P. Op. cit. p. 367.
- ^{10/} Seekely, Gabriel. La economía política del petróleo en México: 1976-1982. El Colegio de México, 1983, p. 149 (subrayado mío).
- ^{11/} Revista Proceso no. 281 del 22 de marzo de 1982. Los cambios a que se hace referencia son: 3 ministros en la SHCP; 4 en la -- SPP; 2 más en SECOM y; 3 en el Banco de México.

objetivos son comunes; mantener la soberanía e independencia nacionales, elevar al máximo el crecimiento económico, lograr una redistribución del ingreso equitativa y, combatir el desempleo previendo su abatimiento mediante el impulso industrial. Por demás, los logros en tales objetivos -si se realizaron- fueron al margen del plan.

Para terminar, se relacionan algunos indicadores económicos -seleccionados, que comparan los pronósticos en el PNDI y el PGD:

	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO. (%)	
	PNDI: 1979-1982*	PGD: 1980-1982.
PIB	8.8	8.0
AGRICULTURA	2.9	4.1
MANUFACTURAS	9.2	10.0
PETROLEO Y PETROQUIMICA	23.5	14.0
ELECTRICIDAD	12.0	10.7
CONSTRUCCION	10.5	11.1
FORMACION DE CAPITAL	13.2	13.5
SEC. PRIVADO	10.0	13.0
SEC. PUBLICO	16.6	14.0
CONSUMO SEC. PUBLICO	9.5	7.5
EMPLEO	3.9	4.2
INFLACION	14.0	18.0
EXPORTACIONES	13.9	14.4
IMPORTACIONES	13.6	20.8
BALANZA DE PAGOS:		
DEFICIT EN CTA. CORRIENTE		
RELACION CON EL PIB.	-0.02	-0.01

FUENTE: Plan Global de desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo Industrial, en S.P.P. t. II

* En el caso del PNDI, se tomaron los datos proyectados del anexo "B", trayectoria del Plan,

Al estudiar algunos supuestos del PNDI, se deja entrever que la tendencia de los precios internacionales del petróleo crecería durante la presente década en un promedio de 6% anual 12/, más -- tarde se dieron cuenta de lo arriesgado, de tales proyecciones. -- Sin embargo en virtud de que la elaboración de éste fue anterior al PG., este plan no corrigió algunas de las metas ambiciosas del plan industrial, sino que las reafirma, tal es el caso del crecimiento anual de 8% durante los ochenta, si tomamos en considera-- ción que los efectos de la recesión económica mundial no son exclu-- sivos de algunos países (lo anterior manifiesta incompatibilidad -- entre medios y fines); en el sector externo general se le dá mayor preferencia a las exportaciones petroleras, en particular dentro -- de los cálculos del Plan Global, así mismo dentro de la oferta glo-- bal de bienes y servicios la sustitución de éstas es más moderada en el PNDI; por lo cual se propone un crecimiento más dinámico del subsector petróleo y petroquímica (23.5%), en los objetivos del -- Plan industrial. En cuanto a inversión y gasto público, con obje-- to de brindar mayor confianza a la comunidad empresarial, el PG., modera sus proyecciones en un 14.0% y 7.5% respectivamente (contra una mayor intervención estatal propuesta por el PNDI, de 16.6% y -- 9.5% respectivamente.

Lo anterior comprueba, las pugnas intergubernamentales entre -- la S.P.P. y SEPAFIN, con relación a la elaboración de la política económica general. Mientras la primera promovía una intervención moderada en la economía, así como reducir la protección a los pro-- ductores del país, con respecto a la segunda, que por el contrario;

12/ Plan Nacional de Desarrollo Industrial en S.P.P. t. II.
p. 239.

optaba por crear un paquete de incentivos a los industriales, tales como la devolución de impuestos y los subsidios crecientes con la finalidad de apoyar las políticas de regionalización que proponía.

En suma, el no haber conciliado los diversos intereses de política económica en un sólo plan propició en parte, la crisis de 1982, pues se tuvo la oportunidad de administrar la crisis con la generación de recursos del petróleo, así como, el reconocimiento a tiempo del rumbo a seguir, en virtud, de que el PGD., previa ya algunos factores negativos presentes, en el momento de su formulación -tasas externas de interés en aumento e inflación galopante en E.U.A.; 13/ aunado a lo anterior, el carácter gubernamental de los documentos no permitía mayores logros, dado que: "El Plan acta deliberadamente sus metas y acciones al año 1982 porque es la expresión de un Plan de Gobierno y, como tal, se ubica dentro de los límites temporales de la responsabilidad de la presente administración". 14/

5.3 Los energéticos, sustento fundamental en el cumplimiento de los objetivos nacionales.

La importancia de los energéticos ha sido fundamental, para la economía de los países productores, como es el caso de México, en los últimos 10 años, para subrayar tal afirmación basta la siguiente cita: "... a los técnicos, a los administradores y a los trabajadores petroleros y electricistas, mi emocionado agradecimiento. Una vez más este sector afirmó la fuerza y el destino nacionales". 15/

13/ Barker y Brailovsky. Revista Nexos, noviembre de 1982. año VI. Vol. 6, Núm. 71 p. 22.

14/ Plan Global de Desarrollo en S.P.P. t. II p. 153.

15/ López-Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno, en S.P.P. El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982. p. 206.

Planes y gobierno persisten en tener como objetivo principal el crecimiento de la economía a niveles históricos (si es que no rebasarlos) anteriores, de acuerdo a la forma que asume el patrón de acumulación privada de capital. La única forma de conseguirlo es ampliando y modernizando la planta productiva, en especial del sector industrial, para lo cual el Estado cuenta con una diversidad de herramientas -principalmente el gasto público-, que logren, así mismo, un desarrollo equilibrado. En nuestro país el desarrollo industrial es dependiente, de acuerdo a las estructuras que - le han dado origen y continuidad.

Sin embargo, los avances actuales en la planta productiva no hubieran sido posibles, sin una política de energéticos que apoyara el proceso de acumulación de capital (sobre todo privado). Por tanto, todo plan económico, necesita contemplar una política energética, en función de los recursos disponibles y cualquiera que sea la situación económica mundial que se viva, en determinado momento. Partir de este argumento, permitiría delinear algunas políticas en materia de crecimiento económico y desarrollo social. En nuestro país el Estado tiene el control total del sector energético, con lo cuál ha inducido y concertado acciones con el sector social y privado, mediante sus instrumentos de acción directa o indirecta, donde uno de éstas lo forma "la empresa pública ya ha sido definida como uno de los instrumentos utilizados por el gobierno, para atemperar los rigores espasmódicos del sistema capitalista". 16/

16/ Ruiz Dueñas, Jorge. La empresa pública y los procesos de estabilización económica: Un enfoque comparado del caso mexicano. INAP. Paxia Núm. 61 1984, p. 10.

Efectivamente, las parastatales y su política de precios y - tarifas junto con el gasto público -inversiones en infraestructu- ra económica y social-, son los instrumentos de acción directa - del Estado; los cuales son el eje principal para la operación de los planes p^{er}spectivos, para la década pasada los hidrocarburos cumplieron como palanca de desarrollo. El plan industrial pre- veía la exportación del petróleo únicamente, para cumplir con sus objetivos de política económica (no considerando programas de ex- portación de gas natural), a diferencia de lo planteado por el - PGD., de lograr tasas de crecimiento anual del 8%, con incremento de los precios internos y externos de 6% durante toda la década - presente. Sin embargo, dado el favorable crecimiento de los precios del crudo en 1979 (a inicios del año el barril se cotizó en 14.10 dólares, en julio 22.70 y al fin del año en 32 dólares) el PG. con- sideraba ya modificaciones en la plataforma de producción decidi- da por López Portillo a instancia de la empresa a cargo de Jorge Díaz Serrano con lo cuál se pasaba de 1.3 millones de barriles -- diarios (cifra considerada en las metas originales de el PNDI) a 2.75, con un nivel de exportación de 1.5 mbd., el resto sería con- sumo interno (cifra que como se mencionó representa el 90% del -- consumo de energéticos). La nueva estrategia en ambos planes es un tanto incierta; por un lado, el PNDI enfatiza en la necesidad de hacer crecer la industria del acero, bienes de capital y petro- químicos, para profundizar en el proceso de sustitución de impor- taciones; por otro lado, el PG, contempla el apoyo esencial al -- sector agrícola, para obtener un desarrollo más equilibrado en am- bos sectores, puesto que sus prioridades son los energéticos y - los alimentos.

Según se observa en el PGD. los recursos del petróleo serían asignados en la siguiente forma: tomando como período la vigencia del plan (1980-1982), del total de recursos asignados generados - por la divisa de PEMEX (100%) el 32% sería destinado a éste, y - el resto repartido entre los sectores prioritarios; por otra parte, si excluyéramos los recursos que absorbe PEMEX tendríamos que el 25% se destinarían al sector primario, 20% al sector de comunicaciones y transportes, otro 16% al sector industrial, un 24% al sector social y 15% serían dirigidos como apoyo a Estados y Municipios. El PNDI considera una inversión bruta acumulada en capital fijo de PEMEX y de la CFE de 290 039 millones de pesos a precios constantes, que representa el 49.7% del total industrial de la economía en el período de vigencia del plan, para ello la demanda de maquinaria y equipo nacional que generará PEMEX asciende a 70 540 millones de pesos de 1979 a 1982, con un crecimiento medio anual de 21% , en tanto, la demanda de bienes importados susceptibles de sustitución por la producción nacional crecerá a 136 500 millones de pesos, para igual lapso de tiempo.

Con tal política el PNDI, se proponía cambios estructurales en la industria, tratando de hacerlo congruente con el resto de la economía, para lo cuál se requiere de una intervención más activa y dinámica del Estado en la economía, pero a la vez selectiva y discriminada.

5.4 Viabilidad de una planeación energética en México.

En alusión a planes energéticos abordaremos temas sobre diversificación y racionalización de fuentes de energía (primaria y secundaria), pero sobre todo considerar los avances en ciencia y tec-

nología del país. En virtud, de que es un sector con grandes volúmenes de importación en bienes de capital, aunado a inversiones de larga maduración. Es preciso, por tal motivo, elaborar una política industrial nacionalista, que logre modernizar e integrar este sector con el resto de la economía.

La nacionalización de sectores estratégicos y la fundación de instituciones y organismos de educación superior y de investigación técnica y científica, posibilitaron aproximadamente hace cuatro décadas, la vía hacia un desarrollo económico con cierta independencia. Dicho proyecto nacionalista se fue subordinando a los intereses de la burguesía industrial, financiera y agrícola -nacional y extranjera- vinculados a el capital internacional: Debido a ello, a partir de la década pasada se comienza a reglamentar el comercio de tecnología y la inversión extranjera en el país, al tiempo que se formulaban o reformaban las leyes sobre transferencia de tecnología, patentes y marcas.

Por primera ocasión se crean organismos estatales encargados de estimular el desarrollo científico y tecnológico e incluso, se diseñaron programas o proyectos nacionales en materia, los que por otra parte, corrieron peor suerte que sus similares en el plano de política económica nacional (principalmente porque su difusión fue reducida al gremio correspondiente y al grupo de trabajo que lo elaboró. 17/ Las medidas adoptadas durante el régimen de L. Echeverría respecto a lo anterior, mostro avances en la definición jurídico-legal tendientes a regular las condiciones adversas del desarrollo industrial del país, en virtud de que se dificultaba al pro-

17/ Leff, Enrique; en México Hoy. Dependencia científico-tecnológica y desarrollo económico. S XXI edita. 1979. pp. 271-272.

ceso de acumulación interno de capital (debido a la creciente de-capitalización que se deriva por concepto de adquisición de tecnología).

COMPOSICION Y TENDENCIA DEL COMERCIO EXTERIOR.
1970 - 1981 (%).

	I M P O R T A C I O N E S						E X P O R T A C I O N E S				
	Por Sector.		Por Tipo de Bienes, de:				Por Sector Económico				
	Público	Privado	Consumo	Materias Primas	Capital	Otros	Agropecuario	Industria Extractiva	Manufacturas	Otros	
1970	24.0	76.0	7.0	39.7	39.2	14.1	45.2	7.6	33.2	14.0	
1976	35.7	64.3	5.8	43.3	41.1	9.8	34.8	20.7	27.4	17.1	
1977	37.3	62.7	9.5	44.7	35.1	10.7	32.1	27.0	25.1	15.8	
1978	37.6	62.4	7.3	49.0	33.6	10.1	26.1	34.6	23.6	15.5	
1979	31.8	68.2	8.3	61.6	30.0	0.1	19.9	46.1	34.0	--	
1980	36.6	63.4	13.1	59.2	27.5	0.2	10.1	67.8	22.0	0.1	
1981	35.5	64.5	12.0	56.7	31.3	--	7.6	76.4	17.0	--	

Fuente: Tomado de Gabriel Szekely. La Economía Política del petróleo en México. Op. cit. p. 180

Un síntoma, de lo antes citado, es el intercambio desigual entre los bienes tecnológicos y refacciones importados, y por otro lado, los insumos primario-estratégicos exportados; manteniendo tal situación a lo largo de la pasada década, los renglones que más se importaron fueron el de materias primas y el de bienes de capital (50.6 y 34.0% en promedio anual, respectivamente), que son sectores claves de la economía, reflejando el estrecho modelo de crecimiento adoptado - (desarrollo industrial ineficiente, a costa del sector primario); -- en el lado de las exportaciones, dichos renglones, resultan ser los más dinámicos junto con el de las manufacturas; el sector agropecuario crece en promedio anual 25.1%, la industria extractiva 40.0%, y-

las manufacturas 26.0% ; es necesario hacer notar que somos un país monoexportador, de ello dan cuenta las columnas del sector agropecuario y de la industria extractiva. Nótese que en 1970 este último participa con 7.6% en tanto el sector agropecuario lo hace en 45.2%, para 1981 la situación es inversa (76.4% y 7.6% respectivamente), - exporte uno o lo hace el otro, más no ambos a la vez. En cuanto a las manufacturas, tratan de mantenerse constantes a lo largo del período, respecto a su participación en la economía.

Este es el costo social de la dependencia, y que cada vez más - se agudiza trastornando la vida económica nacional - inflación creciente, concentración del ingreso, presiones sobre el mercado de trabajo, inestabilidad monetaria, deficientes en las finanzas públicas, aumento de la deuda externa a niveles insostenibles, etc. Lo anterior nos debe hacer más serios, para lograr en el mediano plazo sentar las bases de una infraestructura científico-tecnológica e implementar una política discriminatoria hacia las importaciones de tecnología, y en las condiciones de su adquisición (evitar créditos ata dos o paquetes tecnológicos, que consisten en vender el paquete de - maquinaria y equipo así como el mantenimiento, no así el know how el como hacerlos.

Los planes y programas de ciencia y tecnología elaborados en los setenta no han visto mayor instrumentación, más que como ejercicio de gabinete, por lo que no se han logrado los resultados esperados, en cuanto a la consecución de un proyecto nacional de autodeter minación científico-tecnológica, integrado a las necesidades de nue tra planta productiva. Los planes no detallan con la debida profun-

didat que amerita, sobre aspectos tales como el de los recursos humanos: ¿Cómo capacitarlos? ¿Cómo atraerlos hacia actividades de investigación?, sólo se promueven becas, que no se sabe a ciencia cierta en que consistan.

En este rubro también dependemos del exterior, lo cuál implica, entre otras cosas, que no saciamos una demanda interna industrial -- en crecimiento, las cifras siguientes son reveladoras: En un estudio del CONACYT, se dice que existían en el país 12 600 científicos en 1978, de los cuáles el 44% cuenta con licenciatura o grado superior, de este porcentaje sólo el 19% cuenta con doctorado (1 052) y, existen por cada 12 000 habitantes 2.4 científicos en 1981. En otra parte del estudio, nos hace referencia a los gastos en investigación: México pasa de 0.1% a 0.6% de 1970 a 1978, como proporción del PIB, siendo que para este último año el gobierno aporta recursos hasta por 95%, y el resto --simbólicamente-- lo aporta el sector industrial privado. Países desarrollados, como Alemania Federal, E.U.A., Japón aportan más del 2% del PIB a gastos de investigación y desarrollo tecnológico, donde el sector industrial privado participa --- con más del 50% de la inversión (excepto E.U.A. que cuenta con un mayor apoyo estatal), para 1978; en cuanto al número de científicos por habitante, Estado Unidos tiene una relación de 42 por cada --- 10 000 habitantes mayores de 20 años. 18/

Sobre los recursos humanos que se dirigen a estudios profesionales de tecnología en nuestro país, tenemos:

18/ El Colegio Nacional y la UNAM; en Ciclo de conferencias sobre planeación energética en México. ¿Mito ó Realidad? 1984. --- pp. 30-31.

DEMANDA NACIONAL DE SERVICIOS DE INGENIERIA
CONACYT. 1976. 19/

Formación profesional de ingenieros, en :

- i) Selección de tecnología y equipo; 95%.
- ii) Ingeniería de servicio, operación y mantenimiento (hardware) 90%.
- iii) Supervisión de plantas (llave en mano); 80%.
- iv) Ingeniería básica, el saber cómo (know how); 15%.

Lo cuál indica, que la formación de técnicos en la parte medular del proceso tecnológico es mínima (15%), representando un serio problema estructural para el desarrollo industrial nacional, lo cuál así lo es posible solucionar a largo plazo -12 o 15 años, cuando menos.

La planeación energética es un fenómeno estrechamente ligado - al avance científico-tecnológico y al desarrollo económico y social del país, puesto que para diversificar y racionalizar su uso se requiere de optimizar la planta productiva con el mínimo de tecnología extranjera. Gastamos más en comprar tecnología que en producirla, generando en cada inversión un proceso creciente de importaciones.

En el documento más reciente sobre la materia, publicado a fines de 1980, se observa por una parte la imperante necesidad de racionalizar los hidrocarburos, en virtud de que actualmente las nueve décimas partes de la demanda de energía son satisfechas con este recurso natural -internamente-; por otro lado, nos señala que en tanto las reservas de hidrocarburos y las condiciones técnicas lo permiten, el país produciría y exportaría tanto crudo como fuera necesario para mantener el nivel del PIB en 8%, así como un coeficiente deficitario entre la cuenta corriente y el PIB de 0.1% (el PNDI proyectó

un déficit del 0.2%); más adelante señala, que para 1985 la producción del crudo sería de 3.5 mbd. y 4.3 mpcd. de gas natural, siendo para 1990 de 4.1 y 6.9 respectivamente; las proyecciones más altas en los últimos años. Como vemos, los hidrocarburos han servido también como paliativo de una pretendida planeación económica de largo plazo: "Esto deberá apoyar la transición de la economía mexicana, de la presente situación de dependencia de los hidrocarburos, hacia una etapa de industrialización sostenida. Sólo de esta manera será posible alcanzar el objetivo central de la política económica: acabar con la desocupación y el subempleo hacia finales de siglo." 20/

Ejemplificaremos, un aspecto operativo que en la actualidad --- impide contar con una eficiente planta productiva en materia de energéticos: la duplicidad de funciones. De acuerdo a un funcionario de la SEPAFIN lo más común sucede en el terreno de la programación y aplicación de las inversiones y obras; en el sector eléctrico por ejemplo, se mantienen horizontes de 8 años, en PEMEX existe mayor des concierto, a partir de un documento programático realizado para 1976-1982 (carente de mecanismos de supervisión periódica), se cuenta con programas anuales de operación e inversión, no ligados a éste, con lo cual se produce una brecha entre lo programado y lo realizado; otro caso sería, el derivado del conflicto intergremial de la industria eléctrica, que a la fecha, no ha permitido la integración operativo-- administrativa de ésta, en conjunto, con el consiguiente despido de recursos. 21/ No menos importante es la duplicidad de inversiones, puesto que existen casos donde PEMEX cuenta con plantas termo-- eléctricas, muy cerca de las de la CFE; la transferencia de costos -

20/ Gerahenson, Antonio. Contratación y dependencia tecnológica en las empresas públicas del Estado. El economista mexicano vol. XIV - Núm. 3. mayo-junio 1980. p.66.

21/ Para un mejor conocimiento sobre el despido de recursos en - CFE, consultar a S. Gómez Tagle. Insurgencia y democracia en - los sindicatos electricistas, cm. 1980.

de inversión de PEMEX a la industria eléctrica, es muestra palpable de que no existen planes integrales, en lo sectorial y en lo regional, al punto que el efecto de tales inversiones no son programadas, por el impacto que producen en las distintas regiones del país. 22/

Dichas industrias contraponen el sistema de concursos y contratos, a la posibilidad de un pla integral: "sea mayor o menor el grado de cumplimiento del plan o de su permanencia en el tiempo en que se debía ejecutar, lo que vemos, que una vez definidos en el plan, kilowatts, barriles o toneladas a producir o generar, y las instalaciones y equipos necesarios para lograrlo, ahí termina el plan y empieza el sistema de concursos y contratos. Cada obra, cada instalación, a veces cada pieza, es concursada o contratada a diversas empresas --- privadas, muchas de ellas transnacionales ... (pese a que es) uno de los mecanismos mediante los cuales se transfieren ganancias ... al sector privado, impide la consolidación y crecimiento sano de la empresa estatal y profundiza la dependencia respecto al extranjero." 23/

5.5 Alternativa de desarrollo integral: la planeación perspectiva a largo plazo.

El desarrollo económico mexicano es dependiente del capitalismo internacional, en virtud de la ineficiencia y falta de infraestructura productiva, cuyos efectos perniciosos influyen sobre la balanza de pagos: De 1977 a 1981 la tasa media de crecimiento del PIB fue de 8%, la del sector industrial fue de 15%, las importaciones --- tecnológicas crecieron en un 45%. 24/

El estancamiento científico-tecnológico hoy en día es una realidad inobjetable, donde el grado de dependencia crece aceleradamente,

22/ Lajous, Adrian; en Planeación energética en México. Op. cit. -- pp. 209-246.

23/ Gershenson, Antonio. Op. cit. p. 66.

24/ Moshinsky, Marcos. Planeación energética en México. Op. cit. -- p. 257.

al igual que los pagos al exterior por adquisición de tecnología:

PAGOS AL EXTERIOR POR ADQUISICION DE TECNOLOGIA
(1977 - 1981)

Ramas Económicas. (Millones de dólares)	1977	1978	1979	1980	1981	(%) *
Agroindustria	15.4	15.0	24.7	38.9	63.2	8.16
Bienes de Capital	33.3	36.4	57.9	82.8	130.1	17.68
Bienes Duraderos	23.0	26.5	37.1	57.8	91.8	12.26
Bienes no Duraderos	22.4	21.3	34.5	50.5	79.3	10.80
Bienes Intermedios	86.5	99.1	159.4	215.6	332.8	46.40
Subtotal	180.6	198.3	313.6	445.6	697.2	95.30
No prioritarios*	9.5	10.6	15.1	17.1	37.5	4.70
T o t a l:	190.1	208.9	328.7	462.7	734.7	100

Fuente: Medina C., Ramón. El Estado mexicano entre la inversión ex--
tranjera directa y grupos privados de empresarios. Edit. -
Premia. 1984 cuadro 21.

* Incluye: Transformación, extractivas, servicio y comercio.

El total pagado por este concepto asciende, de 1977 a 1981, de -
190.1 millones de dólares a 734.7 respectivamente, representando más
del 250% de incremento; las ramas económicas que erogaron mayor núme--
ro de divisas son las correspondientes a maquinaria, equipo y refaca--
ciones (con promedios de 17.6% y 46.40% respectivamente), es en las -
ramas básicas donde se contempla el total de pagos: 95.30%. Tal --
realidad, nos hace pensar en un futuro incierto y desfavorable; por
eso es indispensable corregir el modelo de desarrollo industrial, en
lo particular, buscando siempre la autosuficiencia e integración al
sistema económico en conjunto.

Para ello necesitamos partir de la elaboración de planes eco--
nómicos globales de larga maduración; "...sólo a largo plazo puede
funcionar adecuadamente y con posibilidad de buen éxito la política

económica que, con base en ello, se establezca para el mediano y para el corto plazo." 25/ Con esta estrategia, podemos estar en plenitud de reproducir en forma ampliada la economía, haciendo congruentes sus niveles de operación; sectorial, regional, local, etc. Para ello es necesario, tener presente y considerar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, adecuándola a nuestra estructura de producción, y de esta manera conseguir elevar el producto -distribuyéndolo equitativamente-, de tal manera que tengamos posibilidad de salir de la actual situación de dependencia, donde sólo utilizemos el sector externo como complemento a nuestra economía.

El gobierno debe ser consciente y enfocar su mirada más allá de su ciclo político, y no anteponer éste a la realización de los objetivos nacionales: "Un país tiene que concebirse a largo plazo. - Tenemos que ordenar y racionalizar nuestras acciones; superar la improvisación ... como es obvio, no era factible transformar y modernizar en seis años la estructura económica de una nación." 26/ Lo anterior indica que la tarea inmediata es partir de la planeación - perspectiva, con holguras de tiempo de cuando menos 12 años, evaluando los resultados a la luz de programas anuales de operación y de planes sexenales, lo que permitirá corregir cualquier desvío con oportunidad; la participación del sector nacionalizado de los energéticos será fundamental en el cumplimiento cabal de la función rectora del Estado, orientando la inversión fija bruta de la sociedad.

El sector energético, consumidor a gran escala de bienes de capital, propiciará en lo interno, una estructura industrial adecuada a sus necesidades de diversificación y de racionalización de los re--

25/ Ceceña Cervantes, J. Luis. Op. cit. p. 36

26/ López-Portillo, José. Informes presidenciales; Op. cit. pp. 172 y 202.

recursos no renovables, con lo cuál se estará labrando un sendero de -- independencia y soberanía nacionales. En caso contrario, ampliaremos más el actual círculo vicioso: pedir prestado para pagar intereses, y ya no se diga para amortizar la deuda externa. En 1978 salieron divisas por este concepto, de 2 600 millones de dólares y en 1981 -- crece a 8 200: "Los plazos cortos nos obligan a inconvenientes ne-- negociaciones frecuentes y riesgosas." 27/

En suma, sólo a largo plazo puede concebirse la modernización de la actual planta productiva, haciéndola eficiente y nos permite -- un desarrollo nacional e independiente, en el cuál podamos lograr un crecimiento sano y autosuficiente que cumpla con los objetivos na-- cionales (que están presentes hasta la fecha, en los planes de desa-- rrollo), como son el: abatir la desocupación, no como objetivo del -- plan sino como su resultado; crecimiento económico, alto y sostenido; impulso a la soberanía e independencia nacionales; diversificación -- de la planta productiva de exportación, etc. Siendo así, conseguiremos resultados cuantitativos y cualitativos importantes a nivel -- nacional, hasta lograr convertir el crecimiento económico en desarro-- llo social, que se manifiesta en mejores y mayores niveles de vida -- para las clases trabajadoras.

CAPITULO SEXTO.

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

"Hacer experimentos sociales a costa del hambre de las multitudes es un crimen. Todos los que proponen planes y proyectos irrealizables son inánceros. Ellos saben que mienten, creen que después será muy fácil trair a sus plataformas y burlarse de sus promesas. Por supuesto que se engañen. No sabrían después como salir de su propia trampa. Las masas no les perdonarían y acabarían por triturarlos". 1/

El presente capítulo, contiene los resultados del estudio en cuestión, y en un inciso posterior se detallan las recomendaciones que de él se derivan, las cuáles, considero, que de ser tomadas en cuenta pueden contribuir a un proyecto de alcance nacional, para sentar las bases de un desarrollo sólido y suficiente con independencia en lo económico, y por consiguiente en lo político; el que además coadyuva a crear conciencia del nuevo derrotero económico y social a seguir.

6.1 Conclusiones.

1. A fines del siglo pasado e inicios del presente, el Estado mexicano intenta acabar con los rasgos feudales de la economía, cuya culminación se da con la Revolución armada de 1910; para que posteriormente, se legitime el sistema de mercado y permita su reproducción en base a lo estipulado en la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días.

Es imprescindible la intervención del Estado en la economía debido a que es el propietario de los recursos naturales que posee la Nación y los concede a los particulares, de acuerdo a las necesidades que dicte el interés público; con la finalidad de tener

1/ Declaración de principios, hecha por el General Calles. Citado en S.A.R.H. La planeación económica y social en México. Vol. 10 México 1980. p. 14. (subrayado mío)

una participación más directa crea entidades paraestatales. El carácter y función de éstas se determina por el lugar que ocupe el Estado en el capitalismo mundial, esté a su vez, se le otorga por su integración tardía a tal sistema. Es por ello, que nuestro capitalismo es dependiente y subordinado a los intereses del gran capital (nacional e internacional).

2. El Estado mexicano, al cumplir con su tarea de acumulación de capital en forma amplia es funcional y complementa al sector privado de la economía, debido a lo endeble del aparato productivo del país desde sus inicios.

En la década de los veinte se inició la actitud dual del Estado, árbitro y patrón; por un lado, regula las relaciones de producción -Art. 123 y la Institucionalización de la Revolución-, y por otro, crea los organismos y empresas paraestatales (que inicialmente se dedican a crear la infraestructura económica y la estructuración de un sistema financiero de apoyo al proceso de acumulación de capital definido). Por ello, la principal característica de la empresa paraestatal, es responder a las contradicciones entre las -- fuerzas productivas y las relaciones de producción, para apoyar la acumulación de capital y procurar su legitimación.

3. Definido el modo de acumulación de capital privado --a partir de 1940--, basado en la sustitución de importaciones, una vez cimentada la infraestructura económica y social del país, se proyecta un crecimiento económico dependiente y limitativo; que se sustenta en el desarrollo industrial; para lo cual, el Estado interviene en áreas estratégicas que procuran tal desarrollo de manera ininterrum

pida (a la vez que liberan al sector empresarial incipiente, de inversiones largas y costosas), en detrimento del sector primario.

El Estado en esta etapa, amplía su papel de punta de lanza en la acumulación -devalora su propio capital y socializa la ineficacia privada-. Apoyado en su acción legitimadora del orden, que -- por otro lado, ayuda a sostener la cuota de ganancia, abaratando - (vía gasto social) la fuerza de trabajo.

4. Tal política económica instrumentada a base de la inversión y del gasto público, tuvo un crecimiento anárquico y coyuntural, en la medida que crecía, menor capacidad para inducir el crecimiento económico tenía. Para lo cual fueron elaborados una serie de documentos de carácter planestivo y legislativo, por parte del Ejecutivo Federal, con la finalidad de controlar y vigilar las inversiones y al gasto público, los resultados no pasaron de diagnosticar y pronosticar la economía nacional, en el mejor de los casos se elaboraron modelos macroeconómicos. Puesto que los documentos son perfilados como herramienta de gobierno-política-ó con el fin de conseguir créditos internacionales, por tanto, son planes y programas que muy poco tienen que ver con el proceso económico, a juzgar por los resultados.

5. Para el período de análisis que nos ocupa, las cosas poco se modifican en esencia, la planeación de empresas paraestatales se limita a un sistema de control y vigilancia administrativa y financiera, la intervención estatal se sujeta a las contingencias de política económica, que responde a las imperfecciones del mercado y a las coyunturas políticas.

La instrumentación normativa -operativa del sector público, e-

contiene duplicidad de funciones, es demasiado centralizado y caren-
te de mecanismos técnicos de control, sobre todo en el área operati-
va; lo cual es congruente con la política económica instrumentada -
en el período 1970-1976, cuyo objetivo básico era conservar el mode-
lo de acumulación implementada con anterioridad, para tal efecto, se
utilizó una política monetaria y de gasto público contradictoria. -
En esta etapa, a la función de complemento del Estado se anexa la -
de fomento de la acumulación de capital.

En el sexenio siguiente, se avanza en la reordenación estructu-
ral de la administración pública, la planeación sigue como principal
instrumento del gobierno y debido a ello no es participativa, pero -
si limitativa y centralizada, característica que se conserva desde -
el México posrevolucionario, donde la participación del sector para-
estatal se reduce a regular las distorsiones de las crisis económi-
cas, como instrumento de política económica.

6. El sector energético tiene una participación relevante en -
la década pasada, al grado de que pudo servir como elemento activo,
en el cambio del modelo de acumulación anterior, y solo quedo como -
apoyo del crecimiento económico establecido; sin solucionar los pro-
blemas estructurales de fondo, como son: el sector externo y las fi-
nanzas públicas, por lo contrario los scentuó.

Lamentablemente el sector nacionalizado de los energéticos no -
ha cumplido con su función fundamental, incrementar la rectoría del
Estado en la economía, porque no se cuenta con una planeación esta-
tal integral y nacionalista, que permita una soberanía e independen-
cia del país en lo económico, lo político y lo cultural. Por el -
contrario, nos hacemos dependientes y subordinados eternos, en todo

caso el fenómeno de empresas paraestatales nos demuestra que son -- botín y trampolín político de toda una "familia revolucionaria" -- (involucrada en el partido político que nos ha gobernado por más -- de 50 años), que cumplen con las funciones nacionales que requie-- ren y no corresponden a la sociedad en su conjunto de acuerdo al -- mandato constitucional.

Por otro lado, las paraestatales sirven de techo financiero -- del gobierno, estas incrementan su capacidad de endeudamiento, -- puesto que su política de precios y tarifas (principal problema fi -- nanciero económico del sector público en conjunto), responde cada -- vez que el Estado no consigue recursos externos suficientes, que -- le permitan financiar un crecimiento económico en gran escala, que -- logre reanimar la economía en conjunto, para cumplir su función de -- apoyo a la acumulación de capital y de legitimación.

7. Finalmente, resta decir que la planeación de las empresas -- de los energéticos, carece de toda infraestructura humana, material -- y financiera, lo cual pisibilitaría encauzar el desarrollo indus-- trial sobre bases sólidas que le permitan autosuficiencia e inte-- gración; y en virtud, de tratarse de recursos no renovables, logre -- diversificar y racionalizar las fuentes primarias de energía.

Lo anterior, es en base a que es un sector con una propensión -- alta a importar, y en esa medida profundiza la sustitución de impor-- taciones, con los consiguientes problemas de déficit financiero. -- Dicho modelo de crecimiento se basa más en comprar a cualquier co -- sto que en investigar y adaptar la tecnología a las necesidades in-- dustriales y agrícolas internas. Actualmente esta situación ha -- propiciado la pérdida de autonomía de las paraestatales de los --

energéticos -y en sí, en todo el sector público- con lo cual se --
desnacionaliza la industria.

Actualmente, existe un estancamiento científico -tecnológico
que impide la modernización de la planta productiva que compita -
al más alto nivel, en los mercados internacionales. En virtud, de
que son inversiones de larga maduración, que rebasan nuestro ciclo
político, se ha dado mayor importancia, para la consecución de in
gresos, a ramas económicas del sector servicios. Es tiempo de pen
sar en subordinar el interés inmediato y particular, al interés ge
neral, nacional y estratégico del sistema en conjunto.

6.2 Las proposiciones al respecto son en el sentido siguiente:

1. La intervención del Estado en la economía debe ir más allá
de la complementariedad y funcionalidad hacia el sector privado, di
rigiendo su atención primordialmente a la ampliación y moderniza---
ción de la planta productiva. Con lo cual se evitará el círculo vi
cioso de pagar importaciones con deuda externa; de tal manera que -
el Estado no renuncie a su capacidad de planeación de la actividad
económica, evitando que se convierta en puntal decisivo de la inver
sión privada.

El Estado debe retomar con seriedad y responsabilidad su papel
de rector y orientador efectivo y dinámico del proceso productivo,
para ello debe sustentar sus acciones en el potencial económico y
transformador del sector estratégico nacionalizado del país; pues
es la única área con capacidad suficiente para formular una estra-
tegia de desarrollo nacional, democrática y popular, como la única
opción revolucionaria en el presente, encarando y sometiendo los in
tereses transnacionales a el fortalecimiento de la soberanía e inde

pendencia nacionales. "Aún más, podemos afirmar que del destino - del sector nacionalizado en los próximos años depende el porvenir del país, de la misma manera que el México de ahora no se explicaría sin ese sector". 2/

Debemos ser claros que el fortalecimiento del sector público no es sólo un problema económico, sino fundamentalmente político; - por ello la planeación nacional debe ser participativa y democrática, para que se traduzca en una planificación propia del predominio del interés público y de las empresas paraestatales en forma deliberada y consciente, que conlleven a la satisfacción de las necesidades populares con un desarrollo equitativo e independiente.

En México las nacionalizaciones no son la regla de intervención del Estado en la economía, más bien son la excepción, responden sencillamente a los abusos del capital y a su falta de solidaridad nacional, o lo que es lo mismo, "a los que se rajan" 3/ a seguir creciendo y prefieren dedicarse a actividades improductivas - especulación-. Es preferible programar planeando las áreas económicas que se piensan nacionalizar y estatizar, pues se ha demostrado que cuando se toma una decisión de tal magnitud es meramente coyuntural y un esfuerzo desesperado por recuperar la rectoría del Estado, ante las presiones de los monopolios. Pues debido a la falta de organización, cuando se asume el control por el Estado, se improvisan actividades, objetivos y funciones, y después serán utilizadas como plataformas políticas, lo cual las vuelve ineficientes.

2/ Ayala, José. El sector público y el Nacionalizado de la economía mexicana. El economista Mexicano, Vol. XIV. Núm. 3 1980. p. 65.

3/ López-Portillo José. Sexto informe de gobierno. p. 200. Op. cit.

2. La planeación de las empresas públicas y su sectorización deben tomar en consideración no sólo la afinidad de funciones y actividades, sino sobre todo aspectos de carácter operativo y funcional como: a) su participación, en procesos horizontales y/o verticales de producción; b) objetivos similares, para evitar duplicidad de funciones; c) su tamaño y región de operación, con lo cual se conseguiría su integración interinstitucional.

Con el claro objetivo, de hacer congruente e integral la planeación nacional de dichos entes, en particular; pues las bondades que ello implica son fuente de progreso: Pues permitiré, crear sistemas de operación, basados en la definición de objetivos y metas considerando a cada sector como una conjunto integrado de actividades, cuyos subsistemas conjunen empresas operativas, empresas de apoyo y fomento y empresas de regulación de la actividad económica; de tal forma que tales sistemas contemplen sus objetivos sociales y económicos de cada empresa, y le permita agruparlas en básicas o estratégicas, de beneficio social, y las netamente mercantiles (estas últimas considero que deben tener autonomía total en sus decisiones); por último, agruparlas según su tamaño y diversidad constituiría empresas controladoras -holdings- como nivel intermedio entre el sector y la institución, que adoptaría la forma de filial.

Hacer una depuración efectiva y programada del sector parastatal es necesario, una vez que se hayan analizado los objetivos y funciones de cada entidad y de ser liquidadas se debe dar prioridad al sector social para su adquisición o realizar una participación empresarial conjunta entre el Estado y éste sector -creando empresas mixtas. Para decidir sobre la liquidación de una empresa se de

be considerar el objetivo económico y social que cumple y la distracción de recursos que hace del erario público, tomando los criterios propios de eficiencia financiera del sector público.

En nuestro país este fenómeno de reprivatización sólo se da en procesos de estabilización económica, con objeto de sanear las finanzas públicas, por lo cual no son decisiones programadas y planeadas, de esta forma nacen y mueren.

3. De lo anterior se deduce la proposición siguiente: Crear un Consejo de Planificación Económica Nacional. El cual dependa directamente del Poder Legislativo, asegurando con esto planes y programas de largo plazo -20 ó 15 años-, evaluados a la luz de planes operativos de corto y mediano plazos, de tal manera que se opagan a la política económica del país y respondan a una planeación integral sectorial, regional e institucional.

El futuro al respecto es obscuro, de acuerdo a la nueva ley de Planeación del 5 de enero de 1983, no cambia en esencia de las anteriores. a) Seguirá teniendo un carácter meramente indicativo ó inductivo hacia la iniciativa privada (Art. 37), y obligatorio para la administración pública (Art. 32); b) sigue siendo centralizada y, por tanto, no participativa (Art. 4), pues el Poder Legislativo sólo observará (Art. 50); c) La vigencia de planes y programas seguirá siendo de corto y mediano plazos, de coyuntura política y económica (Art. 21); d) La planeación paraestatal, será controlada norativamente en forma doble (Instituciones de apoyo global y por Coordinadores de sector) -Art. 17-, por lo cual seguirá maniatada por trabas administrativas centrales.

De aquí la necesidad imperante, de crear un organismo decen--

tralizado como el propuesto, el cual por analogía controlará y decidirá sobre el monto de el gasto y la inversión pública -herramientas básicas del Estado que orientan la economía para estimularla; así - como, del personal ejecutivo que deberá ocupar la dirección de una empresa paraestatal, atendiendo a la capacidad que muestre. En esta forma se imposibilita a tales entes, de que distraigan recursos - sobre todo, a campañas políticas y corrupción- en actividades ajenas.

Se conseguirá crear paraestatales con verdadero sentido popular y democrático; así como lograr una integración vertical y horizontal, como ya se había intentado en las empresas del sector energético*. Lo anterior permitirá una programación adecuada de su política de precios y tarifas, con determinada periodicidad para su revisión y actualización, de tal forma que les permita tener autonomía en la toma de decisiones con finanzas sanas que tiendan a minimizar los pagos y transferencias que aporta el Estado.

4. Se debe aportar en promedio un 2% de recursos financieros, con relación al PIB, en no menos de diez años a actividades científicas y tecnológicas, que propicien la infraestructura tecnológica en el país; donde el 75% de dicho gasto lo asume el Estado, y el resto el sector privado. Se debe atraer a las nuevas generaciones hacia esta actividad, concientizándolas en que en el desarrollo de los medios de producción, está el futuro de país al que aspiramos. Pues con solo fomentar la industria de bienes de capital, estaremos en posibilidad de lograr un desarrollo industrial autosuficiente -

* Gershenson, Antonio. Contratismo y dependencia tecnológica en las empresas públicas del Estado. Op. cit. p. 67. En este artículo el autor señala los intentos que lograron la instalación de fábricas en la industria eléctrica que proporcionaron tableros y postes, así como otras refacciones importantes para el desarrollo de sus funciones; algo similar se dió en PEMEX, en el área metalmeccánica, cuya demanda, permitió el desarrollo de esta industria y evito importaciones. Dichos intentos se han olvidado, a raíz de conflictos intergremiales.

y sostenido.

En la actualidad, resulta indiscutible el hecho de que la industria debe jugar el papel de punta de lanza del sector exportador, conjuntamente con, una reforma fiscal profunda y la revisión de la política de ingresos de las empresas paraestatales, que logren solucionar los problemas estructurales que enfrenta el país, de la solución que se le dé a estos obstáculos se definirá la política económica a seguir hasta fines del siglo presente. Una vez que se perdió la oportunidad -tal vez única en muchos años- de lograr un progreso en lo económico, en lo social y en lo cultural.

Los hidrocarburos pudieron dar tal viraje, de no haberse planeado en tan corto plazo, cambiar la planta productiva y la plataforma de producción de éstos, sin pensar que el mercado internacional es de los menos previsible. El carácter no renovable de estos recursos, nos hace pensar en diversificar las fuentes de energía, lo cual justifica también la proposición aquí detallada.

A P E N D I C E .

Recientemente, el gobierno federal ha dado un paso más en lo -- referente a la Planeación de la Administración Pública Descentraliza-- da, con el fin único de hacer de ese sector, un apoyo eficaz y eficiente a las finanzas del erario público, nos referimos a la Ley de Entida-- des Paraestatales (D.O. 26/05/86).

Con esta ley se abroga la Ley para el Control por parte del --- Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Part--icipación Estatal del 31 de diciembre de 1970. El nuevo ordenamiento tiene como objeto primordial --según se señala-- regular la organización funcionamiento y control de las entidades paraestatales; sin lugar a -- dudas, presenta aciertos y avances en materia de control, funcionamiento desarrollo y operación del sector descentralizado del gobierno federal, así por ejemplo se delinear las políticas de desarrollo de las empre -- sas de acuerdo a los lineamientos y normas que establece la dependen -- cia coordinadora de sector al que pertenezca (art. 8): Con ello se pre --tende evitar la duplicidad en las funciones que realiza, asegurando -- asimismo, el correcto cumplimiento de las mismas. Para ello, se les -- ha dotado de autonomía operativa en el cabal cumplimiento de sus obje -- tivos y metas trazados en sus respectivos programas, liberándolas del abrumador control burocrático central, con lo cual éste se reduce a -- diseñar la normatividad necesaria para la operación de dichos entes.

Interesante es señalar que este reglamento trata de asegurar -- la eficiente administración de los organismos y empresas del Estado, -- mediante la estricta selección de los recursos humanos de nivel direc -- tivo, señalando como uno de los requisitos indispensables para el car -- go a desempeñar la amplia experiencia sobre las actividades inheren -- tes de la empresa de que se trate. La designación de tales personas -- estaría dada por el jefe del Ejecutivo Federal, a través de la coordi --

nadora de sector (arts. 21 y 34), lo anterior, es así, básicamente --- en el caso de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria dado que operan en áreas estratégicas y/6 -- prioritarias de la economía nacional.

El precepto contempla la participación del sector social en -- la economía en forma preferencial, es decir, en caso de "inconvenien- -- cia" de una institución productora de bienes o servicios, propiedad -- mayaritaria del Gobierno Federal (inconveniencia desde el punto de vis -- ta de la economía nacional o del interés público), los trabajadores -- organizados de la empresa tendrán la oportunidad de adquirir los títu- -- los representativos del capital del Gobierno, en primera instancia --- (art. 32). Aunque no se detallan los criterios de inconveniencia --- (razones políticas, financieras, regionales, ecológicas, etc), sería pro -- vechoso que los factores de la producción afectados así como la socie- -- dad entera los conociésemos, para un análisis exhaustivo del desempeño de la Administración Pública y de su correcta evolución (puesto que en tales decisiones intervienen distintos y variados criterios, que co -- rresponden a distintas dependencias centrales, incluyendo, por supuesto y sobre todo al Ejecutivo Federal. Considero un avance importante la participación preferencial del sector social en la economía, mediante la adquisición de los recursos que libere el sector público, pues app -- yaría en gran medida algunas de las funciones que desempeña el Estado como las de regular el mercado de bienes de consumo salariales.

Relevancia particular tienen un par de incisos de la pre -- sente ley: Por un lado, se señala que las entidades paraestatales se -- ceñirán, para su desarrollo y operación a los planes sexenales (de me- -- diano plazo) y programas de corto plazo del sector correspondiente, lo cuál no asegura la consecución, vigencia y vigilancia de éstos, piénsese en las empresas estatales ubicadas en áreas estratégicas y priori -- tarias, que necesariamente requieren de plazos largos de maduración de

sus proyectos económicos, de ciencia y tecnología, con efectos multi -- plicadores hacia el resto de la sociedad y por ende de la economía, o sencillamente, en las proyecciones de la producción y de las reservas de tal o cuál bien no renovable (art. 47). Por otra parte, en la consecución de recursos financieros, las empresas podrán participar en el -- mercado bursátil, siendo que a la larga se reprivatiza la economía y paulatinamente se desnacionaliza la economía, todo ello en aras de los anhelados suficientes recursos, que eviten las pesadas cargas que re-- presenta el endeudamiento de tales dependencias, que a posteriori ocasionan la pérdida de autonomía en la toma de decisiones (art. 68).

En sí, se aprecian avances importantes en el funcionamiento -- y operación de las empresas paraestatales, sin embargo queda resqui -- cios de vicios históricos en la Administración Pública Federal, particularmente la centralizada participación del Poder Ejecutivo en la decisión y elaboración de documentos en la materia (de hecho en todos -- los aspectos de la vida nacional); del otro lado, está la irrelevante -- participación del Congreso de la Unión, puesto que de alguna forma re-- presenta los intereses de todos los sectores de la sociedad, y que de-- biera realizar las funciones que indebidamente ejecuta el Ejecutivo -- Federal en su provecho --convirtiendo planes económicos en planes políticos. El Poder Legislativo debe procurar la elaboración, participación y discusión suficiente, de todos aquellos documentos de relevancia nacional y en particular los referentes a la Administración Pública -- Federal, asegurando de tal forma, el pleno cumplimiento de planes y -- programas de corto, mediano y largo plazos, sobre todo los referentes a los recursos naturales perecederos, que en última instancia aseguren un adecuado funcionamiento de la economía nacional.

A N E X O S

E S T A D I S T I C O S .

Cuadro 4.1
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS.
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

	1940	1954	1955	1964	1962	1970
I. Producto Interno Bruto	7774	69630	85070	163255	176030	418700
II. Inversión Bruta Fija	591	11010	13926	28608	27426	62300
a) Pública (autorizada)	280	4403	4403	10372	10323	30582
b) Privada	311	6605	9540	15286	16603	51710
III. Población total (millones de personas)	19653	29115	30011	36472	37395	49090
IV. Producto Per-Capital (I/III)	396	2393	2828	4514	4707	8529
SALARIOS						
I. Salario Mínimo Urbano	1.5	6.3	6.3	9.9	9.9	24.9
II. Índice del Costo de la vida Obrera	24.3	100	116	156.8	158.6	201
BALANZA DE PAGOS (millones de dólares)						
I. Resultado en Cuenta Corriente	22.6	(32.6)	34.9	(195.3)	(120.2)	(945.9)
II. Exportación de Bienes y Servicios	213.9	1048.2	1208.1	1463.9	1586.8	2933.1
III. Importación de Bienes y Servicios	191.3	1080.8	1173.2	1658.7	1707.0	3879.0
TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL (A PRECIOS DE 1960).						
	1940 - 1954	1955 - 1964	1962 - 1970			
A) Producción e Inversión						
I) Producto Interno Bruto	5.8	5.9	7.6			
II) Inversión Bruta Fija	9.9	5.6	10.3			
a) Pública	7.9	10.0	10.0			
b) Privada	11.0	3.2	11.3			
III) Producto per Persona	2.9	2.7	4.0			
B) SALARIOS						
I) Salarios Mínimos Urbanos Reales (1940=100)	(1.0)	2.7	6.4			

FUENTE: Tomado de México Hoy, González Casanova, Pablo. Et. al.
S.XXI. 1979. pp. 78-79.

Cuadro 4.2
PARTICIPACION SECTORIAL EN EL PIB.
(A PRECIOS DE 1960).

	PIB	Industrial	Electricidad	Petróleo	Construcción	Minería	Manufacturas
1940 (Pesos)	22889	67888	212	574	497	1244	4264
%		100	3	8	7	18	63
1950 (Pesos)	41060	12466	370	1129	1287	1232	8437
%		100	3	9	10	10	68
1960 (Pesos)	150511	43933	1502	5128	6105	2306	28892
%		100	3	12	14	5	66
1965 (Pesos)	212320	66508	2769	8015	8534	2429	44761
%		100	4	12	13	4	67
1970 (Pesos)	296600	102154	5357	12675	13583	2859	67680
%		100	4	12	13	4	67
1975 (Pesos)	390300	140663	8083	18717	20167	3398	90298
%		100	5	12	13	3	66

PARTICIPACION SECTORIAL POR PERIODOS SELECCIONADOS.
(1941 - 1976)

	1941 - 1960	1961 - 1970	1971 - 1976	1976
PIB	6.0	7.0	5.0	2.1
Industrial	7.7	8.5	5.7	2.6
Electricidad	7.6	13.6	8.4	7.4
Petróleo	7.4	8.5	8.8	11.5
Construcción	9.0	8.8	6.8	(1.9)
Manufacturas	7.2	9.0	5.5	3.5
Sect. Agropecuario	5.5	3.8	1.7	1.3

FUENTE: México Cifras 1970 - 1980 e Informes Anuales, Banco de México, S.A.

Cuadro 4.3
 PRIORIDADES EN INVERSIONES DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO. (1925-1976)

PERIODO	a) CRECIMIENTO MEDIO ANUAL			
	Millones de pesos (precio corriente)	Industria	Comunicaciones y transportes	Agrupos Bienestar social
1925b) 1930	96.8	----	77.9	13.6 8.5
1931 - 1935	96.8	----	74.4	13.7 11.9
1936 - 1940	216.2	6.7	65.9	17.4 9.6
1941 - 1945	574.8	9.6	60.4	16.5 11.6
1946 - 1950	1695.2	20.2	45.5	20.5 12.3
1951 - 1955	3556.6	29.8	38.8	16.9 12.3
1956 - 1960	6259.4	30.8	37.9	11.2 17.5
1961 - 1965 c)	13100.2	38.2	25.5	9.8 23.4
1966 - 1970	23078.0	40.9	21.5	10.9 25.3
1971 - 1976 d)	56163.5	37.8	22.0	17.4 19.6

a) El total (100%) incluye las categorías administrativa, turismo y defensa.

b) Asignaciones autorizadas 1925 - 1954.

c) Asignaciones realizadas 1965 - 1973.

d) Asignaciones en proyecto, para el trienio 1974 - 1976.

FUENTE: Wilkie, James. La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social. Apéndice Q.F.C.E. 1978.

Cuadro 4.4
BALANZA DE PAGOS 1970 - 1981.
(Millones de dólares). *

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1.- CUENTA CORRIENTE	-946	-725	-1036	-1529	-3226	-4442	-3683	-1996	-1593	-4076	-7223	-7294
1.1. Ingresos	2933	3467	4260	5426	6838	7435	8777	9777	11653	12283	24947	30810
a) Exportaciones de Mercancías	1281	1363	1666	2071	2853	3262	3655	4650	4063	8017	15132	19430
b) Turismo	415	461	563	724	842	800	836	866	1121	1643	1671	1763
c) Transacciones Fronterizas	879	967	1313	1526	1650	1925	2256	2076	2354	2919	3772	4770
d) Otros conceptos. 2/	358	376	736	1605	1493	1348	1520	1985	2105	3104	4422	4670
1.2. Egresos	3079	3693	5296	6955	10064	11577	11960	10773	8346	21159	32170	43554
a) Importación de Mercancías	2327	2254	2761	3093	6148	6699	6300	5705	7917	11980	16332	23930
b) Turismo	170	172	260	303	392	444	423	396	519	693	1044	1571
c) Transacciones Fronterizas	505	612	939	1165	1253	1589	1847	1361	1632	2245	3130	4574
d) Otros conceptos. 2/	797	855	1359	1634	2271	2803	3393	3511	4278	6241	9164	13519
2.- CUENTA DE CAPITAL (NETO)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5070	2276	3254	4571	11948	21850
2.1. Capital a largo plazo (NETO)	460	669	841	1866	2793	4373	4702	4271	4689	4593	6035	11696
a) Sector Público	247	299	411	1209	2075	3584	4215	3872	4053	3147	4058	8557
b) Sector Privado	213	370	430	657	718	789	407	399	626	1446	2777	2539
2.2. Capital a corto plazo (NETO)	n.d.	n.d.	-409	165	1029	1095	260	-1995	-1435	-92	2113	10163
a) Pasivos	n.d.	n.d.	-95	635	1510	1802	1122	-1068	-960	1697	5378	12695
i) Sector público	n.d.	n.d.	-252	415	847	754	878	-950	-1489	205	60	9267
ii) Sector privado	n.d.	n.d.	167	220	663	517	244	-119	529	1492	5910	3420
b) Activos	n.d.	n.d.	-314	-150	-481	-196	-734	-927	-475	-77	-85	-2524
4.- ERRORES Y OMISSIONES	45	10	39	--	--	--	--	--	--	70	7	76
5.- VARIACION DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO, S.A.	505	194	799	-400	-560	-851	-2391	-23	-127	703	-3648	-8773
6.- VARIACION DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO, S.A.	192	200	265	122	37	165	-1004	697	424	419	1151	1012

NOTAS - (-) El signo negativo significa egresos de divisas.

* El total puede no corresponder exactamente a la suma, debido a redondeos de las cifras.

1/ Incluye Servicios por transferencia así como: no monetarios, transportes diversos, ingresos provenientes de inversiones, otros servicios e inmobiliarios.

2/ Incluye: Fletes y pasajes no monetarios, transportes diversos, Egresos relacionados con inversiones, transferencias y otros servicios.

3/ Criterio computado de acuerdo al PNL (suma de 1, 2, 3 y 4) más la plata.

n.d. No disponible.

FUENTE: Anexo estadístico-Histórico. III Informe de Gobierno N.M.H. 1985, Política Económica; y IV Informe de Gobierno, 1980; S.I.E., Anexo Histórico-Estadístico.

Cuadro 4.5

SITUACION FINANCIERA DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I.- INGRESOS CORRIENTES	40320	43735	53260	67893	93179	131750	160864	228972	308160	417287	600711	870750	1001104
Renta	15470	16080	21010	26294	36409	49203	66046	93411	132104	173016	246077	331763	463337
Producción y Comercio	6800	6931	11735	12621	18140	30566	31260	47679	52425	71605	89773	88420	165279
Ingresos Mercantiles	4350	4573	5461	12749	18100	24052	30362	40507	52702	75033	110379	174208	216266
Impuestos	6392	5916	6508	6255	6502	10037	12302	19735	14756	26304	47718	61276	71143
Exportación	994	969	304	1256	1657	2819	2700	15505	20683	30160	136308	196270	422623
Otros Impuestos	2377	2495	2660	3162	3335	6649	8109	9930	13317	10891	52160	46975	47933
No Tributarios	3919	3011	5222	6033	4841	7424	10335	10965	11621	18998	28160	47248	52547
II.- GASTOS CORRIENTES	23322	26190	31512	40028	68063	94099	154187	176202	219739	302775	424110	789159	2626075
Servicios Personales	11027	12072	14063	19043	23394	32330	45186	64447	80203	102273	134208	269113	436803
Materiales y Suministros	769	708	912	1260	1527	1624	1959	2123	3266	4357	2606	1137	17629
Servicios Generales	1731	1662	2373	3271	3129	7011	35662	4690	6943	9585	10877	22187	34286
Intereses y gastos de la deuda	4400	4085	5390	6614	10980	14129	21159	33835	44680	56626	78404	108181	113227
Transferencias	4272	5280	6203	10541	18106	20356	27210	46596	46893	76495	79406	102909	105744
Participaciones	1025	1531	1751	7299	10917	16224	19436	21007	28678	50939	91673	169289	326206
ADEFAS	--	--	--	--	--	--	--	3013	5280	9060	9662	8426	41477
Otros Gastos Corrientes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	560	930	661	1380	2431	9308	2027	22099
III.- AHORRO CORRIENTE (I-II)	17198	17545	22268	27865	25116	37651	9677	52770	88429	114512	256793	330771	533691
IV.- INGRESOS DE CAPITAL	624	706	673	1106	058	1232	2229	2947	7012	1160	2203	647	10219
V.- GASTOS DE CAPITAL	12407	12430	19109	23683	25000	59079	70199	102140	106743	169365	286627	288578	349483
Bienes Muebles e Inmuebles	604	606	749	967	1250	1163	1319	2028	3466	4783	8731	16037	16472
Obras Públicas	5051	5240	8333	12503	12894	40768	18735	27225	30035	56161	106718	153483	199845
Inversiones Financieras	2775	3174	4532	3620	3181	27950	30532	29280	3330	8579	16597	3151	6113
Transferencias	3967	3410	5695	7691	13229	14747	34531	45119	75643	123602	23287	62787	46777
ADEFAS	--	--	--	--	--	--	--	9038	16744	27200	28099	41820	50653
Otros Inversiones	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
VI.- DEFICIT DE CAPITAL (IV-V)	-11963	-11644	-18436	-22077	-24102	-58627	-67970	-89193	-97731	-160015	-284424	-207931	-339266
VII.- SUPERAVIT O DEFICIT (III-VI)	5615	5893	3672	-2515	2114	-24476	61293	46523	53403	27621	127160	672957	

Nota: / Incluye evoluciones por aplicar el régimen de nuevas de ejercicio fiscales anteriores, no aplica de 1970 a 1976, porque está distribuido entre los diferentes conceptos del gasto.

Fuente: Anexo Estadístico Histórico del Sexto Informe de Gobierno de J.L.P. 1982; y, del Informe Presidencial de 1985 (NSM) Anexo Cota Estadístico-Histórico, Política Económica.

Cuadro 4.6
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL POR SECTORES, 1970-1982
(Millones de Pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PRODUCTO INTERNO BRUTO	418700	452400	512300	619600	813700	986300	122800	1674700	2337398	3067526	4276490	5874386	9417039
Inversión Total * 1	82300	81600	87800	126400	173600	221700	267600	330100	474800	710856	1032920	1460366	2293930
Inversión Pública	29205	22396	33298	49778	64817	97766	108611	140102	217382	308455	478557	754124	1012699
Industrial	11097	9328	11421	16162	23346	39753	48955	62293	104454	146305	221744	375297	496910
Petróleo y petroquímica	3440	5390	6620	7708	10180	16684	21032	33054	62781	88613	138238	213343	284300
Electricidad	4147	3166	3903	5822	7231	12490	15537	19760	30798	43931	63478	66975	121107
Siderurgia	740	420	359	1053	3576	6372	7694	3342	1392	7335	10258	24625	13504
Otro	770	494	868	1378	2358	4206	8222	7157	9483	2486	11760	30151	77621
Bienestar Social 1/	7919	4853	7682	12835	13627	15776	19759	19332	34744	51991	72907	147978	180955
Transportes y Comunicaciones	5802	4389	7876	12551	15041	19327	20326	26590	31556	30397	50585	103874	150852
Fomento Agropecuario 2/	3921	3264	4946	7044	10969	17322	16077	26037	42139	54433	91042	91005	106328
Turismo	n.d.	55	140	221	394	1030	1372	942	796	1672	3012	3595	9087
Equipo e Instalaciones para Administración.	465	307	1170	865	1117	2058	4621	3929	3692	4600	15800	32194	36134
G.U.C.	--	--	--	--	--	--	--	--	--	12457	15395	--	--

NOTAS: * Se refiere a la inversión fija bruta.

1/ Incluye: Desarrollo regional y social, además de ecología, a partir de 1981.

2/ Incluye: Agricultura, ganadería, forestal y pesca, hasta 1980.

Fuente: Anexo Estadístico-Histórico de los Informes Presidenciales de 1980, 1982 y 1985.

C U A D R O 4 . 7 .

CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA INFLACION. 1971-1982.

PERIODO	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB	TASA ANUAL DE INFLACION	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO MONETARIO
1971	4.2	3.2	6.6
1972	8.5	5.4	22.3
1973	8.4	16.5	26.5
1974	6.1	32.6	19.0
1975	5.6	14.2	20.1
1976	4.2	13.8	35.1
1977	3.4	32.5	26.2
1978	8.2	18.2	33.0
1979	9.2	22.9	33.1
1980	8.3	16.3	35.1
1981	8.1	29.0	32.8
1982 <u>p/</u>	1.0	58.8	41.7 <u>1/</u>

	INDICADORES DE SALARIOS Y EMPLEO.								
	1971-1976	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1977-1982
Tasa de Crecimiento Anual del Salario Mínimo. %	2.3	13.6	-3.5	-4.0	-5.0	-6.8	2.3	2.3	-3.2
Tasa de Crecimiento Anual de Empleo. %	2.4	1.0	0.9	3.6	3.8	5.0	5.4	-0.9	2.9

NOTAS : 1/ Se refiere al aumento de agosto de 1981 a agosto de 1982.

p/ Preliminar.

FUENTE: Tomado de García Alba y Serra Púche; en Causa y efectos de la crisis económica en México El Colegio de México., e informes anuales del Banco de México.

C U A D R O 4.0
INDICADORES SELECCIONADOS DE FINANZAS PUBLICAS . (1970-1982).
(Millones de Pesos).

C O N C E P T O S :	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
P . I . B .	413700	452400	512300	619600	813700	988300	1228000	1674700	2337398	3067526	4276490	5874386	9417059
Erogaciones del Sector Público	109261	121360	148806	204083	276538	400725	420193	730593	937834	1266878	2018600	2762326	3381792
(% PIB)	26.0	26.8	29.0	32.9	33.9	40.5	34.2	43.6	40.1	41.2	47.2	47.0	39.9
Ingresos del Sector Público	52069	54845	76586	102878	141082	202975	285649	317714	421620	769831	1075387	935250	1532312
(% PIB)	12.6	12.1	14.9	16.6	17.3	20.5	23.3	18.9	16.0	25.0	25.1	15.9	16.3
Deficit Público	56885	10673	23119	36948	51560	100829	138938	96268	130367	232062	332626	872000	1605000
(% PIB)	1.6	2.3	4.5	5.9	6.3	10.2	11.3	5.7	5.6	7.6	7.7	14.8	17.0

Fuente: Anexo Estadístico-Histórico de los Informes de Gobierno de 1980, 1982 y 1985. Volumen de Política Económica.

C U A D R O 4.9.

	DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO. (1970-1982).												
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
T O T A L :	4262	4546	5064	7071	9975	14449	19600	22912	26264	29757	33813	52961	58874
A Largo Plazo	3259	3554	4322	5732	7981	11612	15923	20185	23027	28345	32322	42207	49949
A Corto Plazo	1003	992	742	1339	1994	2837	3677	2727	1237	1442	1491	10754	9325
Ingresos por ex- portaciones de bienes y servi- cios.	2933	3167	4280	5406	6839	7135	8277	9177	11653	16283	25021	30810	28919
Servicio de la Deuda. a/	720	743	923	1339	1395	1887	2475	3837	6287	10174	7492	9543	9982
RELACIONES: Deuda/PIB	1.0	1.0	0.98	1.1	1.2	1.5	15.9	1.3	1.1	0.97	0.79	0.90	0.62
Servicio de la Deuda/Exportaci- ones.	0.24	0.23	0.21	0.25	0.20	0.26	0.30	0.42	0.54	0.62	0.30	0.31	0.34

NOTAS: a/ Incluye amortizaciones e intereses.

b/ Incluye ajustes por variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

c/ Incluye 868 mil. de doll. por concepto de variación en el tipo de cambio y otros ajustes.

d/ Incluye 7 mill. de doll. por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

FUENTE: Anexas Estadístico-Históricas de los informes de gobierno de 1980, 1982 y 1985. Vol. de Política Económica.

C U A D R O 4.10.

EVOLUCION Y PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA BALANZA COMERCIAL.
1971 - 1982.
(Millones de Doláres).

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
A) Exportaciones Totales.	1366	1666	2072	2853	3062	3655	4650	6063	8798	15307	19420	21230
Variación Anual. (%)	--	22	24	38	7	19	27	30	45	74	27	--
A.1) Exportaciones de la Industria Petrolera.	31	21	25	62	393	420	987	1760	3811	10288	14432	--
Variación Anual. (%)	--	(32)	19	148	533	(7)	135	78	116	169	40	--
Participación en el total. (%)	2	1	1	2	13	11	21	29	43	67	74	--
B) Importaciones Totales.	2255	2762	3892	3149	6699	6300	5704	7917	11986	18572	23930	14437
Variación Anual. (%)	--	22	41	(119)	113	(6)	(9)	39	51	55	29	--

NOTAS: A partir de 1982 las cifras no son comparables con años anteriores, en el caso de los índices A y B, por ajustes metodológicos a la balanza de pagos.

FUENTE: Anexos Estadísticos-Históricos de los informes presidenciales de 1982. Vol. del Sector Industrial; y, México en cifras 1970-1980. Banco de México, S.A.

Cuadro 4.11
Situación financiera de organismos y empresas estatales
controlados preoportunamente.
(millones de pesos)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INGRESOS TOTALES:	49218	57820	79398	115431	147697	170549	229608	305809	413998	575489	791262	1644583
- Corrientes	41954	47270	63207	92476	108236	139428	187859	251664	341602	448001	594372	1290651
- de Capital	27	86	868	228	165	323	202	1258	570	213	3367	5631
- Subsidios y aportaciones	7237	10464	15323	22727	39296	30798	41747	52887	71736	127275	193523	348301
GASTOS TOTALES:	51469	60499	82602	128951	173257	193743	261367	350819	470531	700191	1100864	1700990
- Corrientes	38955	47261	63943	98588	147176	135957	190882	233430	291144	430825	714868	1196227
- Capital	12714	13238	18659	30363	56081	57786	70485	117389	179387	269366	385996	504763
Superavit ó déficit propio	(2451)	(2679)	(3204)	(13520)	(25560)	(23194)	(31759)	(45010)	(56623)	(124702)	309602	(56407)
Variación en cuentas ajenas	(2243)	(1360)	(3121)	(1171)	(14032)	(11571)	(1464)	(9202)	(8976)	6656	(17253)	(26317)
Superavit ó déficit financiero	(4694)	(4039)	(6325)	(14691)	(39592)	(34765)	(33223)	(54212)	(65599)	(118046)	(326855)	(82724)
FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT												
- Aumento NETO de deuda	4822	4321	7270	14494	39924	32962	32220	55167	73378	113183	335538	129230
Interna	4852	4251	(2976)	8271	20552	19812	7118	7533	4804	35542	37284	55879
Externa	(30)	70	9846	6223	19572	13150	25102	47634	68474	77641	298254	73351
Variación de disponibilidades	(128)	(282)	(945)	197	(332)	1803	1003	(955)	(7779)	4863	(8683)	(46506)

FUENTE: Anexos Estadísticos-Histórico de los Informes Presidenciales de 1980 y 1985.

Cuadro 4.12
Indicadores seleccionados, de Ingresos y Gastos de los Organismos
y Empresas controladas presupuestalmente (%).

	1971 - 1973	1974 - 1976	1971 - 1976	1977 - 1979	1980 - 1982	1977 - 1982
a) INGRESOS TOTALES: ^{1/}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a.1 Ingresos corrientes	81.8	82.2	82.0	82.3	77.5	79.9
Venta de Bienes y Servicios	79.3	78.9	79.1	79.4	61.8	70.6
a.2 Ingresos de capital	0.5	0.2	0.35	0.2	0.3	0.25
Recursos para Inversión	15.6	18.1	16.8	24.6	22.2	23.4
b) GASTOS TOTALES: ^{1/}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
b.1 Gastos corrientes	77.1	74.2	75.6	66.1	66.9	66.5
Sueldos y salarios	26.4	22.1	24.2	22.5	19.1	20.8
Compras de bienes y servicios	23.0	25.5	24.2	23.0	20.3	11.6
Impuestos	4.8	5.2	5.0	0.9	n.d.	---
b.2 Gastos de capital	22.9	29.1	26.0	33.9	33.1	33.5
c) TRANSFERENCIAS TOTALES: ^{2/}	8689	29864	19226	55454	223031	139242
Corrientes (%)	56.9	48.6	52.7	47.5	51.7	49.6
de Capital (%)	43.1	51.4	47.3	52.5	48.3	50.4
d) AHIRO (después de transferencias corrientes): ^{2/}	5644	10659	8151	48175	112418	80296

NOTA: ^{1/} Tanto los ingresos y gastos totales que representan el 100%, sirven de base para todos los conceptos (los de cuenta corriente como los de cuenta de capital).
^{2/} Los datos están dados en millones de pesos (promedio anual).

	Inversión Pública	Federal	realizada Sector	Paracestatal (000 000 pesos)
TOTAL: (Promedio anual)	23393	62310	42851	148323
1.- Organismos y empresas controladas	14800	39893	27346	108794
1.1 PEMEX	6305	15248	10776	59758
1.2 C.F.E	3607	9609	6608	27310
1.3 C.L. y F.D.S.A.	1114	1958	1521	4215
OTROS: ^{1/}	3774	13168	8441	16488
2.- OTROS Organismos y Empresas no controlados	3592	22417	15504	39529
				82054
				60791

FUENTE: Elaborado en base a los Anexos Estadísticos de los Informes Presidenciales 1980 y 1985.
NOTA: ^{1/} Incluye 24 organismos y empresas controladas presupuestalmente.

Cuadro 4.13
Gastos de operación del sector nacionalizado de los energéticos.
(millones de pesos)

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL C.L.F.C.	2120.	2500.	2693.	3069.	4069.	6241.	4271.	5183.	5900.	8246.	12228.	19235.
• SUELDOS Y SAL.	579.	679.	883.	1037.	1331.	1410.	1919.	4679.	3526.	7468.	11119.	17845.
• ADQ. BINES Y SERV.	74.1.	812.	942.	1500.	1635.	1883.	206.	310.	183.	509.	599.	768.
• INTERESES PAG.	256.	319.	496.	562.	847.	1325.	16.	12.	14.	11.	12.	6.
• OTROS	544.	690.	572.	770.	1056.	1623.	2130.	182.	185.	256.	498.	616.
TOTAL C.F.E.	3617.	4480.	5478.	8326.	11741.	14607.	19910.	24078.	31224.	49465.	67176.	131879.
• SUELDOS Y SAL.	951.	1067.	1346.	2022.	2585.	3561.	4798.	10370.	12761.	17255.	24777.	41409.
• ADQ. BINES Y SERV.	823.	947.	1117.	1852.	2659.	2732.	3426.	4027.	4950.	7072.	8091.	11280.
• INTERESES PAG.	1142.	1413.	1910.	2868.	3604.	5274.	7394.	9150.	12827.	24170.	33025.	77607.
• OTROS	701.	1053.	1105.	1584.	2893.	3040.	4292.	531.	686.	968.	1283.	1583.
TOTAL PEMEX	10464.	11504.	14545.	20576.	23076.	26845.	36769.	49495.	77365.	120678.	195957.	354066.
• SUELDOS Y SAL	4265.	4612.	5244.	6585.	8746.	8887.	13800.	14192.	18533.	23302.	34824.	51780.
• ADQ. BINES Y SERV.	2992.	4070.	5725.	9392.	8410.	8464.	11860.	13767.	22471.	30692.	42230.	63314.
• INTERES PAG.	1014.	947.	1217.	1318.	1521.	2955.	3889.	7388.	14853.	32251.	61740.	150666.
• OTROS	2193.	1675.	2359.	3281.	5199.	6539.	7820.	13849.	21500.	34353.	57155.	85306.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA Y EVALUACION HACENDARIA. S.H. y C.P. (Información Hacendaria del sector parastatal 1984.

Cuadro 4.14
Ingresos propios del Sector Nacionalizado de los Energéticos.
(millones de pesos)

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL C.L.F.C.	2461	2685	2975	3963	4400	5677	8115	9129	11172	15277	19352	26790
. VTA. DE BNS. Y SERV.	2333	2509	2739	3673	4072	5218	7645	8282	10166	13461	17292	23974
. OTROS	127	175	235	290	328	446	456	834	983	1755	2041	2745
INGRESOS DE CAPITAL	1	1	1	-	-	13	14	13	23	61	19	71
TOTAL C.F.E.	4501	5071	5969	7930	9626	13054	15491	17667	23152	31097	42854	61923
. VTA. DE BNS. Y SERV.	4172	4596	5296	7092	8037	10744	14395	16240	21113	27972	38584	57599
. OTROS	325	469	670	822	1565	2265	1069	1360	2018	3072	4224	4324
INGRESOS DE CAPITAL	4	6	3	16	24	45	27	67	21	53	46	-
TOTAL PEMEX	14675	15933	18281	30918	36612	46312	69524	105497	171997	327072	448552	968024
. VTA. DE BNS. Y SERV.	14599	15763	18133	30228	36331	45518	68714	104265	168056	321778	431121	960736
. OTROS	75	135	135	630	281	730	748	1159	3879	5294	14225	4932
INGRESOS DE CAPITAL	1	35	13	60	-	64	62	73	62	-	3206	2356

FUENTE: Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, S.H. y C.F.
(Información Hacendaria del Sector Parastatal 1984).

Cuadro 4.15
Financiamiento de la Inversión del Sector Nacionalizado de los
energéticos.
(millones de pesos)

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INVERSION C.L.F.C.	1086	1059	1075	1517	1782	2463	3244	3891	5010	5912	6888	12656
• SUP. DE OPERAC.	121.	177.	278.	-30.	-498.	-1041.	3389.	3952.	5529.	6358.	7144.	13740.
• TRANSF. CORR.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• AHORRO CORRIENTE	121.	177.	278.	-30.	-498.	-1041.	3389.	3952.	5529.	6358.	7144.	13740.
• TRANSF. DE CAPITAL	1.	1.	1.	-	-	13.	14.	13.	23.	61.	19.	71.
• ENDEUD. NETO	849.	913.	672.	1613.	2444.	3228.	-635.	-395.	-251.	-235.	-341.	-658.
• DISPONIBILIDADES	35.	-32.	124.	-58.	-164.	263.	476.	321.	-291.	-272.	66.	-543.
• FINANCIAMIENTO	884.	881.	795.	1555.	2288.	3494.	-159.	-74.	-542.	-507.	-275.	-1193.
INVERSION C.F.E.	3621	3514	5182	7647	17681	13585	15848	26774	39146	57248	79323	106688
• SUP. DE OPERAC.	-684.	-1173.	-994.	-2553.	-5765.	-6698.	-5614.	-8471.	-10192.	-21614.	-27747.	-75276.
• TRANSF. CORR.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• AHORRO CORRIENTE	-684.	-1173.	-994.	-2553.	-5765.	-6698.	-5614.	-8471.	-10192.	-21614.	-436.	-6532.
• TRANSF. DE CAPITAL	1593.	1684.	1383.	3538.	10875.	8879.	10419.	10736.	15221.	43881.	34947.	61333.
• ENDEUD. NETO	2631.	3259.	4075.	6601.	12484.	10931.	11758.	24593.	36407.	33126.	46078.	60474.
• DISPONIBILIDADES	121.	-176.	-82.	61.	87.	465.	-715.	-84.	-2290.	1847.	-1268.	-8587.
• FINANCIAMIENTO	2792.	3083.	4793.	6662.	12571.	11396.	11035.	24509.	34117.	34973.	44010.	51887.
INVERSION PEMEX	3914	3036	5987	7997	12927	21688	35607	62703	91265	126460	150473	284792
• SUP. DE OPERAC.	2689.	2599.	2485.	5459.	-4220.	10326.	17989.	29200.	53066.	67055.	3401.	272768.
• TRANSF. CORR.	-	-	-	1087.	1691.	1807.	994.	600.	600.	-	-	-
• AHORRO CORRIENTE	2689.	2599.	2485.	6546.	-2537.	12133.	18583.	29800.	53666.	67055.	3401.	272768.
• TRANSF. DE CAPITAL	1.	680.	13.	60.	1471.	64.	62.	73.	62.	-	3206.	3556.
• ENDEUD. NETO	1228.	1073.	3919.	1214.	12967.	9013.	13014.	32926.	38941.	65015.	232421.	38594.
• DISPONIBILIDADES	-4.	444.	-510.	177.	626.	270.	3140.	-176.	-1404.	-6410.	-8255.	-20916.
• FINANCIAMIENTO	1224.	629.	3489.	1391.	13503.	9291.	16962.	72300.	37537.	59405.	224166.	9660.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y EVALUACION HACENDARIA S.H. Y C.P. (Información Hacendaria del Sector Paralelo al 1984).

Cuadro 4.16
Situación financiera del Sector Nacionalizado de los
Energéticos.
(Millones de pesos)

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
P.O.E.X.												
CUENTA CORRIENTE												
• Ingresos	14674	15958	18258	20858	36612	45248	69462	105426	171535	337072	445546	825568
• Gastos	10464	11504	14545	20273	23876	26445	32769	49156	77258	120878	193527	351653
• Def(-) o Sup. Corriente	4210	4394	3723	10622	12735	19403	35993	56228	94270	203394	243989	614602
• Transferencias	-	-	-	1037	1691	1807	594	600	600	-	-	-
* Depósitos	1113	1773	1126	4807	5928	7761	18253	28300	42807	163359	232400	316158
• Def(-) o Sup. Corriente	2641	2537	2537	6472	5829	13449	15034	20528	43563	143635	16989	230447
CUENTA DE CAPITAL												
• Ingresos	1	35	13	60	-	64	62	73	62	-	3205	2336
• Transferencias	-	573	-	797	-	-	-	-	-	-	-	-
• Gastos	3914	3636	5907	7937	12527	21463	35607	62703	91255	126460	230773	284792
Ajamos Netos	-338	-42	-92	74	-2366	-1316	3848	1382	6703	24050	-13980	-15279
Def(-) o Sup. Total	-1284	-629	-3409	-1391	-13593	-9291	-16962	-32750	-37537	-59405	-234166	-9568
C.F.E.A.												
CUENTA CORRIENTE												
• Ingresos	4497	5065	5966	7914	9682	13009	15464	17600	23131	31044	42808	51923
• Gastos	3637	4480	5478	8326	11741	14507	19910	24078	34324	49465	67176	131579
• Def(-) o Sup.	860	585	488	-412	-2139	-1499	-4446	-6478	-9093	-10421	-24368	-69956
• Transferencias	-	-	-	147	150	200	1122	166	1265	2513	27313	68744
• Impuestos	519	575	113	17	-559	-2299	-1006	-7942	-9358	-20934	894	-4342
Def(-) o Sup. Total	261	10	375	-559	-2299	-1006	-7942	-9358	-20934	894	-4342	-
CUENTA DE CAPITAL												
• Ingresos	4	35	3	16	24	45	27	67	21	53	46	-
• Transferencias	1549	1598	1300	3522	10981	8934	10392	10659	15200	43828	36901	61333
• Gastos	1621	2514	3102	7617	17681	13325	19680	22774	39146	57240	73323	106500
Ajamos Netos	-1043	-1183	-1369	-1904	-3467	-4884	-46	-929	-837	-600	-1328	-1680
Def(-) o Sup. Total	-2752	-3083	-4793	-6662	-12571	-11396	-11035	-24509	-34117	-34973	-44610	-51697
C.L.F.C.												
CUENTA CORRIENTE												
• Ingresos	2460	2684	2974	3963	4400	5664	8101	9116	11149	15216	19333	26719
• Gastos	2120	2500	2893	3669	4469	6241	6271	5183	5808	8246	12222	19238
• Def(-) o Sup.	340	184	281	84	-469	-577	2830	3933	5241	6970	7105	7404
• Transferencias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Impuestos	29	30	33	35	54	52	64	60	64	70	87	150
Def(-) o Sup. Total	311	154	268	59	-523	-629	3785	3873	5177	6900	7008	7320
CUENTA DE CAPITAL												
• Ingresos	1	1	1	-	-	13	14	13	23	61	19	71
• Transferencias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Gastos	1036	1009	1075	1517	1702	2443	3244	3891	5010	5912	6888	12626
Ajamos Netos	-190	53	30	-97	99	-412	-397	79	352	-542	136	4428
Def(-) o Sup. Total	-884	-881	-796	-1555	-2260	-2451	159	74	542	507	275	1193

FUENTE: Dirección General de Informática y Evaluación Económica, S.H. y C.P.
(Información Económica del Sector Parastatal, 1984).

B I B L I O G R A F I A .

Carrille Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio.
LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.

México. Editorial Miguel A. Ferrua, S.A. 1983.
Con prólogo de Francisco Labastida O.
243 págs.

Cecea Cervantes, J. Luis.

LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL EN LOS PAISES --
ATRASADOS DE ORIENTACION CAPITALISTA. El caso de Mé-
xico.

México. Instituto de Investigaciones Económicas. --
U.N.A.M. 1983.
Segunda edición.
375 págs.

Centro de Investigación y Docencia Económica.

ESTADO Y PROCESO DE ACUMULACION.

Revista Economía de América Latina; información y --
análisis de la región.
Semestre Núm. 3- septiembre. 1979.

Colegio Nacional de Economistas, A.C.

PETROLEO PARA EL DESARROLLO.

Revista bimestral. Vol. XIV Núm. 3. Mayo-Junio.1980.

Colegio Nacional de Economistas, A.C.

POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO.

El economista mexicano.

Vol. XIII Núm. 6. Noviembre-Diciembre. 1979.

Colegio Nacional y Universidad Nacional Autónoma de
México.

PLANEACION ENERGETICA EN MEXICO. ¿MITO O REALIDAD?

Ciclo de conferencias. Mariano Bauer, Leopoldo García
Colín y Marcos Moshinsky, coordinadores.
México, octubre de 1982, D.F.

1er. edición. 1984.
263 págs.

Escárcega Aguirre, Irma.
ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATA-
TAL. En la industria de transformación.
México 1965-1975. Facultad de Economía.
México. Impresiones Iupita. Tesis U.N.A.M. 1981.
143 págs.

Escuela Nacional de Economía.
BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE ME-
XICO.
Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Eco-
nomía de la U.N.A.M. abril de 1965.
Decimo primera edición. 1981.
Siglo XXI Editores, S.A.
272 págs.

Facultad de Economía, UNAM.
MEXICO DE LOS 70.
Simposio. Investigación económica. Revista de la Fa-
cultad de Economía. octubre-diciembre, núm.150, --
vol. XXXVIII.
512 págs.

Felix Flores, Gustavo.
EL FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
México. Impresión por computadora. Tesis UNAM. 1978.
205 págs.

García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime.
CAUSAS Y EFECTOS DE LA CRISIS ECONOMICA EN MEXICO.
1er. edición en español.
México. El Colegio de México. Colección Jornadas --
Núm. 104. 1984.
126 págs.

Gómez López, Cesar. et.al.
EL PAPEL DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN EL DESARROLLO
CAPITALISTA DEPENDIENTE DE MEXICO.
Por: Cesar Gómez López, Tomás Guítrán Berniser y
Ma. Hilda Mendoza Ibarra. Facultad de Economía.
México. Impresiones Iupita. Tesis UNAM. 1981.
375 págs.

Gómez Tagle, Silvia.
INSURGENCIA Y DEMOCRACIA EN LOS SINDICATOS ELECTRICISTAS.

1er. edición.

México. El Colegio de México. Colección Jornadas ---
Núm. 93. 1980.
225 págs.

Instituto Nacional de Administración Pública.
EMPRESA PUBLICA.

Revista de administración pública. Núm.59/60 de julio-diciembre. 1984.

Instituto Nacional de Administración Pública.
407 págs.

Leal, Juan Felipe.

MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS.

México. Facultad de Ciencias Políticas. UNAM.
Ediciones 'El Caballito'. 1976.
146 págs.

Partido Revolucionario Institucional.

PLAN BASICO DE GOBIERNO: 1976-1982.

Comité Central VIII Asamblea Nacional Ordinaria/Sept
25 1975.
Responsable de la Comisión Redactora: Jesús Reyes ---
Heróles.
215 págs.

Presidencia de la República.

EMPRESAS PUBLICAS.

Colección Seminarios, Núm. 7. Seminario organizado -
por la Secretaría de la Presidencia de la República;
coordinación general de Estudios Administrativos.
México. 1978.
112 págs.

Ruíz Dieñas, Jorge.

SISTEMA ECONOMICO, PLANIFICACION Y EMPRESA PUBLICA -
EN MEXICO.

México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azoapotecalco. Colección Ensayos, Núm. 8. 1982.
130 págs.

- Ruiz Dueñas, Jorge.
EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA
Análisis de una década.
México. Editorial Trillas. UAM. 1982.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
LA PLANRACION ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO.
Comisión del Plan Nacional Hidráulico.
Vol. 10. México. segunda reimpresión. 1980.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
EL EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO: 1976-1982.
Subsecretaría de Evaluación. Dirección General de Documentación y Análisis.
México. 1982.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
LEGISLACION Y DOCUMENTOS BASICOS, 1976-1982.
Subsecretaría de evaluación. Dirección general de Documentación y Análisis.
México. Tomo II. 1982.
- Szekely, Gabriel.
LA ECONOMIA POLITICA DEL PETROLEO EN MEXICO: 1976 - 1982.
El Colegio de México.
Centro de Estudios Internacionales.
México. Primera edición. 1983.
205 págs.
- Tello, Carlos.
LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO: 1970-1976.
Siglo XXI editores. 3ra. edición 1979.
214 págs.
- Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. Et. al.
Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. Publicación Cuatrimestral. No. 2.
Vol. II. Enero-Abril. 1981.