



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

2e1
2

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"LA ACTIVIDAD PROMOTORA DE LA
EMPRESA PUBLICA EN MEXICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A

ARMANDO ARTEAGA TENORIO



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.

C O N T E N I D O

PROLOGO

INTRODUCCION

1	MARCO TEORICO DE LA EMPRESA PUBLICA	9
1.1	Concepto	9
1.2	Crecimiento y Desarrollo Económico	15
1.2.1	Crecimiento Económico	15
1.2.2	Desarrollo Económico	19
1.3	La Actividad Económica del Estado	28
1.4	Origen de las Empresas Públicas	34
1.5	Tipología de la Empresa Pública	38
2	MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO	45
2.1	En la Constitución	45
2.2	Leyes Secundarias	48
2.3	Instrumentos Jurídicos para el Control de la Em- presa Pública	51
2.3.1	Control Centralizado	52
2.3.2	Control Sectorizado	66
3	LA EMPRESA PUBLICA Y LOS PRINCIPALES MODELOS DE DESA- ROLLO EN MEXICO A PARTIR DE 1930	76
3.1	La Empresa Pública en el Cardenismo (1934-1940)..	79
3.2	1940-1958 Período de Industrialización	83
3.2.1	El Gobierno de Manuel Avila Camacho (1940- -- 1946)	83
3.2.2	1946-1958 Etapa de Postguerra, Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortines	87
3.3	Desarrollo estabilizador y sustitución de importa- ciones (1958-1970)	95
3.3.1	1958-1964 Adolfo López Mateos	97
3.3.2	1964-1970 Gustavo Díaz Ordaz	104
3.4	1970-1976 Desarrollo Compartido	110

4	DESARROLLO DE LA EMPRESA PUBLICA A PARTIR DE 1976 ...	134
4.1	1976-1982 Alianza para la Producción	134
4.1.1	Contexto	134
4.1.2	Alianza para la Producción	135
4.1.3	Reforma Administrativa	136
4.1.4	Sectorización	137
4.1.5	Plan Global de Desarrollo (P G D)	141
4.1.6	La Empresa Pública en el P G D	145
4.1.7	La Empresa Pública y su impacto en los sectores de la economía	149
4.1.8	Nacionalización de la Banca	167
4.1.9	Reestructuración del sector paraestatal ...	171
4.2	1982-1986 Reordenación económica y privatización	173
4.2.1	Contexto	173
4.2.2	Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	174
4.2.3	La Empresa Pública en el Plan de Desarrollo	178
4.2.4	La Empresa Pública y el cambio estructural.	185
4.2.4.1	Cambio Estructural	186
4.2.4.2	Modernización de la Planta Productiva	189
4.2.4.3	Incursión del Sector en Nuevas Ramas Industriales	191
4.2.4.4	Reorganización del Sector y la Reorganización de su Desarrollo	192
4.2.5	La Empresa Pública y la Reconversión Ind.	194
5	EFICACIA, EFICIENCIA E INDICADORES MACROECONOMICOS DE LA EMPRESA PUBLICA	204
5.1	Concepto de Eficacia	204
5.1.1	Eficacia Social	207
5.1.2	Eficacia Económica	208
5.1.3	Eficacia Funcional	209
5.2	Concepto de Eficiencia	210
5.2.1	Eficiencia Productiva	213
5.2.2	Eficiencia Financiera	215
5.3	Indicadores macroeconómicos	218
5.3.1	Producto Interno Bruto	219
5.3.2	Ingresos Tributarios	223

5.3.3 Comercio Exterior	227
5.3.4 Gasto Público	231
5.3.5 Empleo	236
5.3.6 Transferencia	241
5.3.7 Deuda Externa	244

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

P R O L O G O

El Estado regulador de la vida social surge como institución histórica frente a la necesidad humana de organización. En términos jusnaturalistas, según el pensamiento -- Hobbesiano, el surgimiento del Estado da fin al "estado de guerra" rompiendo así con la agresividad del "estado natural". Sin embargo, a pesar de que el Estado nace de la sociedad, el momento mismo de su nacimiento lo convierte en un producto ajeno a ésta: es decir, con la aparición del Estado se suscita la escisión entre la vida pública y la vida -- privada; dicho de otra manera, se gesta la separación entre el Estado y la sociedad civil. Este, se sitúa por encima de la vida social al tiempo mismo que delimita sus funciones en un terreno meramente público, que atiende a las necesidades de organización, preservación, representatividad y mediatización del género humano.

El fundamento político y social del Estado moderno se erige tomando como plataforma el consenso social, consistente en la conjugación de la suma de las voluntades individuales expresadas en la voluntad general. Desde aquí con la concertación del contrato social, advertido en el pensamiento de Rousseau, el Estado adquiere el compromiso de proveer y reproducir las condiciones favorables para la existencia pacífica del conglomerado social.

El origen del Estado moderno se sustenta en función de las relaciones entre hombres libres e iguales entre sí. No obstante, esta relación de libertad e igualdad está condicionada en el sistema de producción capitalista, a factores netamente materiales. De tal forma, se advierte que la igualdad debe adquirir un nivel de abstracción que le permita integrar a toda la sociedad y a todos los hombres, como individuos, -- dentro de un mismo terreno: esto es, a través de un esquema jurídico. Este esquema jurídico, emanado de la doctrina -- kantiana, homogeniza a todos los hombres ante la ley, como -- ciudadanos poseedores de los mismos derechos y obligaciones. Sin embargo, la desigualdad como tal no deja de existir en el terreno material y se ve determinada por la posesión de los -- medios de producción. El Estado, como representante de la -- voluntad general permite también la subsistencia y reproducción de una clase dominante, la burguesía, que es la detentadora de estos medios de producción y sustenta intereses meramente individuales, al tiempo mismo que se consolida como grupo de poder y presión en la toma de decisiones políticas.

Como representante de la voluntad general, el Estado ad quiere un nivel de abstracción que lo convierte en intangible, asentándose como real en el régimen político al tiempo mismo que se manifiesta, de manera inmediata, a través de la Administración Pública. El Estado moderno para su funcionamiento, se conforma en base a la existencia de tres poderes --

que son: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los --
 cuales en términos formales, permiten el establecimiento de --
 un sistema de contrapesos y balanzas impidiendo la preponde--
 rancia de uno de éstos. A pesar de la perfección aparente --
 del sistema de contrapesos y balanzas, se ha necno notar, al
 través del desarrollo histórico, una constante rivalidad so--
 bre todo en los poderes legislativo y ejecutivo. De esta ma--
 nera se ha dado lugar a la conformación de dos tipos de gobier--
 no distintos según la relevancia que tenga uno de los dos po--
 deres, cuando la preponderancia en el gobierno se da a favor
 del poder ejecutivo se consolida un régimen presidencial y --
 cuando la inclinación en el gobierno se da a favor del poder
 legislativo se consolida un régimen parlamentario.

El contexto histórico nacional ha llevado al poder Eje--
 cutivo a ser el preponderante en el sistema político mexicano
 en virtud de que en él se han concertado las relaciones de po--
 der principales que condicionan la vida y el desarrollo de --
 nuestro país. El poder ejecutivo constituye el terreno sui
 generis de la Administración Pública Mexicana.

Ahora, en virtud de que el Estado capitalista no sólo --
 representa el interés individual de capital, como ya se men--
 cionó anteriormente, sino el interés general de la sociedad,
 éste deberá resolver los conflictos entre sus facciones para
 evitar así los rompimientos drásticos en el sistema político
 social. Por lo tanto, se advierte que el poder Ejecutivo ha

adquirido un carácter mediatizador, a través de su Administración Pública, al mismo tiempo que atiende al interés específico de una clase.

La Administración Pública se consolida como el instrumento que el gobierno utiliza para la ejecución de sus programas, se encuentra constituida como un cuerpo propio, la burocracia. Desde una perspectiva Weberiana, la Administración Pública se comprende como el aparato del Estado o "maquinaria formal" que detenta y -- ejerce el monopolio de la violencia. Sin embargo, a pesar de su parcial verdad, esta concepción de la Administración Pública está teñida de cierto pesimismo, en virtud de que si bien es cierto -- que el Estado y junto con él la Administración Pública, tiene el monopolio de la violencia y el poder, también es cierto que este monopolio es otorgado por la sociedad civil mediante el consenso general como expresión de la voluntad social.

El divorcio existente entre el Estado y la sociedad civil es mediatizado y paliado por la Administración Pública. La Administración Pública se hace tangible como realidad inmediata del Estado en la sociedad civil a través de la prestación de servicios tales como la educación, alumbrado, seguridad, transporte, etc., una de las formas más palpables de apreciar la presencia de la Administración Pública con el contexto nacional mexicano tanto en los ámbitos sociales como económicos, se concretiza a través de las Empresas Públicas. En términos estructurales la Empresa Pública se ubica en el Sector Paraestatal de la Administración Pública.

INTRODUCCION

El desarrollo de la Empresa Pública reviste gran trascendencia en la vida nacional, en virtud de que sus lineamientos han estado orientados al frente del desarrollo económico y social del país. La empresa pública se consolidó como el principal instrumento de canalización del Estado para dar cumplimiento a su función asistencial, al mismo tiempo que le ha permitido reforzar su rectoría en el sistema capitalista de producción, vía la regulación y promoción del mercado nacional. Es por ello que un análisis sobre la evaluación y perspectivas de la Empresa Pública en el desarrollo nacional reviste especial interés para los estudiosos de la Administración Pública.

A partir del régimen presidencial de Lázaro Cárdenas, el Estado a través del Sector Paraestatal ha intentado detentar la vanguardia del capitalismo, sobre todo en el ámbito de la regulación de las relaciones de producción. Este hecho se hace tangible con la apreciación del crecimiento que presentó la empresa pública a partir de 1934 en todos los ámbitos de la vida nacional fecha a partir de la cual el Estado comienza a consolidarse como el primer promotor de la economía. La influencia de la Empresa Pública se ha canalizado mediante funciones tales como la generación de empleos, la redistribución del ingreso nacional, la conservación de industrias prioritarias y estratégicas para el desarrollo, la creación de organismos de apoyo y fuentes de financiamiento.

miento y la regulación del mercado interno entre otros. Este conjunto de tendencias presentadas por la Empresa Estatal le ha permitido constituirse como base material para el impulso y la regulación de las actividades económicas de nuestro país.

Sin embargo, la reducida generación de excedentes, resultado de su función social, el alto grado de endeudamiento que representa para el Gobierno Federal así como el gran crecimiento y la carencia de un sistema efectivo de coordinación y control, han conducido a la Empresa Pública a consolidarse como una pesada carga para el Estado, en el ámbito de sus finanzas públicas.

De igual manera se ha podido apreciar, a raíz de la tendencia neoliberal, propia de los sistemas capitalistas contemporáneos, cómo el Estado ha venido implementando políticas y programas diversificados para dar respuesta al problema de la empresa pública. Dentro de este conglomerado de políticas y programas, figuran principalmente la desaparición, fusión y venta de paraestatales, así como la creación de nuevos mecanismos de control y coordinación, integradas a programas sectoriales. No obstante, de los objetivos planteados en la implementación de estas políticas, los efectos no han sido del todo satisfactorios, en virtud de la carencia de una instrumentación eficiente y rígida que permita controlar y coordinar a toda la Empresa Pública en su conjunto al mismo tiempo que la lleve a incrementar sus niveles de productividad.

Más aún, de la problemática sui géneris que presenta la em

presa pública en México basta con revisar el contexto por el que atraviesa nuestro país, en lo referente a la crisis coyuntural y estructural, para valorar el reto al que tiene que orientarse - frente a los condicionantes que propicien el desarrollo de la vida nacional. Esto es, que la empresa pública no sólo deberá resolver sus problemas como tal, sino enfrentarse al detrimento -- del contexto nacional mexicano.

Ante esta situación, el presente trabajo analiza el desarrollo de la empresa pública y el condicionamiento histórico general en el que se ha visto inmersa en los diversos regímenes -- presidenciales a partir de 1934. Contempla también un estudio - sobre los indicadores cualitativos y cuantitativos más importantes para medir su eficacia y eficiencia. Por otra parte, aporta algunos de los principales conceptos manejados en el programa -- académico de la materia "Empresas Públicas" impartida en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M.

En términos generales la investigación permite valorar -- las perspectivas generales de la empresa pública en México, así como también brinda las bases para aportar criterios en torno al - mejoramiento y estudio de los mecanismos de coordinación y control.

El primer capítulo analiza el marco teórico de la empresa pública y contempla elementos tales como su conceptualización, - su origen y clasificación, así como también el concepto de desarrollo y crecimiento para comprender la importancia que tiene el sector paraestatal como promotor en la vida nacional.

El capítulo 2 contiene la compilación del marco jurídico - del sector paraestatal mexicano tanto en la Constitución como en las leyes secundarias.

El comportamiento de la empresa pública en los diferentes regímenes presidenciales y principales modelos de desarrollo a - partir de 1934, está comprendido en los capítulos 3 y 4.

Finalmente, el último capítulo por una parte contiene la -- conceptualización de la eficacia y la eficiencia en la empresa - pública y por otra un estudio sobre los principales indicadores macroeconómicos, que resultan de interés para el caso particular de la empresa pública.

1. MARCO TEORICO DE LA EMPRESA PUBLICA

1.1. CONCEPTO

El Estado moderno para dar cumplimiento a sus objetivos distribuye sus funciones en tres poderes, que son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, los cuales, en términos formales, permiten el establecimiento de un sistema de contra pesos y balanzas. Sin embargo, a pesar del equilibrio y per fección aparente de este sistema, se ha patentizado, a través del desarrollo histórico, una constante rivalidad sobre todo entre los poderes legislativo y ejecutivo, dándose lugar a la conformación de dos tipos de regímenes distintos, según sea la relevancia de cada uno de ellos. Así, cuando la preponderancia en el gobierno la detenta el poder ejecutivo, se con solida un régimen presidencial, mientras que cuando la detenta el poder legislativo, se consolida lo que se ha denominado un régimen parlamentista.

El contexto histórico nacional ha llevado al poder -- ejecutivo a detentar la preponderancia en la toma de decisiones del sistema político mexicano, en virtud de que en él se han concatenado las principales vertientes de poder que condi cionan la vida y el desarrollo de nuestro país (1). En este sentido si advertimos que el poder ejecutivo constituye el te

(1) Para efectos de una profundización y análisis del tema, véase Carpizo Jorge "El Presidencialismo en México" Ed. Siglo XXI.- México 1983.

reno sui géneris de la administración pública mexicana, se advierte también la relevancia que adquiere ésta en la toma de decisiones y desarrollo de la vida nacional.

El poder ejecutivo, como ejecutor de las actividades del Estado, ha adquirido un carácter mediatizador a través de su administración pública, puesto que no sólo representa el interés de una clase, sino el interés general de la sociedad, motivo por el cual deberá resolver los conflictos entre sus facciones, inherentes a la contradicción de clases del sistema capitalista, para evitar así los rompimientos drásticos del sistema político social. La administración Pública se consolida como el instrumento que el gobierno utiliza para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Estructuralmente la administración pública se encuentra conformada por un vasto conjunto de instituciones y organismos a través de los cuales responde a los requerimientos sociales, y se encuentra organizada en dos sectores, que son el sector central y el paraestatal. El sector central se integra por un conjunto de Secretarías y Departamentos de Estado que tienen como finalidad prestar a la sociedad los servicios generales que le corresponden al Estado, ésto es mediante el cumplimiento de actividades tales como:

- La preservación de la paz interior
- La protección de la nación frente al exterior
- La reglamentación de la propiedad

- La impartición de educación básica
- La recaudación de impuestos
- La aplicación y ejecución de las leyes dictadas por el legislativo
- El proporcionar las condiciones mínimas de salud y bienestar, etc.

Por su parte, el sector paraestatal de la administración pública federal se constituye por el conjunto de entidades que tienen como objetivo producir bienes y servicios para ser vendidos o transferidos a determinados sectores de la sociedad, mediante la aplicación de las políticas de precios y tarifas.

Hay que puntualizar el hecho de que a pesar de que en muchas ocasiones este conjunto de organismos presentan similitud con las empresas privadas, en cuanto a su estructura y formas de operación, los objetivos que persiguen difieren en demasía de los objetivos perseguidos por el sector privado.

Desde esta perspectiva, el sector paraestatal se integra por el conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas de participación mayoritaria y minoritaria, fideicomisos, fondos, sociedades nacionales de crédito e instituciones nacionales de crédito cuya función se orienta al fomento del desarrollo y crecimiento general de la economía y la sociedad. De acuerdo a la definición concedida por Ignacio - Richardo Pagaza, desde el punto de vista jurídico, "La descentralización es una forma administrativa mediante la cual el -

Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta servicios o proporciona bienes para alcanzar los fines que el Estado determina" (1).

Si bien es cierto que hay diversidad en los conceptos empleados para identificar a las entidades de la administración pública paraestatal, de acuerdo con muchos autores - existe conformidad para denominarlas como empresas públicas: "La empresa pública, a la luz del derecho positivo mexicano, es una entidad de producción o prestación de bienes o servicios que posee una contrapartida patrimonial directa por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias o de asociación con capitales privados o sociales o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público y sujeta a cumplimientos forzoso y directo de los planes y programas fundamentales y a un régimen específico de control autoritario" (2)

Por su parte, Alejandro Carrillo Castro define a la empresa pública como "La unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios que nace y se desarrolla -- dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, so-

(1) Pichardo Pagaza, Ignacio INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. INAP/CONACYT pp 343, México 1983

(2) García Ramírez, Sergio DERECHO SOCIAL, ECONOMIA Y LA EMPRESA PUBLICA DE MEXICO. INAP Estudios serie 2 No. 3 -- 1982.

ciales y jurídicas, que le confieren raíz y sentido específico... es un fenómeno histórico contingente que sería difícil de atrapar formal y materialmente en una sola caracterización con validez universal y constante"(1).

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La Ley de la Administración Pública Federal señala -- que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

Son empresas de participación estatal mayoritarias -- las siguientes: las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales de seguros y fianzas; en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades para estatales, conjunta o separadamente, adopten o -- sean propietarios de más del 50% del capital social.

(1) Carrillo Castro, Alejandro LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1983 p. 5

- b) Que la constitución de su capital se haga figurar en títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar el presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de gobierno.

FIDEICOMISOS.

Los fideicomisos públicos a que se refiere son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

1.2. CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO

Para obtener una mejor comprensión del impacto que -- han ocasionado y ocasionan las Empresas Públicas en el desa-- rrollo nacional resulta necesario, en primera instancia, ana-- lizar los procesos de desarrollo y crecimiento económicos.

Desde esta perspectiva se podrá visualizar el papel -- que detentan las empresas públicas en la vida nacional como promotoras del desarrollo.

1.2.1. CRECIMIENTO ECONOMICO

Así pues, podemos hablar de crecimiento económico de una nación cuando mediante la utilización de capacidades productivas adicionales, tales como los bienes de inversión y -- las inversiones líquidas aumentan la producción de un modo -- continuo. Visto desde otra posición, se dice que la econo-- mía de un país se encuentra en crecimiento cuando su renta -- real per cápita mantiene un aumento sostenido. El creci-- miento económico de un país no implica necesariamente un cam-- bio sustancial en su estructura económica en lo que se refie-- re a las funciones de producción. De este contexto se des-- prende la premisa que el crecimiento equivale simple y sencillamente al aumento de la producción, es decir, al aumento -- del flujo del ingreso o de Producto Interno. De la misma -- manera puede estimarse en términos de mejora o eficacia de la potencialidad humana, es decir, como el crecimiento de la pro-- ductividad del trabajo.

No obstante, no podemos afirmar que alguno de estos criterios sea superior al otro, puesto que cualquier variante para su aplicación sería dependiente del contexto en el que se desenvuelven.

"Como indicadores del crecimiento suelen utilizarse medidas referidas a la unidad, por ejemplo: ingresos por - cabeza, en otras ocasiones, se utilizan medidas agregadas -- que ofrecen resultados más avanzados en lo que el mayor interés no radica en la evaluación de los ingresos individuales, sino en el mantenimiento de un continuado crecimiento en el ingreso nacional, por ejemplo, para evitar inflaciones y deflaciones crónicas"(1).

Por otra parte, no podemos dejar de lado el auge del proceso tecnológico como base de la tendencia de crecimiento; sin embargo, podemos concatenar que es un fenómeno derivado de la acción humana en el progreso social que se establece - a partir del gran auge que ha habido tras la aparición del - capitalismo, que ha traído consigo el desarrollo de un vasto volumen de inventos y técnicas. En este sentido, "hay que observar la enorme aceleración experimentada por las tasas - de crecimiento de determinados países en relación a determinados periodos históricos anteriores, por ejemplo, los países

(1) Gould Y. J. A DICTIONARY OF THE SOCIAL SERVICES. Nueva York 1969 en el diccionario de ciencias sociales de I. - Campos. Madrid, Instituto de Estudios Políticos 1976. - p. 578

de Europa Occidental y América del Norte, a partir de 1750, aproximadamente, han experimentado una tasa de crecimiento - que puede haber sido treinta o cuarenta veces mayor que siglos anteriores" (1).

Si siguiendo esta línea, el crecimiento de la tasa de la renta depende directamente de la acumulación de capital. A pesar de que en un principio parece depender de la proporción de la renta ahorrada derivada de los hábitos de consumo. No obstante, es conocido que la reinversión de beneficios han sido la principal fuente de financiamiento de las inversiones y los beneficios, por tanto, son mayores mientras mayor sea la tasa de acumulación. Una sociedad progresiva en su crecimiento, tendrá normalmente una elevada tasa de ahorro y acumulación de capital, así como también detendrá un elevado proceso técnico y crecimiento demográfico, en virtud de que esas características son esenciales para el crecimiento.

Es necesario puntualizar que el crecimiento se da únicamente en términos cuantitativos; producto nacional bruto, pero no quiere decir que el incremento de éste sea necesariamente similar al crecimiento de la población. Es decir, el crecimiento no implica una mejoría en el nivel de vida de una sociedad, puesto que esos factores son propios del desarrollo económico, como se verá más adelante.

(1) IDEM p. anterior. pp. 579

Por lo que se refiere a los agentes y mecanismos del crecimiento económico, R. Barre cita, para las sociedades occidentales: la revolución agrícola, el capital privado, la función estatal, el desarrollo de medios de comunicación, niveles de financiamiento, etc. para el caso de las economías planificadas, solamente influyen en el crecimiento de agentes tales como el Estado, el partido, los sindicatos, etc.. También hace diferencia entre lo que se denomina crecimiento cerrado, como el caso de Japón y crecimiento abierto, como el caso de Israel, según la restricción o no de la afluencia de capital y personal extranjero(1).

Hay que hacer hincapié en el hecho de que una economía que presente una tasa de crecimiento alta, será una economía que se mantendrá con bastante energía, alcanzando desde el punto de vista de los clásicos cercanía al pleno empleo. Es decir, no cesará de expandirse hasta encontrar limitantes tales como capacidad física o mano de obra. Será una economía de hombres de negocios activos y arriesgados en donde las expectativas son cambiantes en sentido optimistas, previstos beneficios a posterior que permitan adoptar proyectos y técnicas de planificación y planeación permisibles de una expansión económica y social excesiva.

Para evitar el desequilibrio y la desestabilidad económica

(1) Barre, R. EL DESARROLLO ECONOMICO / C.F.E. México 1962 - pp. 58-107.

mica, es necesario que el crecimiento mantenga también características de equilibrio, o lo que es lo mismo, requiere de una expansión que se geste armónicamente en todos los sectores de la economía.

En el caso de que algún sector de la producción tenga una capacidad de expansión baja o nula, afectará la capacidad expansiva de otros sectores, es necesario entonces, echar mano del progreso técnico que tiende a solucionar o al menos a paliar los efectos de desequilibrio y desestabilidad.

Desde el punto de vista de la planificación, se echará mano de las políticas anticíclicas de desarrollo. No obstante, del crecimiento de algunos sectores críticos.

1.2.2 DESARROLLO ECONOMICO

Por lo que se refiere al desarrollo, este concepto se encuentra intrínsecamente ligado a la categoría de progreso nacional; no obstante, desde un punto de vista económico, el desarrollo se define mediante la capacidad de flujo de ingresos que es susceptible de medirse con un aumento de los mismos en relación a cada unidad de la fuerza de trabajo. Es decir, por desarrollo económico se entiende el proceso de incremento del ingreso nacional real por habitante. El factor de persistencia es lo que diferencia, en alguna forma, su esencia con el crecimiento del ingreso que sólo pasa a formar parte de la fase expansiva del ciclo de desarrollo. Por lo

que se refiere a la medición por habitante, se determina que el nivel de ingreso debe crecer a una tasa más alta que la - de la población, pudiendo así redistribuirse equitativamente entre ella.

"El desarrollo económico suele definirse como un - - aumento de los recursos disponibles más que proporcional al aumento de la población. Sin embargo, hay que señalar que ésto no es más que una expresión muy simplista del fenómeno, es necesario completarla con unos promedios significativos, corregidos por un análisis de las estructuras del consumo y la producción... Los promedios son la renta nacional medio por habitante y el consumo real medio por habitante"(1). -- Cabe hacer mención que en cuanto a la estructura del consumo, la mayor renta que representa el desarrollo económico trae consigo un aumento relativo mayor en el consumo de los bienes menos esenciales en comparación con los esenciales.

Desde un enfoque más restringido, la diferenciación de éste con el concepto de crecimiento económico resulta visible ante la panorámica de cualquier observador. En efecto, el término de desarrollo económico se emplea para medir no los parámetros cuantitativos, como es el caso de crecimiento, sino los parámetros cualitativos. De tal forma, el verdadero progreso de la economía y por tanto el desarrollo,

(1) Heller, W. DICCIONARIO DE ECONOMIA POLITICA. Editorial Labor, Barcelona, España 1965 pp. 145

se diferencia del crecimiento, en virtud de que los distintos sectores de la economía se desenvuelven armónicamente - en aquél, llevando consigo una mejora en las condiciones de vida sociales.

Cuando definimos el desarrollo como un proceso, lleva implícito su carácter dinámico y, por tanto, amplitud -- del campo que el término incluye. El ingreso nacional real por habitante es el resultado de la actividad total de la economía y debe expresarse en forma de una cantidad determinada, resumida de una variedad demasiado compleja de hechos, concatenados en la acumulación de capital.

"La relación entre acumulación de capital y crecimiento del ingreso, definida por el valor del coeficiente - capital producto, es directa: el ingreso no puede incrementarse a menos que exista cierta inversión neta, ésto es, -- que exista acumulación de capital. Esta relación dinámica en sí esclarece la calidad de "proceso" que reviste el desarrollo. En efecto, el "incremento persistente" del ingreso requiere también incrementos persistentes de la inversión neta anual, es decir, un proceso continuo de acumulación de capital" (1)

Para dar respuesta al origen y a la conceptualización del desarrollo han surgido una diversidad de corrientes

(1) IDEM. pp. 678

tes y pensamientos dentro del ámbito teórico de la economía. En este sentido podemos retomar cuatro corrientes como las más características que se conforman por las explicaciones al fenómeno de: Los clásicos, Marx, Schumpeter y las explicaciones operacionales.

Por lo que se refiere a los clásicos, grupo representado por Smith y Ricardo su acepción estaba sustentada tanto en el análisis de la naturaleza y causa de las riquezas de las naciones como la búsqueda de las leyes que regulan la distribución relativa de esta riqueza. Los principales elementos de esta teoría sostienen que los hombres poseen una tendencia natural de preocupación por obtener su máximo bienestar posible y como las causas están sustentadas en una manera armoniosa, la suma de los esfuerzos individuales se traduce de un esfuerzo por el bienestar general. Por lo tanto, el desarrollo económico se podrá obtener mediante la división del trabajo como consecuencia inherente de la condición humana a negociar el producto excedente de su trabajo. Este proceso se hace acumulativo en virtud de la interacción estimulante entre los incrementos de la producción, así como la magnitud creciente del mercado.

Sin embargo, se observa que la tasa de utilidades comienza a decrecer porque la relación entre capital y mano de obra y los recursos naturales que se consideran limitadas llegan a un nivel máximo más allá del cual comienza el desarrollo.

Separado a los instrumentos de análisis y conceptos básicos de los clásicos, Marx aplica un enfoque de análisis distinto para determinar el crecimiento y desarrollo de la economía. Las principales diferencias apreciadas por Marx son, por una parte, que el excedente económico hace por único origen la capacidad de la fuerza de trabajo para producir más bienes de los necesarios para la satisfacción de sus necesidades; y por otra: que se disuelve la dicotomía de capitalistas o empresarios y dueños de la tierra, quedando sintetizados en los propietarios de los medios de producción. - El factor fundamental que le concede mayor dinamismo al proceso económico plasmado en la innovación de las técnicas, -- consiste en la implantación de la tecnología que juega un papel importantísimo en el sistema de producción capitalista. - Así pues, la acumulación mejora el lote de la fuerza de trabajo, induciendo cada vez más su incremento, pero la acumulación se encausa también por la vía de la innovación técnica ahorradora de trabajo que ofrece mejores oportunidades al empresario, cuyos gastos se ven altamente disminuidos por el ahorro de la mano de obra, aumenta, por lo tanto, la capacidad del sistema para acumular capital, pero en el mercado de mano de obra se produce un desequilibrio demasiado serio. La innovación tecnológica es causante del desempleo, al tiempo que da permanencia a un excedente en la mano de obra que deprime los salarios y el poder de compra de la población. "El ejército industrial de reserva" se alimenta periódicamente -

con las crisis que sacuden al sistema, provocadas por la desestabilidad entre la esfera de la producción y el consumo.

Por lo tanto, el desarrollo en el sistema capitalista de producción desde la perspectiva marxista, lleva impresas contradicciones que hacen de este desarrollo un desarrollo desigual.

Desde la perspectiva de Schumpeter, se descubre que la acumulación de capital existe a causa de que algunos empresarios han introducido innovaciones tecnológicas en el proceso de producción, haciendo así del empresario un innorador que con su acción discontinua arrastra a los imitadores de menor magnitud y abre nuevos caminos para el proceso de expansión; no obstante, Schumpeter describe también la irrupción de su innovador, que provisto de una idea productiva, crea nuevas formas de producción, modificando el uso de los recursos al tiempo que lleva la producción a niveles más altos. Surge así el concepto de "creación destructiva" con el cual nuestro autor contribuye brillantemente a la acep-ción del término desarrollo.

"El proceso de esta creación no sólo implica la destrucción de formas de producción preexistentes, sino además, alza en los precios que inducen incrementos secundarios de la inversión. La expansión total se forma con la suma de inversiones conectadas directamente a la innovación, más estas inversiones inducidas"(1).

(1) IDEM p 680

Finalmente las explicaciones operacionales de la economía neoclásica, sostienen que la tasa de interés en cuanto a precio no es otra cosa que una relación conveniente entre las fuerzas de la oferta y demanda, cumple la función de relacionar, esas fuerzas en condiciones tales, que permitan el desarrollo económico y acumulativo de la economía. Por lo que respecta a los factores o móviles que pueden explicar la existencia de esas fuerzas y su orientación se suscitan dos enfoques o caen fuera de la competencia del economista como el progreso tecnológico y el crecimiento de la población; o se explican a través del supuesto de racionalidad de la acción humana.

Este nuevo enfoque concedido por los economistas neoclásicos al problema del desarrollo, no obstante de lo restringido de sus análisis, conlleva al surgimiento de nuevas modalidades en el terreno teórico-práctico de la economía; - es decir, que al apreciarse las limitaciones del sistema capitalista, en cuanto al progreso tecnológico y el crecimiento de la población, surge la planificación como una variable de relevante importancia.

"El nuevo grado de socialización de la producción, - ligado a la revolución científico-tecnológica, lleva a los economistas burgueses a la necesidad de reconocer una planificación a escala del Estado, bajo la dominación del capital y en su interés. El carácter de la utilización del tiempo y del capital en la producción moderna, la especialización -

de las empresas, las necesidades de las grandes organizaciones y los problemas del funcionamiento del mercado en las -- condiciones de la técnica de punta predeterminan la necesidad de la planificación(1).

En este sentido, actualmente se considera que para -- promover un desarrollo con menores contracciones, se debe utilizar la planificación estatal, cuyas tendencias principales deben estar orientadas a los siguientes factores:

- 1) Crear las condiciones generales en los terrenos -- económicos políticos y sociales para promover el desarrollo.
- 2) Familiarizarse e interrelacionar al gobierno, a -- través de su administración pública, con la comunidad mercantil, y al público en general, con las potencialidades y ventajas que brinda el desarrollo.
- 3) Realizar inversiones en terrenos básicos de la -- economía de tal forma que permita la satisfacción de necesidades primarias para la sociedad.
- 4) Tomar medidas que destinen al estímulo y fomento de las actividades e inversiones del sector privado, haciendo posible una integración más amplia y

(1) Noselov, S. "LA ADMINISTRACION FUNDAMENTAL DEL CAPITALISMO" y "LA EPOCA CONTEMPORANEA" Ed. Nuestro Tiempo 1984 p 109

coordinada de los sectores públicos y privados, - capaz de crear las condiciones necesarias para el desarrollo.

Es precisamente en este terreno como veremos más adelante, donde encaja la administración pública como promotora de desarrollo nacional, vía su sector paraestatal.

1.3 LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO

El Estado moderno se consolida como un producto genuino del sistema capitalista de producción, surge aunado al sentimiento de unificación nacional y se da como resultado de las revoluciones burguesas erigiéndose sobre el rompimiento con los resabios del sistema despótico feudal. En términos de legitimidad, se esgrime a través de los fundamentos del derecho moderno.

Su primera modalidad o figura, se patentiza en el sistema parlamentista, donde la función estatal se concretaba al concepto de Estado gendarme y representativo; es decir, a la vigilancia y salvaguarda de la paz social, tanto hacia su interior como hacia su exterior. Es característico de esta modalidad la no intervención gubernamental en la vida económica y social que se plasma en la conceptualización liberal del sistema de mercado "laissez faire, laissez passer".

Los principios que sustentan la existencia del sistema capitalista y fundamentan a la sociedad burguesa, se erigen sobre dos líneas principales que son:

a) Primeramente la que corresponde a la máxima utilización de las fuerzas productivas de la sociedad que, en su puesto, propician el óptimo desarrollo de la ciencia y la tecnología en beneficio de la sociedad.

b) El segundo sostiene el intercambio equilibrado y equivalente entre los hombres. Este sustenta a través de los principios kantianos del derecho moderno, que conceden, mediante una plataforma de abstracción, igualdad y libertad a todos los hombres frente al Estado(1). Por lo tanto, si todos los hombres son iguales como ciudadanos, con los mismos derechos y obligaciones, las transacciones realizadas entre ellos serán justas e iguales.

Desde esta perspectiva teórico-formal no se veía la necesidad de la presencia estatal en la vida económica, el sistema económico de libre mercado era autorregulable y la función gubernamental solamente se limitaba a la vigilancia y concatenación de la superestructura social.

Sin embargo, al advertir la contradicción de estos fundamentos se da un derrumbe de la supuesta perfectibilidad detentada por los teóricos liberales y atribuida al sistema de producción capitalista. Este desmantelamiento teórico-formal se gesta a partir de dos principios y niveles, que son el teórico y el práctico.

a) Por un lado, se vislumbra en el terreno práctico

(1) Para una mejor disertación al respecto, véase Córdova, Arnaldo "SOCIEDAD Y ESTADO EN EL MUNDO MODERNO" Ed. -- Grijalvo, México 1976, pp. 109-149

el surgimiento de constantes crisis que poco a poco habían debilitado paulatinamente el capitalismo desde principios de siglo, cuya cristalización máxima se consolida para el año de 1929.

b) Y, por otra parte, figura el surgimiento de la -- doctrina marxista que, en el terreno ideológico, fundamenta, como resultado de la apreciación de las contradicciones propias del sistema económico-capitalista, la existencia del intercambio desigual, así como la lucha de clases en la sociedad burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clases. Unicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas contradicciones de opresión por otras nuevas. Toda la sociedad -- va dividiéndose cada vez más en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases, que se enfrentan directamente: la -- burguesía y el proletariado (1).

A raíz del derrumbe de la supuesta perfectibilidad -- del sistema capitalista, surge entonces, una relación distinta para el Estado en cuanto a su papel frente a la sociedad y a la economía. En este sentido se puede advertir cómo -- a lo largo de la etapa imperialista las contradicciones inherentes a la acumulación y reproducción de capital, así como

(1) Marx, C. y Engels F. "MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA" -- Ediciones de Cultura Popular. México 1978 pp 30 y 31

sus manifestaciones, en especial la crisis del 29-33, ocasionaron un giro trascendental en las relaciones liberales que imperaban, con respecto a la función del Estado en la Economía. Esa crisis, además de demostrar lo inestable del equilibrio capitalista, hizo patente la debilidad de las formulaciones teóricas que pregonaban la posibilidad de una regulación automática de la economía. El Estado ya no funge solamente como gendarme y representativo del orden social. -- Las agudas crisis del capitalismo mundial ponen de manifiesto la necesidad del intervencionismo para la regulación -- del mercado.

El Estado pues, asume "El papel de responsable principal mediante políticas anticíclicas, dado que las crisis y las depresiones cada vez fueron más bruscas y profundas -- (1873, 1890, 1900, 1907 y 1930) y las recuperaciones cada -- vez más lentas, débiles, hasta llegar a la gran crisis del 29, cuando le fue imposible a la empresa privada, y al sistema de mercado conseguir su revitalización, ya que los propios empresarios, asalariados, y desocupados, pedían su intervención como único capaz de adoptar correctivos eficaces para -- recobrar la estabilidad perdida" (1). Aparece pues, la -- figura estatal con una nueva modalidad, conocida como -- "Welfare State", "Estado benefactor" o "Estado intervencio--

(1) López, Fernando "PLANEACION Y EMPRESAS ESTATALES", en -- RAP 59-60. Ramírez, INAP/1984 México, pp 37.

nista". En este momento el Estado benefactor comienza a -- consolidarse como el principal promotor de la economía y del desarrollo nacional.

"En contra de la figura tradicional, liberal del Estado gendarme y acogiendo o superando inclusive, en algunos puntos las etapas del Estado promotor y benefactor, hasta -- arribar a la idea de que este puede planificar integralmente la economía, se ha asentado la decisión de que el Estado cobre mayor presencia: la de un protagonista en la vida económica y social de los países, erigiéndose en el llamado Estado Social que explícitamente admiten unas Constituciones políticas modernas, como la Francesa y la Española; aquél abre un ancho campo para que el poder público ahora además poder político, económico y social, participe directamente en las tareas de producción y de servicio"(2).

Para el caso de México, como resultado de la revolución de 1917 el Estado toma un viraje trascendental en cuanto a sus funciones, al mismo tiempo que se consolidan las bases legales para la conformación de un sistema presidencialista.

La Constitución otorga facultades al ejecutivo que le permiten intervenir en las relaciones de propiedad, a tra-

(2) Carrillo Castro, "LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO" Miguel Porrua. 1983 pp 11

vés del Artículo 27 y en las relaciones laborales, Artículo - 123.

De esta manera se da la pauta legítima para el intervencionismo estatal en la vida económica y social del país, - canalizándose vía la regulación de la esfera de la propiedad y de las relaciones de trabajo.

Teñido con el matiz de sentimiento nacionalista y ad- junto al proceso de manifestación popular, el contexto nacio- nal mexicano dio las bases para el intervencionismo estatal, la Administración Pública adquiere un carácter globalizador, que se vigoriza sobre una plataforma teórica gestada por los estudios administrativos realizados en la época postrevolucio- naria.

Dentro de este marco jurídico e ideológico es como -- surge la empresa pública en el contexto nacional; sin embar- go, no podemos considerar el surgimiento de las empresas pú- blicas como un proceso uniforme y sistemático en virtud de -- que la incorporación de cada una de ellas al ámbito nacional ha respondido a variables distintas.

"Si lo sucedido en la realidad se ajustara a un proce- so, las empresas públicas de Estado se seleccionarían de - -- acuerdo con las orientaciones fundamentales de políticas eco- nómicas y funcionarían coherentemente. En teoría, el Estado incorporaría determinadas actividades a su patrimonio y a su administración cuidadosamente elegidas, en el entendimiento -

de que la gestión privada no garantizará el interés general - o la ejecución de determinadas políticas; ello aseguraría una coincidencia de propósitos y una orientación común en actividades directamente vinculadas al interés público. De -- tal modo, la creación de la empresa pública o el paso de una privada al Estado sería consecuencia de un proceso ordenado y sistemático e implicaría la existencia de algunas condiciones básicas" (1).

No obstante, en realidad ésto no ha sido así, pues -- las autoridades estatales no pueden determinar las necesida-- des y coyunturas económicas que se presentarán a futuro.

1.4 ORIGEN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Analícemos pues ahora, los elementos principales que han dado la base para el origen de la empresa pública en Méxi-- co. En este sentido vale la pena rescatar las principales -- perspectivas que maneja el Banco Interamericano de Desarrollo acerca del origen de las empresas públicas.

A) Un primer caso es el que se refiere a las empresas que están encargadas de la prestación de los servi

- (1) Banco Interamericano de Desarrollo "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA DEL SUR Y MEXICO" Escuela Interamericana de - Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pú-- blica, Limusa 1919 p 14

cios públicos tradicionales y las que dan margen a la industrialización de energéticos y el transporte. Este primer rubro responde a dos características inherentes a la formación del Estado mexicano que son la prestación de servicios públicos y la conservación de recursos estratégicos para el desarrollo nacional. Ejemplificando podemos apreciar el surgimiento de la Comisión Federal de Electricidad para el año de 1937. Anteriormente al régimen de Lázaro Cárdenas, la prestación de servicios sociales como transportes, telégrafos, ferrocarriles, etc., se encontraban en manos de particulares casi en su totalidad; sin embargo, a partir de 1934 se comienza a dar una orientación distinta por lo que respecta a este renglón.

- B) En este apartado se engloban las actividades que "han pasado a patrimonio público o han sido creadas para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos que requieran de la gestión pública de determinadas actividades estratégicas"(2). Este es el caso típico de las actividades que resultan significativas para el beneficio público. Aquí podemos hacer mención por su relevancia en el

(2) IDEM pp 15 y 16

desarrollo estratégico de la economía, al caso de PEMEX, en 1938. Cabe señalar que por lo general se suscita en el caso de empresas demasiado rentables y estratégicas para el desarrollo nacional. Dentro de este ámbito figuran también las empresas que una vez establecidas y reguladas, en relación al mercado nacional, el Estado puede decidir si las mantiene en el patrimonio público, o bien si las convierte en mixtas o las vende a los particulares.

Es válido retomar aquí tres de los principales criterios empleados por el Estado para la creación y confiscación de las Empresas Públicas:

- 1.- Finalidad y objetivo que persigue en el momento de la creación de la empresa.
- 2.- Política económica preponderante en el momento de creación de la empresa.
- 3.- Momento coyuntural de gobierno, es decir, situación prevaleciente en cuanto a indicadores tales como inflación, crisis, relaciones exteriores, etc.

C) El tercer grupo lo constituyen todas aquellas empresas que se incorporan al Estado como resultado -

de la función de garantía y salvaguarda propia del gobierno. Obedece al compromiso de reproducción de las relaciones y condiciones del sistema capita lista, figuran aquí todo el conjunto de nacionalizaciones por concepto de continuidad en el funcionamiento del mercado interno.

Una comprensión más amplia de este conjunto de ori genes, que fundamentan la existencia de la Empresa Pública, se puede obtener a través del análisis de los principales modelos de desarrollo a los que -- han estado condicionadas según el régimen presiden cial en el que se encuentran inscritas. De la -- misma manera, una apreciación de la forma en que -- se han clasificado permitirá el mejor entendimiento de su origen y desarrollo.

1.5 TIPOLOGIA DE LA EMPRESA PUBLICA

La tipología de la empresa pública se puede dar a partir de varias perspectivas según los enfoques que se empleen para caracterizarlas. De esta manera se pueden visualizar - tomando como base criterios tales como su ámbito, su carácter su naturaleza, su desenvolvimiento en la historia, su impacto en la economía, el tipo de prestación o venta de bienes y servicios; sin embargo, un análisis que contemple todos estos aspectos resultaría demasiado complejo y reiterativo, pues no podría realizarse de una forma delimitante y estricta que contemplara al mismo tiempo todos los elementos sin perder de -- vista la interacción de los mismos, en el terreno práctico. - En este sentido resulta válido por el enfoque metodológico -- que le concede a la clasificación retomar los parámetros que emplea Benjamín Retchkiman para clasificar a la Empresa Pública a partir de una propuesta empírica(1).

Así pues, es conveniente analizar esta clasificación en base a cuatro criterios principales que son: el práctico, el económico, el histórico y el de orientación política.

- A) CLASIFICACION PRACTICA: Esta clasificación fue - realizada por la Organización de las Naciones Unidas, por medio de sus Departamentos de Asuntos Eco

(1) Retchkiman, Benjamín "ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA" Ed. UNAM México-1975 pp. 300-303

nómicos y Sociales(1). Tomando como punto de partida la intención y los objetivos para los que fueron creadas las empresas públicas. De tal manera se advierten cuatro tipos de empresas que son:

- 1.- FISCALES.- Son aquellas empresas que constituyen monopolios de Estado puesto que determinan la fabricación de ciertos productos y la comercialización de los mismos.
- 2.- ESTRATEGICAS.- Se constituyen por el conjunto de empresas que influyen directa o indirectamente en la defensa y seguridad nacional.
- 3.- ECONOMICAS.- Son las empresas públicas en general, es decir las que tienen como función la producción de bienes o servicios. En este renglón se realiza también una subdivisión en cuanto a la participación estatal mayoritaria y minoritaria.

(1) ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS (O.N.U.) Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales Administrativos de Empresas de Estado Nueva York 1964

4.- SOCIALES.- Este renglón se compone por las empresas que otorgan bienes y servicios que tienen fines o metas culturales de recreación y divulgación.

B) CLASIFICACION ECONOMICA.- Esta clasificación fue sustentada en los mecanismos de presupuestación y en la orientación de las actividades del Estado en el terreno económico y se lleva a cabo de acuerdo a los siguientes criterios:

1.- VOLUMENES DE INVERSION.- Hace referencia a la aparición de empresas públicas cuando el índice o nivel de inversión es demasiado alto, es decir, contiene a aquellas empresas que fueron creadas por una necesidad de financiamiento demasiado cuantiosa "obras públicas de infraestructura, las cuales si bien no son costeables para el sector privado, si le son necesarias, por ello el Estado al realizarlas y ponerlas en funcionamiento reduce los costos de las empresas privadas" (1). Aquí podemos mencionar

(1) Ramírez López y F. Raúl Ontiveros "PLANEACION Y EMPRESAS ESTATALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO" EN RAP/ 59/60 INAP México 1984 pp 41.

empresas tales como Caminos y Puentes - Federales.

2.- TASA DE UTILIDAD.- Obedece al concepto de función social propio de la empresa pública y - establece que los índices de lucratividad y rentabilidad deberán ser mínimos o incluso negativos, pudiendo así redistribuir el ingreso nacional vía los sistemas de precios y tarifas. Aquí figuran empresas tales como CONASUPO, SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO, etc.

3.- FOMENTO AL CAPITAL HUMANO.- Forman parte de éste aquellas empresas cuyos propósitos se - orientan hacia la finalidad de elevar - el nivel de rendimiento de los recursos humanos a través de instrumentos tales como la capacitación, becas, educación, etc. Podemos hacer mención en este -- renglón a Bibliotecas Mexicanas, A.C. y CONACYT, por ejemplo.

4.- VALOR ESTRATEGICO.- Este criterio se relaciona - en base a la interacción que puede tener una empresa pública en la economía, en base al manejo de áreas y recursos -

elementales para el desarrollo nacional. Uno de los ejemplos más palpables lo constituiría PEMEX o CFE.

5.- LUCHA CONTRA MONOPOLIOS.- En este grupo entran -- todas aquellas empresas estatales que -- fueron creadas en respuesta a las consideraciones de política económica y los momentos de gobierno coyunturales, y se han creado en base a la determinación -- de que existen ciertos sectores que no pueden dejarse en manos del sector privado nacional o extranjero.

C) CLASIFICACION HISTORICA.- Aborda la clasificación de la empresa pública, tomando como base la secuencia temporal en la que fueron creadas. Es decir, considerar a la empresa estatal desde una perspectiva cronológica, que va de los más sencillos a -- los más complejos.

1.- SERVICIOS PUBLICOS.- Hace a las empresas públi--cas que tienen a su cargo la prestación de un servicio que haya sido tradicio--nalmente manejado por el Estado, ejem--plo de ellas tenemos: Ferrocarriles Na--cionales de México, Comisión Federal de Electricidad, etc.

2.- ORGANISMOS PUBLICOS.- Creados por el Estado o que pasan a ser patrimonio del Estado en ba se a las siguientes finalidades:

- a) Dirigir las actividades en forma diferente a la iniciativa privada y
- b) Creación de actividades inexistentes.

3.- EMPRESAS SALVAVIDAS.- Dentro de este renglón quedan inmersas las empresas que han pasado a manos del Estado mediante apropiaciones que han salvado de la quiebra a sus propietarios, al mismo tiempo que propician o son necesarias para el funcionamiento del mercado interno.

4.- EMPRESAS QUE EL ESTADO HA ADQUIRIDO POR CONFISCACION, NACIONALIZACION O EXPROPIACION.

D) CLASIFICACION EN BASE A LA ORIENTACION POLITICA.-- Esta apreciación de la empresa pública se lleva a cabo tomando como base el intervencionismo estatal en la economía y se hace en virtud del grado de -- desarrollo que detenta cada país, ésto es, la presente clasificación nos permite valorar a la empre sa pública como promotora de desarrollo.

1.- Participación en actividades que no presentan interés para el sector privado. En este renglón la

empresa pública se orienta principalmente a la - -
creación de infraestructura, tarea típica del Esta-
do liberal.

- 2.- Participación como mediador en actividades básicas de la economía, como ejemplo podemos mencionar a -
Altos Hornos de México.
- 3.- Empresas estatales de actividades tales como el --
transporte aéreo, la energía eléctrica, la televi-
sión, etc.
- 4.- Finalmente es necesario retomar el caso donde la -
mayoría de las Empresas existentes funcionan de --
acuerdo a un plan nacional de la economía que es -
emitido por el gobierno. Dentro de este proceso
la empresa pública actúa como directriz del desa-
rrollo puesto que condiciona, a través de un con-
junto demasiado complejo de mecanismos, la situa-
ción económica nacional.

Hay que puntualizar que si bien esta clasificación es
tá comprendida a partir de una propuesta empírica no
deja de lado el hecho de que exista duplicidad en sus
diferentes apartados.

2. MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

2.1 EN LA CONSTITUCION

El marco jurídico de la empresa pública en el ámbito constitucional, está formado por diversos artículos que contienen de manera implícita la plataforma de legitimidad de la Empresa Pública y que se constituyen como la piedra angular que fundamenta la existencia del sector paraestatal en la vida nacional. En este sentido se pueden mencionar los Artículos 3, 25, 26, 27, 28, 73, 90, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 3ro. establece que la "Democracia no debe ser considerada solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

En este renglón la Empresa Pública aparece como un instrumento trascendental para dar cumplimiento a esta pretensión de democracia, puesto que a través de ella pretende cristalizar el mejoramiento económico y cultural del pueblo mexicano.

El Artículo 25, por su parte, establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo económico nacional, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo --

más justo de una distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de los individuos, grupos y clases sociales.

El estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica y nacional. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado de la economía, sujetándose a las modalidades que dicta el interés público.

El Artículo 26 sustenta que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional -- que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

El Artículo 27 señala la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano así como el dominio de todos los recursos naturales, de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de las islas, de todos los minerales, de los yacimientos de piedras preciosas, de combustibles minerales sólidos, el petróleo, etc.

El Artículo 28 prohíbe la existencia de monopolios y estancos de clase alguna y señala la aplicación del castigo a quienes acaparen artículos de consumo necesario con el objeto de elevar los precios.

Por lo que se refiere al Artículo 73, de las Facultades del Congreso, señala en su fracción X la facultad de legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, servicios de banco y crédito, energía eléctrica

ca y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico. Más adelante, en la fracción XVII, se establece como facultad -- del Congreso el dictar leyes sobre vías generales de comunicación y para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento - de las aguas de la jurisdicción federal.

Su fracción XXV establece la facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas.

La fracción XXIX-D señala la facultad para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y p~~g~~nal. Su fracción XXXIX-E lo faculta para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de - acciones de orden económico, especialmente las de abasto y - servicio social y nacionalmente p~~g~~cesarios.

El inciso F de la misma fracción, hace referencia a la expedición de leyes tendientes a la promoción de la invegstión extranjera y transferencia y difusión tecnológica.

El Artículo 90 establece que la Administración Púgblica Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Señala también que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paragtales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

--El Artículo 123 del Trabajo y la Previsión Social,- establece las condiciones generales de trabajo que rigen las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en gene--

ral. En su apartado B establece las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

Finalmente, el Artículo 131 establece como facultad -privativa de la Federación grabar las mercancías que se importen o exporten, así como reglamentar en todo tiempo la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos.

2.2 LEYES SECUNDARIAS

Por lo que se refiere a las leyes secundarias, decretos y reglamentos podemos hacer mención a los siguientes:

- 1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2.- Ley de Ingresos de la Federación.
- 3.- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 4.- Ley de Planeación.
- 5.- Ley General de Deuda Pública.
- 6.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 7.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 8.- Decreto que reforma la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 9.- Ley Federal de Derechos.
- 10.- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- 11.- Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

- 12.- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- 13.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- 14.- Ley Orgánica del Banco de México.
- 15.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 16.- Ley de Obras Públicas.
- 17.- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
- 18.- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- 19.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- 20.- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.
- 21.- Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.
- 22.- Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican en materia económica.
- 23.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1).

Pichardo Pagaza afirma que "Una característica de la base legal que sustenta la acción de las entidades pú

(1) Véase Régimen Jurídico de la Empresa Pública en Revista - de Administración Pública 59/60 julio-diciembre 1984 INAP México pp 305 356

blicas es que no es unitaria y está dispersa en varios preceptos normativos" (1).

En este sentido hace una delimitación de la normatividad de la empresa pública en los siguientes grupos:

- 1.- Reglamentación sobre la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos del dominio directo de la nación y que son de su exclusividad, por ejemplo disposiciones reglamentarias del Artículo 27.
- 2.- Reglamentación industrial y comercial aplicada - tanto a la empresa pública como al sector privado (código de comercio, ley general de sociedades mercantiles, ley general de sociedades cooperativas, etc.
- 3.- Reglamentación referente al control y vigilancia de la empresa pública por parte del Estado, tales como LOAPF, ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, etc.

(1) Pichardo Pagaza, Ignacio INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO INAP-CONACYT pp 354 Méx. 1983

2.3 INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA

De conformidad con diversos autores se puede hablar de dos periodos distintos en la evaluacion y control de la empresa publica. Estos periodos estan determinados cronologicamente en cuanto a la conformacion historica de la Administracion Publica Paraestatal, frente a la Administracion Publica Central; el primero comprendido dentro de un esquema centralizado, abarca de 1947 a 1976; mientras que el segundo se encuentra ya adscrito a un modelo sectorial y se localiza a partir de 1976 hasta nuestros dias

Como ya se mencionó, la participacion del Estado en la Economia se dio como resultado de las condiciones posteriores a la revolucion social de 1917, en virtud de que se vertia como imperioso satisfacer las contradicciones del sistema economico asf como tambien proporcionar las condiciones politicas para el desarrollo nacional, asf pues es como surgen las entidades del sector paraestatal. Desde sus origenes, este conjunto de entidades paraestatales trajeron consigo un sinnúmero de deficiencias, en los mecanismos correspondientes a la coordinacion, evaluacion, control y vigilancia de sus funciones.

A mediados de la década de los cuarentas, el conjunto de organismos y empresas del Estado habia adquirido ya un tamaño considerable, al tiempo mismo que ponian de manifiesto su tendencia de crecimientos continua.

2.3.1 CONTROL CENTRALIZADO

El esquema de coordinación y control centralizado en su momento pudo responder a las necesidades y exigencias que el desarrollo del sector paraestatal le venía imponiendo. Para efectos de una agil comprensión, el presente apartado resaltar^á en orden cronológico los aspectos más importantes que figuraron en su evolución.

2.3.1.1 LEY PARA EL CONTROL DE 1947

Desde el principio de su régimen Miguel Alemán, como respuesta a las necesidades de tener un control adecuado sobre los bienes de la nación, el 7 de diciembre de 1946 creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, mismo que el primero de enero de 1939 cambió su denominación, por la Secretaría del Patrimonio Nacional(1). De la misma forma, el primer esfuerzo formal de control sobre las entidades públicas, por parte de la Administración Pública Federal, se inicia en 1947, con la expedición de la "Primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", cuya acción se extiende hasta 1958. "Este ordenamiento jurídico contiene la primera definición legal de lo que habría de entenderse por organismo descentralizado y empresa de participación estatal, es en el contexto de la Administración Pública Mexicana:..Esta ley otorgaba Faculta

(1) Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES" - México 1976 pp 95

des de Control tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa" (1). Así pues, la SHCP quedaba facultada para las siguientes atribuciones: Solicitar informes financieros, - revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales - de operación e inversiones; practicar toda clase de auditorías y revisar balances y promover innovaciones en su organización y su funcionamiento, entre otras (2).

Por lo que corresponde a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, estaría encargada de - la revisión y formulación de contratos de obras e inspección.

2.3.1.2 LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES DE 1948

Un mes más tarde se expidió el decreto, que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación, para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este organismo dependía directamente de la -

(1) Carrillo Castro Alejandro y Sergio García Ramírez "LA EM PRESA PUBLICA EN MEXICO" Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1983 pp 43

(2) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal D.O. 31-XII-1947

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así pues, quedaban sujetas a la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones, un total de 70 organismos y empresas de participación estatal. La Comisión Nacional de Inversiones estaba encargada del estudio y verificación de los balances e informes de auditorías, para este efecto podía designar a los auditores externos o aprovechar los servicios de los auditores internos de las propias empresas u organismos (1).

El hecho de que en esta Comisión participara también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa traía consigo problemas en el ámbito de la coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta y otras razones de la propia Secretaría de Hacienda, promovió la disolución de la Comisión el 7 de diciembre de 1949, (D.O. 19-XII-1949), se expidió un decreto que derogaba el del 27 de enero de 1948. Dicho decreto encomendaba la vigilancia de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros, respectivamente (2). En virtud de que el control de algunos organismos descentralizados no correspondía

(1) Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal D.O. 27-I-1948

(2) Carrillo Castro, Alejandro Op. Cit. p 46

al ámbito de las comisiones mencionadas éstos pasaron a ser, poco a poco, responsabilidades de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. De tal suerte, el decreto del 8 de diciembre del mismo año estableció que esta - Secretaría debería ejercer funciones de control y vigilancia en lo relativo a los Ferrocarriles Nacionales de México, y - el 29 de junio de 1951, la misma Secretaría quedó encargada por un nuevo decreto, del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad. Este es el origen de la interferencia de dicha Secretaría en el control directo de los organismos y empresas públicas que más tarde se formalizó, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959, para todas las entidades paraestatales"(1). Se afirma que dicho decreto expresa la primera modalidad del esquema centralizado, en virtud de la diferenciación de entidades que permitió paulatinamente a la Secretaría de Bienes Nacionales de Inversión Administrativa a compartir funciones de vigilancia y control, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - (2).

2.3.1.3 EL COMITE DE INVERSIONES

Para el año de 1953 la SHCP integró el comité de In-

(1) IDEM pp 46

(2) Ruiz Dueñas, Jorge "EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA"; análisis de una década, Ed. Trillas, México 1982.

versiones el cual dependía de la Dirección General de Crédito y constituía la instrumentación de un mecanismo de control y vigilancia, para los demás organismos y empresas del Estado.

Con el objeto de obtener una mayor coordinación de -- las actividades económicas en 1953, se publicó un acuerdo que señalaba la obligación de proporcionar a la SHCP un programa de Estado, Departamentos Administrativos y Organismos y Empresas Estatales, el programa a presentar debería de corresponder al sexenio de 1953-1958 del régimen de Ruiz Cortines.

Cabe señalar que el nuevo Comité de inversiones, si -- bien llevó a cabo importantes actividades tendientes a instrumentar el control de supervisión y coordinación de los organismos y empresas públicas, no llegó a ser tampoco un mecanismo realmente operativo (3).

2.3.1.4 LA NUEVA COMISION DE INVERSIONES DE 1954

En consideración a que las atribuciones, tanto de la Comisión Nacional, como del Comité de Inversiones sobrepasan en algunos aspectos las facultades de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en septiembre de 1954 se modificó su nombre a Comisión de Inversiones. Al tiempo mismo que pasó a depender directamente del titular del ejecutivo.

(3) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Op cit. p 47.

Así pues, dentro de las principales atribuciones de la nueva comisión, figuraban las siguientes: Estudiar los proyectos de inversión que recibiera, con el objeto de valorar la importancia particular que cada obra revestía en sus aspectos económico y social; realizar estudios económicos necesarios para coordinar las inversiones con los objetivos de la política económica, para conseguir el desarrollo integral del país y presentar al ejecutivo, para su consideración un programa coordinado de las inversiones públicas.

2.3.1.5 LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE --- 1958

Para 1958 eran tres las dependencias que estaban encargadas de establecer los mecanismos de regulación de las - empresas públicas, las dos Secretarías y la Comisión de In-
versiones publicada sin embargo en el diario oficial del 24 de diciembre de 1958, surge la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entra en vigor a partir del primero de enero de 1959. En esta nueva ley destaca la creación de la Secretaría de la Presidencia, para lo cual se tomó como núcleo constituido la organización y funciones de la antigua - Comisión de Inversiones. De la misma manera, la nueva ley transformó a la anterior Secretaría de Bienes Nacionales e - Inspección Administrativa, en la Secretaría del Patrimonio - Nacional, que tenía dentro de sus principales funciones: --

a) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, poseen o que exploten bienes y recursos naturales de la nación; b) intervenir -- en adquisiciones de toda clase, en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia y c) participar en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Estados, con el objeto de comprobar que se efectúe en los términos establecidos(1).

Si bien como se puede apreciar el modelo prevaleciente continúa siendo centralizado, las funciones quedaron divididas en las tres Secretarías, es decir, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia.

Con posterioridad se expidió un acuerdo presidencial que señalaba la obligación de reunir a los consejos administrativos, de las empresas públicas, una vez al mes como mínimo, además se crearon los siguientes mecanismos, que sirvieron de apoyo; Control de importaciones, Regulación de las Instituciones Nacionales de Crédito, Programa de Inversión y Control de Endeudamiento (2).

(1) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Artículo - 7o., Fracciones XII, XV, XVI, (D.O. 24-XII-1952)

(2) Ruíz Dueñas, Jorge Op cit. p 25.

En respuesta a la necesidad de precisar y ratificar - las necesidades de la Secretaría de la Presidencia en el renglón de planificación y con la pretensión de lograr establecer una coordinación más adecuada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en marzo de 1962 se expidió un acuerdo para construir la "Comisión Intersecretarial para formular -- planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo" cuya principal tarea fue la formulación del plan de acción inmediata 1962-1964, en el régimen de Adolfo López Mateos. Esta Comisión consideraba también las disposiciones relativas al presupuesto de Egresos y al uso de créditos por parte del sector público y calcularía el monto - de la estructura y la forma de financiamiento del gasto y la inversión nacional, con el propósito de obtener una tasa de - crecimiento satisfactoria.

2.3.1.6 NUEVA LEY PARA EL CONTROL DE 1965

Una nueva ley para el control de las organizaciones - descentralizadas y empresas de patrimonio nacional, elaborada en 1965 y publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de -- 1966, modificó sustancialmente las disposiciones que conte- - nían en la primera ley de 1947, a fin de adecuarla a las nue- - vas funciones otorgadas a la Secretaría de la Presidencia y - del Patrimonio Nacional (1).

(1) Carrillo Castro Alejandro Op. Cit. p 50

Esta ley establecía que las funciones de coordinación y control se llevarían a cabo por las tres Secretarías, en su Artículo 5o., en donde señalaba que: "La Secretaría del Patrimonio Nacional, controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (2).

Con la promulgación de esta ley, se constituyó el denominado triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal. La Secretaría del Patrimonio Nacional, SEPANAL, tendría la facultad de poner a control del Presidente de la República, las formas de organización y operación de los organismos y empresas, cuando así lo creyeran conveniente para el mejor cumplimiento de los fines, y la mayor coordinación de las actividades de dichos organismos y empresas. Asimismo, la SEPANAL -

(2) Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados de Participación Estatal. 1966 D.O. 4-I-1966

tendría a su cargo la creación y registro de los organismos y empresas de participación estatal.

2.3.1.7 NUEVA LEY PARA EL CONTROL DE 1970

No obstante, para el año de 1970 se expide una tercera Ley de Control, que respondía a los huecos en términos de control que había dejado la ley de control de 1965, "sin embargo, las reformas a la ley para el control de 1965, dejaron algunas lagunas que finalmente pretendieron corregirse - con una tercera ley promulgada en diciembre de 1970"(1). En este ordenamiento se consideró por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas estatales de participación mayoritaria, sino también a las de participación minoritaria; sin embargo, continuó exceptuando a los fideicomisos públicos, se estableció la modalidad de que todos los organismos y empresas públicas deberían de someter a control, para efectos de coordinación de la - - SEPANAL, sus programas anuales, la planeación y el ejercicio del gasto público, se constituyan ya como elementos de revisión particulares. Esta nueva ley contempló dentro de -- sus objetivos primordiales, definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos, de cada una de las enti

(1) Carrillo Castro, Alejandro Op Cit. p 61

dades paraestatales; coordinar sus acciones; procurar que sean compatibles y complementarias, para obtener el mayor -- aprovechamiento de sus recursos; evitar la competencia innecesaria; verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos e introducir mejoras en la eficiencia operativa, técnica y administrativa (1). Los principales mecanismos que se utilizarían para -- captar la información serían el registro sistemático de las entidades sujetas a control; concretar los presupuestos -- anuales de operación y de inversión; el registro de proveedores y contratistas del sector público; la auditoría -- externa; la realización de auditorías operacionales administrativas e investigaciones especiales y la presentación de -- informe conteniendo un mínimo de información precisa para el Gobierno Federal.

Un hecho importante en el control de la Empresa Pública fue el que se refiere a la decisión de incorporar en -- 1964, al presupuesto de Egresos de la Federación de 1965 -- veinte de los más importantes organismos y empresas de participación estatal, con el fin de poder traer debidamente regulados sus ingresos y gastos, las empresas públicas incorporadas fueron:

(1) IDEM p 61

- . Petróleos Mexicanos
- . Comisión Federal de Electricidad
- . Ferrocarriles Nacionales de México
- . Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- . Instituto Nacional de Vivienda
- . Lotería Nacional
- . Instituto Mexicano del Seguro Social
- . Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- . Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- . Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.
- . Compañía Eléctrica de Chapala, S.A.
- . Compañía Eléctrica de Manzanillo, S.A.
- . Compañía Eléctrica de Guzmán, S.A.
- . Compañía del Pacífico, S.A. de C.V.
- . Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
- . Ferrocarril de Chihuahua-Pacífico, S.A.
- . Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S.A.
- . Aeronaves de México, S.A.
- . Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

2.3.1.8 COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA

Con el objeto de estudiar las modificaciones que debían hacerse a la Administración Pública y sustentada en las

facultades que otorgaba la Ley de Secretarías de 1958, en - - 1965 la Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión - de Administración Pública. Esta comisión advirtió la necesi- dad de mejorar sustancialmente la capacidad de programación - de la Administración Pública Federal, para la cual se hacía - indispensable dotar al gobierno de una infraestructura y una actitud que hicieran posibles las tareas de programación. En el último informe publicado por esta comisión, se ponía de ma- nifiesto ya el criterio de sectorización como un objetivo pri- mordial para dar cumplimiento a una planeación, coordinación y control sistematizados. En este sentido argumentaba que agrupar y clasificar por sectores de actividad nacional a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentrali- zados y las Empresas de Participación Estatal, especialmente los que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país (1).

2.3.1.9 DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

Con el objeto de dar continuación a estos estudios en el sexenio de Luis Echeverría Alvarez, se creo la Dirección - General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaria de la Presidencia, que venía a sustituir a la Comisión

(1) IDEM p 75

de Administración Pública. Esta Dirección tuvo como tarea principal la elaboración de bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Este documento planteó dentro de sus principales conclusiones que "El crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo el sector público, propició un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que teóricamente debían actuar como unidades normativas de sector".

Por lo general, los organismos descentralizados fueron creados para atender a nuevas funciones o servicios que el Estado se veía en la obligación de prestar en una forma más ágil de la que podría realizar una dependencia central. Sin embargo, surgieron desvinculados de sus unidades normativas sectoriales, lo que propició disparidad en las políticas de las distintas instituciones que participan en un mismo sector.

Los problemas mencionados no sólo originan de la diversidad de instituciones que participan dentro de cada sector, sino de las distintas concepciones que tienen de los problemas que pretende resolver. Esto da lugar a la formulación de programas duplicatorios y, en ocasiones, contradictorios.

Los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa en virtud de que su concepto es básicamente analítico. Sin embargo, esta agrupa--

ción convencional de actividades o productos sociales es fundamental para la nacionalización de la acción pública en su conjunto(1).

2.3.2. MODELO SECTORIZADO

Como se ha visto hasta el año de 1976 las relaciones entre las entidades del sector paraestatal y el gobierno federal se daban en un marco desordenado y poco preciso, la -- orientación y control de las entidades correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional, pero el Órgano directo de muchas de ellas estaba presidido por el titular de una Secretaría distinta más afín con la naturaleza de sus actividades. Aunado a ésto, los directores de las entidades buscaban tener acuerdo con el presidente de la república, a quien consideraban su jefe directo, en mayor medida que a los secretarios. "Todos y nadie en particular dentro del gobierno eran responsables de la marcha eficiente de las entidades públicas"(2).

- (1) Secretaría de la Presidencia (Dirección General de Estudios Administrativos), México (Segunda Ed. pp 169-170)
- (2) Pichardo Pagaza, Ignacio "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO 2" INAP CONACYT, México 1986 p 360

Es hasta 1976 cuando se dan cambios importantes en la Administración Pública Federal al establecerse la base de un modelo sectorial. Se inició el proceso de agrupamiento de las entidades en categorías afines, haciendo depender a cada grupo de una Secretaría de Estado. Así pues, se organizaron tantos sectores administrativos como secretarías. Cada titular de secretaría es responsable de los resultados federales de operación de las entidades agrupadas en su sector.

En la concepción del modelo sectorial prevalece un criterio integral para concebir las funciones de planeación, programación, control y vigilancia desarrolladas en tres niveles: el global, el sectorial y el institucionalizado. En este esquema, la vigilancia y el control se encuentran ligados al proceso de planeación, programación y evaluación, cosa que lo diferencia del esquema centralizado.

2.3.2.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1977)

Las bases jurídicas para la sectorización se encuentran plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicada en el diario oficial del 26 de diciembre de 1976, la cual entró en vigor a partir del 1.º de enero de 1977. Esta ley abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

El Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, faculta al presidente de la República para determinar los agrupamientos de las entidades paraestatales por sectores definidos. El Artículo 49 señala que corresponde a las coordinaciones de sector agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación.

Asimismo, el Artículo 49 otorga al coordinador de cada sector la responsabilidad de conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

El coordinador o también denominado cabeza de sector es un secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo y aparece como la figura administrativa y política de las entidades de su sector.

2.3.2.2 EL PROCESO DE SECTORIZACION

El proceso de sectorización de la Administración Pú-

- * Desde su aprobación la LOAPF, ha sufrido reformas en diversos artículos. Estas reformas han sido publicadas en los diarios oficiales de diciembre de 1978; el 31 de diciembre de 1980; el 4 de enero de 1982; 30 de diciembre de 1983; 21 de enero de 1986; 26 de diciembre de 1985 y 14 de mayo de 1986.

blica Paraestatal ha ido avanzando por diversas etapas. Estas etapas son: (1)

- a) De agrupamiento sectorial
- b) De emisión de los lineamientos para la sectorización
- c) De depuración de los sectores
- d) De emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera
- e) De definición de las relaciones de control y la operación de los órganos de gobierno de las entidades.

La primera etapa responde al proceso de sectorización de las entidades y del sector paraestatal y se llevó a cabo a través del acuerdo de sectorización de 1977. Cabe señalar que subsecuentes modificaciones al agrupamiento sectorial derivaron del segundo acuerdo de 1981 y del correspondiente a 1982.

La segunda etapa de emisión de los lineamientos para la sectorización se encaminó a precisar las funciones de orientación y apoyo global de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos y el correspondiente a las entidades paraestatales.

Por lo que respecta a la tercera etapa de depuración de los sectores representó la fase más compleja de todas y consistió en un proceso de análisis de objetivos, estructuras, funciones, naturaleza jurídica y actividades de las entidades del sector paraestatal. Este proceso fue realizado por las Secretarías de Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos, así como los propios coordinadores de sector. "El proceso de depuración implicó formar determinaciones sobre la correcta denominación de las empresas y organismos; crear algunas nuevas mediante la liquidación y fusión de otras; liquidar en definitiva algunas más y, finalmente, hacer un análisis riguroso de la óptima clasificación sectorial a la que correspondía" (1).

Actualmente la sectorización se encuentra en las etapas que pretenden lograr la vinculación operativa entre el sistema de planeación, programación y presupuesto a nivel central, con las funciones llevadas a cabo por las entidades paraestatales.

2.3.2.3 ACUERDOS DE LA EMPRESA PUBLICA Y EL EJECUTIVO FEDERAL

Destacan también por su relevancia en el ámbito de -

(1) IDEM pp 361

la modernización administrativa del sector paraestatal, los acuerdos de mayo de 1983, establecen los lineamientos a seguir en la coordinación entre los distintos niveles de orientación, así como las líneas generales de política económica y financiera y la acción de la empresa pública. Así pues, el primer acuerdo publicado en el diario oficial de 19 de mayo de 1983 contiene las disposiciones administrativas que regulan las relaciones entre la empresa pública y la administración centralizada. También establece las normas para perfeccionar los mecanismos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control en los niveles de decisión administrativa.

Por su parte, el segundo acuerdo publicado en el mismo diario oficial alude a los lineamientos de carácter económico y fija las líneas estratégicas a seguir por la empresa pública para corto plazo, donde menciona medidas tendientes a la protección del empleo, racionalizar el uso de divisas disponibles e incrementar la productividad; para el mediano plazo establece las reglas para la transformación estructural que requiere el aparato público y de apoyo a los programas de descentralización y renovación moral(1).

(1) Para efectos de mayor profundización véase D.O. 19 de mayo de 1983 "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el ejercicio federal" y Pichardo Pagaza, Ignacio Op Cit. p 363

2.3.2.4 CONTROL INTERNO

Por lo que respecta a la relación de control de las entidades públicas con las dependencias centrales a la S.P.P corresponde fijar las metas globales y sectoriales en consulta con los coordinadores de sector, autorizar los montos globales de subsidios o transferencias tomando como base la propuesta emitida por los coordinadores.

La S.P.C.P. tiene como función proyectar y calcular los ingresos, así como adoptar las medidas para obtenerlos; establece y revisa los precios y tarifas de los bienes o servicios que prestan las empresas públicas, verifica el uso racional del crédito público y emite los lineamientos generales a seguir, para la elaboración de los programas financieros tanto sectoriales como institucionales.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene a su cargo la planeación, organización y coordinación del sistema de control del sector paraestatal; así como la fiscalización y evaluación de su desempeño operativo, productivo, financiero y económico social.

Por su parte, a los coordinadores de sector les corresponde coordinar la programación, coordinación y evaluación de las operaciones de su sector. Establece también -- los mecanismos anuales para asegurar la operación y ejecución de los programas de carácter institucional y financiero Agrupan a su sector y subsector de acuerdo a la naturaleza -

de sus funciones, así como también se encargan de establecer los mecanismos de control de gestión auditoría e información.

2.3.2.5 CONTROL EXTERNO

Por lo que corresponde al control externo, el poder legislativo interviene en dos formas: por un lado, la autorización que se hace del presupuesto y, por otro, el examen de la cuenta pública. Aunado a esto también se encarga del control de la marcha de ciertas entidades a través de la revisión de sus gastos y operaciones. En este sentido, el poder legislativo controla a los denominados "gigantes". Aquí figuran un total de 13 organismos descentralizados y 14 empresas de participación estatal mayoritaria. El control -- del legislativo comprende las fases del proceso presupuestal es decir aprobación del presupuesto, verificación de su ejercicio y evaluación de sus resultados. También se someta a control la contratación de deudas en caso de que afecte a la deuda pública.

Las empresas públicas sujetas a control presupuestal por parte del poder legislativo son las siguientes: (1)

(1) A 1983 Fuente: Pichardo Pagaza Op Cit pp 371

%

Manejo de recursos naturales reservados al Estado	11.1
CFE (comisión federal de electricidad)	
PEMEX (petróleos mexicanos)	
CLFC (compañía de luz y fuerza del centro)	
Industria metal-mecánica y bienes de capital	22.2
SICARTSA (siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas")	
DINA (diesel nacional)	
SIDENA (siderúrgica nacional)	
CONCARRIL (constructora nacional de carros de ferrocarril)	
AIMSA (altos hornos de México)	
FUMOSA (fundidora Monterrey)	
Reguladores de oferta y demanda	18.5
CONASUPO (compañía nacional de subsistencias populares)	
FERTIMEX (fertilizantes mexicanos)	
PROPEMEX (productos pesqueros mexicanos)	
INMECAPE (instituto mexicano del café)	
IMCE (instituto mexicano del comercio exterior)	
Transportes y servicios conexos	26.0
FERRONALES (ferrocarriles nacionales de México)	
FERROCARRIL DEL PACIFICO	
FERROCARRIL CHIHUAHUA AL PACIFICO	
ASA (aeropuertos y servicios auxiliares)	
FERROCARRIL SONORA-BAJA CALIFORNIA	
AEROMEXICO (aeronaves de México)	
CPFIYSC (caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos)	

Bienestar Social	7.4
ISSSTE (instituto de seguridad y servicios sociales para los trabajadores del estado)	
IMSS (instituto mexicano del seguro social)	
Industria Forestal y Papelera	11.1
FOVIGRO (forestal Vicente Guerrero)	
PROFORMEX (productos forestales mexicanos)	
PIPSA (productora e importadora de papel)	
Administración	3.7
LOTENAL (lotería nacional para la asistencia pública)	

3. LA EMPRESA PUBLICA Y LOS PRINCIPALES MODELOS DE DESARROLLO EN MEXICO A PARTIR DE 1934

Antes de proceder al análisis de los modelos de desarrollo de la empresa pública mexicana a partir de 1934, es necesario ubicarla dentro de un marco general de desarrollo nacional. En este sentido se puede confrontar el desarrollo del sector agrícola o primario, de la economía, con el sector industrial o secundario. Esta premisa resulta válida en virtud de que el desarrollo del sector paraestatal se condiciona en demasía al desarrollo de los sectores primario y secundario de la economía.

De esta manera podemos advertir una primera etapa -- ubicada en el período correspondiente a los años de 1930- -- 1965, que demostraba el crecimiento de la agricultura, mismo que permitía obtener excedentes para financiamiento del sector industrial. "La agricultura inició un proceso de desarrollo diferente a partir de 1935, como resultado de la inversión pública en obras de fomento agropecuario, comunicaciones y del más amplio uso de la tierra que resulta de la Reforma Agraria. Si bien la tasa de crecimiento descende del 5.1% en 1921-1935 al 2.8% anual en 1935-1945 las inversiones en infraestructura realizadas en crecimiento, que llegan al 7.6% entre 1946-1956" (1)

(1) Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia 1945-1976 México a través de los informes presidenciales, el Sector Paraestatal.

En esta primera etapa donde se gesta un cambio de política en el gasto público, para orientarlo al fomento económico y social, se consolida también el sistema financiero y - aumenta el promedio de la tasa de crecimiento anual hasta en un 8.9%.

A partir de la segunda mitad de la década de los sesentas hasta la primera mitad de la década de los setentas, - se aprecia una etapa distinta en el desarrollo de la economía nacional que viene a ser el resultado de la estructuración -- del sistema económico lograda en los años anteriores, se caracteriza por un matiz de equilibrio y crecimiento en los diversos sectores de la producción. Se advierte cómo la continuidad en el crecimiento del sector agrícola sigue permitiendo el financiamiento del sector industrial. Cabe señalar -- que a pesar del crecimiento que mostraba el sector agrícola - se notaba una disminución de éste en comparación con la pasada etapa, debido, entre otros factores, al alto costo que representaba la creación de infraestructura para obras de irrigación; a la hegemonía del empresario agrícola, al aumento - en cultivos destinados al consumo interno, etc.

Finalmente, la tercera etapa la ubicamos a partir de la década de los setenta hasta la fecha y se ve teñida ya de un decremento notable en la producción de la agricultura, que originaba la imposibilidad de generación de excedentes para - el financiamiento de la industria.

Se acentúa también la concentración del ingreso debido al -- proceso inflacionario. La economía presenta problemas estructurales y se ve, por tanto, la necesidad de recurrir al financiamiento externo para subsanar los déficits en la balanza de pagos. Desde otra perspectiva se aprecia cómo -- "Las exportaciones y los ingresos netos por el turismo no -- crecieron al ritmo de las importaciones, lo que hizo que el déficit en la balanza de pagos tomara proporciones alarmantes: Pasó de 891 millones de dólares en 1971 a 3,722 millones de dólares en 1975. La desconfianza en los círculos financieros disminuyó la inversión privada e inició la fuga de divisas. El gobierno acudió al endeudamiento externo en -- gran escala y recurrió en buena medida a instituciones bancarias privadas de Norteamérica y Europa Occidental" (1).

Asimismo, el agotamiento de la capacidad productiva, las devaluaciones en los precios internacionales del petróleo y materias primas, la fuga de capitales y escasez de divisas demostraron su impacto en el proceso inflacionario. Para 1982 la deuda externa consolidada ascendía a los 78 mil millones de dólares, cifra que se ponía muy por encima de los 19,600 acumulados para 1976, y su monto estimado para finales del presente sexenio oscila alrededor de los 120,000.

(1) Cosío Villegas, Daniel HISTORIA MINIMA DE MEXICO et al Colegio de México 1981

3.1 LA EMPRESA PUBLICA EN EL CARDENISMO (1934-1940)

Es hasta esta época cuando el Estado interviene abiertamente en la economía, dando margen al proceso de industrialización y fomentando en gran medida el desarrollo agrícola nacional. En este período se gesta la consolidación institucional de la administración pública y surgen los principales organismos del sector paraestatal que hoy absorben la mayor parte de los egresos destinados a la empresa pública. Es notable el impulso que se da a la vida nacional, tanto en el aspecto económico, como en el social, se da la creación de cooperativas y se promueve un mejor control del mercado en términos generales.

En lo que se refiere al aspecto financiero, sobresale el fuerte impulso brindado al Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, creado en 1933. Con la finalidad de conceder crédito a los ejidatarios para fomentar la agricultura, en -- 1935 se instituye el Banco Nacional de Crédito Ejidal; dos años más tarde se crea el Banco Nacional de Comercio Exterior con el objetivo de promover el desarrollo del mercado internacional. Para dar respuesta al objetivo de financiar y fomentar las cooperativas y pequeños talleres se crea en 1935 el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.

Para el año de 1936 se crean Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA). Dos años más tarde surge la Unión Nacional de Productores de Azúcar, organismo que venía a resolver los

problemas de producción del mercado azucarero.

Uno de los aspectos medulares del régimen cardenista fue advertido en la creación, en 1937, de la Comisión Federal de Electricidad, con el propósito de contar con una infraestructura energética capaz de promover el proceso económico. "La necesidad de contar con una mayor cantidad de -- energía eléctrica y de bajar las tarifas para que se facilite el desarrollo industrial ha obligado al gobierno a crear la Comisión Federal de Electricidad, que plantee y resuelva la instalación de nuevas plantas en distintos lugares del -- país" (1)

De igual manera uno de los aspectos de mayor trascen-
- dencia o tal vez el mas trascendental, se constituye por la expropiación petrolera, consolidada con la creación de PEMEX en 1938. Este proceso solucionó el problema originado por la iniciativa privada extranjera de suspender la producción paralizando la economía. Así pues, esta medida permitió al Estado controlar uno de los sectores estratégicos más importantes de la economía, referente a la producción de hidrocarburos.

Sí bien las actividades mineras no tuvieron un desa-

(1) Secretaría del Patrimonio Nacional. Secretaría de la --
Presidencia, 1976, pp 51 MEXICO A TRAVES DE LOS INFOR--
MES PRESIDENCIALES, EL SECTOR PARAESTATAL.

rollo tan importante en el régimen de Cárdenas, como otros sectores de la producción, se crea con el objeto de fomentar las la Comisión de Fomento Mínero en 1940. Para el año de - 1937, se lleva a cabo la expropiación de los Ferrocarriles, - que se encontraban en manos de los privados, y se crea Ferrocarriles Nacionales de México. Cabe señalar que las vías -- de comunicación en general se les da fuerte impulso.

Como ya se mencionó, es notable el impulso concedido a las cooperativas. En este sentido, en 1935 se forma la -- Cooperativa de Obreros y de Vestuario y Equipo, se crean tam bien cooperativas para trabajadores de la explotación del -- chicle. Es válido mencionar que en el renglón correspon- - diente al cooperativismo se toman diversos giros.

"Algunas eran de consumo, otras para producir fuerza hidroeléctrica y hubo algunas que se dedicaron a diversas ac tividades primarias: agrícolas, pesqueras y forestales"(1).

Con la finalidad de regular el mercado en diversos - sectores de la economía y regular los precios, se crean orga nismos tales como: La Compañía Importadora de Papel, S.A. en 1935, cuyo campo de acción se orientaba a la producción - de papel destinado a todo tipo de publicaciones.

Por lo que respecta al desarrollo social, es bien sa

(1) IDEM pp 56

bido que en este período se constituyen bastantes escuelas - rurales y técnicas. Para el año de 1936 queda integrado - el Consejo Técnico de Educación Agrícola, el Instituto de -- Psicopedagogía y el Consejo Consultivo del Instituto Técnico Nacional. De la misma forma se creó el Consejo Nacional de Educación Superior para dar coherencia al sistema educativo de educación superior en el ámbito nacional.

En materia de asistencia social se llevaron a cabo - estudios para implantar el Seguro Social. Con el objetivo - de proteger a la niñez mexicana, a través del cuidado tute- lar del gobierno, se crea el Departamento de Asistencia So- cial e Infantil. En lo que respecta a las instituciones sa- nitarias y médico sociales, basta señalar que de 182 existen tes en 1934 se incrementaron a 680 en 1940.

En 1936 se crea el Departamento de Asuntos Indígenas con la pretensión de mejorar en términos generales las condi- ciones de las poblaciones indígenas apartadas del todo del - progreso y la civilización.

En respuesta a la necesidad de regulación económica del mercado rural en general se aprecia la creación del Comi té Regulador de Subsistemas cuyos lineamientos generales con sistían en defender el nivel de los precios y poder interve- nir en la fase distributiva de la economía en este renglón.

3.2 EL PERIODO DE INDUSTRIALIZACION (1940-1958)

Este período se identifica en virtud de que en él se concede la pluralidad al proceso de industrialización mexicana y abarca los regímenes presidenciales de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. Para su análisis se divide en dos etapas: la primera que comprende el período más difícil de la segunda guerra mundial y abarca -- los años de 1940-1946, correspondientes al gobierno de Manuel Avila Camacho, etapa en la cual se da la consolidación de los organismos pilares creados por Lázaro Cárdenas. La segunda fase de este período denominada de postguerra comprende los años de 1946 a 1958, es decir, los gobiernos de Miguel Alemán y Ruiz Cortines, en términos generales obedece a la estructuración de un sector financiero en correspondencia a los determinados sectores de la economía y se instituyen organismos complementarios de los organismos pilares, tales como Fideicomisos, Fondos de Garantía, Fondos de Apoyo, etc.

3.2.1 EL GOBIERNO DE MANUEL AVILA CAMACHO (1940-1946)

A pesar de que en términos generales el régimen de Manuel Avila Camacho, no denota muchas divergencias en cuanto a las políticas implementadas en el Cardenismo se aprecia cierto cambio de intereses en cuanto a las medidas de política económica. "Mientras que bajo el gobierno de Cárdenas -- permanecieron casi en desuso las leyes que concedían exen-

ción de impuestos a la industria, bajo el de Avila Canacho y los de sus sucesores se aplicaron las tarifas arancelarias - y, por primera vez, se introdujo un control directo sobre -- las importaciones" (1). De la misma forma se advierte la - utilización de fuentes de financiamiento para la promoción - de la industria en general. Hay que destacar que en el -- presente régimen se suscitan los años difíciles de la segunda guerra mundial, motivo por el cual el esfuerzo por mantener la estabilidad política y económica debe ser un elemento de valoración importante puesto que las condiciones sociales y políticas vigentes no otorgaban la vitalidad requerida para conseguir todos los objetivos considerados en la planificación.

El gobierno crea y adquiere participación en diversos organismos y empresas productoras de bienes necesarios - para la economía. En este renglón sobresale la creación - en 1942, de Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes de México en 1943. Por lo que respecta a organismos productores de servicios figuran, por su importancia, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en el año de 1942 y dos años más tarde, del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

(1) A-H Hanson LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO
INAP, México, 1978 pp 163

En la agricultura uno de los logros de mayor trascendencia lo constituye el incremento de los préstamos refaccionarios a mediano plazo que otorgaron las Instituciones Nacionales de Crédito. Vale la pena mencionar que aproximadamente un 90% de la inversión pública en este renglón se orientó sobre todo a obras de irrigación. En el año de 1942 se crea el Instituto Técnico-Agrícola Henequenero. Para dar fomento a las actividades ganaderas, en el espacio de investigación, se estableció en 1941 el Instituto Pecuario. Cabe señalar que por lo que corresponde a la actividad pesquera se construyó en el "Zarco" una estación de piscicultura.

Para fomentar la industria azucarera se construyó un Ingenio en Michoacán y una central en Jalisco. En materia de producción forestal se instalaron aserraderos y se otorgan concesiones para la explotación de la madera.

A pesar de que la Comisión Federal de Electricidad había sido constituida en el año de 1937, la falta de fondos para financiar este organismo propició dificultad para conseguir el equipo técnico apropiado. No es sino hasta el año de 1944 cuando se suscita fuerte inversión en este renglón. De igual forma sucedió con las actividades de investigación geológica y geofísica para la explotación tecnológica de hidrocarburos. A pesar de que en el año de 1939 se promovieron, fue hasta los años de 1940 y 1941 cuando se pueden dar financiamientos para su explotación con mayor magnitud.

Para promover el desarrollo industrial en el año de 1942 se instituyó el Fondo de Fomento a la Industria, el - - cual se encomendó mediante fideicomiso al Banco de México. - Es necesario hacer hincapié en el hecho de que el proceso de industrialización constituyó, en el régimen de Manuel Ávila Camacho, una preocupación de vital importancia; en este sentido en el año de 1944 señalaba "El ejecutivo reconoce que - la actividad de industrialización es el medio eficaz por - - excelencia para lograr el desenvolvimiento económico de Méxi - co y la elevación del nivel de vida de la población, y que - es obligación del gobierno fomentar la organización de nue- - vas empresas; de ahí la expedición del decreto que crea la Comisión Federal de Fomento Industrial y el plan para intensificar la electrificación del país y el abastecimiento de - agua en regiones propicias al desenvolvimiento de las industrias, elementos básicos para obtenerlo" (1).

La industrialización alcanzada durante el presente - régimen trajo consigo la necesidad de establecer vínculos de comunicación entre las diversas poblaciones. De tal, el -- crecimiento industrial fue acompañado mediante un incremento en los caminos vía la construcción de carreteras. Así pues, la ampliación de caminos transitables ascendió en 1944 a - - 14,000 kilómetros.

(1) Srfa. del Patrimonio Nacional, Srfa. de la Presidencia, - MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, EL SECTOR PARAESTATAL México, 1976, pp 69.

Con el objeto de proteger el comercio exterior, que representó una actividad importante en el período de guerra en 1941 se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior. -- Para 1943 se instituyó una comisión mixta de cooperación económica entre México y Estados Unidos. En este mismo renglón la rehabilitación de los puertos libres nacionales constituyó también una tarea de vital importancia.

En materia de fomento social el 12% del total del -- gasto público se orientó a actividades de educación, salubridad pública y servicios sociales. Cabe mencionar que para 1942 se crearon el Hospital Infantil, el Instituto de Cardiología y la Maternidad "Mundet", unidades médico-clínicas que iniciaron la formación de lo que sería el Centro Médico.

La educación reviste también un impulso importante -- con el objeto de fomentar la creación de escuelas se instituyó el Comité de Construcciones Escolares.

La intervención estatal en el mercado para el control de precios, existencias y distribución de artículos básicos se cristalizó en el año de 1946 con la creación de la Nacional Distribuidora y Reguladora.

3.2.2 LA ETAPA DE POSTGUERRA, MIGUEL ALEMAN Y ADOLFO RUIZ - CORTINES (1946-1958)

Como ya se señaló esta fase, al igual que en el régimen de Manuel Avila Camacho, se distingue por la prioridad --

concedida al proceso de industrialización. "Durante los gobiernos de Alemán y Ruiz Cortines esta política prosiguió cada vez a un ritmo más acelerado y con menos inhibiciones y - la actitud un tanto titubeante de la Administración de Avila Camacho hacia el capital extranjero especialmente el norteamericano, fue reemplazada por una actitud de positiva cordialidad. Ello no significó que se redujera la intervención gubernamental en los negocios; al contrario, creció más rápidamente que la privada al tiempo que se le ofrecía a la industria toda una batería de incentivos"(1).

Sin embargo, en los años de 1946-1958 se enfatizó el persistente desequilibrio económico en el comercio exterior del país, en virtud de que la política económica dio prioridad a la industrialización, motivo por el cual se tuvo que recurrir a la importación de bienes de capital, influyendo así negativamente en la economía del país, puesto que el índice de importaciones volvió a aumentar al reiniciarse la competencia internacional. "Los fenómenos de la postguerra ya ostensibles en 1946, se agudizaron en el año siguiente: decrecieron las exportaciones, aumentaron las importaciones, aumentó el saldo desfavorable en la balanza de pagos, disminuyeron las reservas del Banco Nacional de México y subieron

(1) A. H. Hanson EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO INAP México, 1978, pp 164

los precios" (1)

La pretensión de fomentar la industria en el gobierno de Alemán se hizo patente desde el principio de su régimen, Nacional Financiera participó activamente en el proceso de financiamiento a la industria. En 1949 más del 50% de las inversiones de Nacional Financiera, según informes de gobierno, estaban destinados a 4 ramas industriales: la siderúrgica y de productos metálicos; la de papel y derivados; la del cemento y la de azúcar. Así pues, fueron creadas bajo el amparo de esta institución los ingenios de Sinaloa y Xicoténcatl, Cobre de México, Celanese Mexicana, Ayotla -- Textil, Viscosa Mexicana e Industria Eléctrica de México, entre otras.

En Ferrocarriles Nacionales de México se adquirieron nuevas líneas y se ampliaron y modernizaron las ya existentes, este proceso apoyó en gran medida el proceso de industrialización mediante la transferencia de recursos públicos, reduciendo el costo de transporte.

Para el año de 1951 quedaron instaladas la Planta -- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y una de lo que se encargaría de la producción de carbón.

(1) ENCICLOPEDIA DE MEXICO Tomo 1, Impresora Editora Mexicana México 1978 pp 435

Con el objeto de impulsar la agricultura se crearon - las comisiones de los Ríos Tepalcatepe, Papaloapan, Fuerte y Grijalba. En 1946 se crea la Comisión Nacional del Café y la Comisión Nacional del Olivo; de la misma manera fueron creadas la Comisión del Maíz y la Comisión de Caña de Azúcar. Es estas comisiones en su conjunto tenían el objeto de fomentar la producción, incrementando los cultivos, para obtener un mayor rendimiento de la agricultura.

Las funciones realizadas por NADIRSA fueron delegadas a la CEIMSA, la cual se encargaría de la compra de cosechas - las importaciones para cubrir faltantes en artículos de primera necesidad y la regulación de los precios, tratando de evitar especulaciones inmoderadas.

"La estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones llevó al Estado a orientar recursos financieros al - campo para la transformación básica de determinados productos agrícolas primarios, de manera que se iniciara el proceso de la industrialización agropecuaria"(1)

En respuesta a este objetivo se instituyó Maíz Industrializado, S.A. (MINSA) al tiempo mismo que se hicieron investigaciones para formar plantas productoras de celulosa.

(1) MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, EL SEC- - TOR PARAESTATAL. Srfa. del Patrimonio Nacional, Srfa. - de la Presidencia. México 1976, pp 105

En el renglón correspondiente al bienestar social, -
cabe señalar que se prestó menos atención que en sexenios an
teriores. No obstante se crearon organismos tales como la -
Dirección de Pensiones y multifamiliares y unidades de habi-
tación para trabajadores del Estado. En este sentido se --
construyeron 14,548 casas y departamentos durante los seis -
años de gobierno.

En 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista.

Durante los años de 1951-1952 se dedicó el 4% de las
inversiones gubernamentales para eregir las instalaciones --
que concentrarían las escuelas de la Universidad Nacional --
Autónoma de México, es decir, Ciudad Universitaria. Fue --
creado también el Consejo Técnico de Enseñanza Superior e In
vestigación Científica.

ADOLFO RUIZ CORTINES (1953-1958)

En virtud de la tendencia de crecimiento económico -
denotada en el régimen de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Corti--
nes para dar consolidación y continuidad a este proceso, tu-
vo que recurrir al aumento de financiamiento extranjero. El
financiamiento externo a la inversión pública pasó de 17% en
1940-1952 al 26% en 1958. De la misma manera en la inver--
sión privada el aporte de capital extranjero aumentó al 40%,
mientras que en el régimen anterior era del 25%. La in--
dustria extractiva de hidrocarburos y minerales creció a un
ritmo de 7.3% anual.

Durante 1955 se construyeron la Planta de Lubricantes de Salamanca, el Oleoducto de Poza Rica y se amplió la Refinería de Azcapotzalco. Para 1957 se terminó la construcción del Oleoducto Tampico-Monterrey.

La industria eléctrica creció a un ritmo de 11.7% -- promedio anual entre 1952-1958.

Con la finalidad de reanimar las actividades del sector minero que habían descendido al final de la guerra de Corea y la recesión se creó la Comisión de Fomento Minero, se formó también el Consejo de Recursos Naturales no renovables. Con la finalidad de dar cumplimiento a este objetivo se -- crean empresas tales como Zincamex en 1956, para producir -- zinc.

En el mismo año se funda la Comisión Nacional de -- Energía Nuclear con la finalidad de realizar investigaciones científicas en física nuclear que fomentaran la exploración y explotación de los yacimientos de materiales atómicos y en General todo aquello relacionado con el aprovechamiento de -- la energía nuclear para el beneficio social y económico del país.

La fábrica de Tuxtepec, encargada de la producción -- de papel, comenzó a funcionar en 1958.

Durante este régimen se crea con el objeto de promover el desarrollo rural agropecuario de México el Fondo de -- Garantía y Fomento para la Agricultura (FIRA). NAFINSA con

tinuó aumentando sus actividades para financiar la industria básica con el objeto de continuar los lineamientos de sustitución de importaciones, planteados durante el régimen anterior. En 1957 el presidente Ruz Cortines informó al respecto:

"La Nacional financiera ha proseguido apoyando a las industrias básicas tanto de empresas privadas como gubernamentales. El 31 de julio último tenía créditos otorgados e inversiones realizadas por \$ 3 mil 808 millones. De estos fondos el 91% se destinó a la industria, correspondiendo el 31% a la transformación (siderúrgica, alimentos, textiles, fertilizantes y equipo de transporte); el 27% a los transportes, comunicaciones y otros servicios públicos; el 28% a la electricidad y combustibles y el 5% a otras" (1)

En el mismo año se crea el Fondo de Garantía para la pequeña y mediana industria con el objeto de proporcionar re cursos a la industria nacional.

Por lo que respecta a las inversiones dedicadas al bienestar social a través de dependencias enmarcadas en este renglón IMSS y SSA principalmente, aumentaron al doble de las realizadas por Miguel Alemán. En 1953: los derechohabientes del IMSS constituían un total de 1 millón 141 mil -- personas, para 1958 aseguraba a 2 millones 564 mil y se esta blecieron 87 clínicas rurales.

(1) IDEM pp 116

En 1958 se instituyó el Instituto Nacional de la Vivienda con el objeto de coordinar su construcción, se coordinó con los programas de habitación que efectuaban los organismos nacionales.

Durante el año de 1955 se creó el Instituto Nacional de Bienestar a la Infancia, con el objeto de atender a la niñez desprotegida. También se instituyeron 7 centros materno-infantiles, 43 Auxiliares y 15 servicios de emergencia pediátrica.

Se construyó un Rastro con la finalidad de regular el mercado de carnes y productos perecederos en el área del Distrito Federal.

En 1956 se creó el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, para superar los problemas de transporte en la ciudad de México.

3.3. DESARROLLO ESTABILIZADOR Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (1958-1970)

Esta tercera etapa también se ha conocido con el nombre de "Crecimiento económico como objetivo básico" y abarca los regímenes presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. Se caracteriza por el sostenimiento de una situación estable dentro del sistema económico y crecimiento constante del sector paraestatal. Sin embargo, se consolida en gran parte la pauta más inmediata de nuestra dependencia económica frente al exterior, es decir, el proceso de sustitución de importaciones como promotor del desarrollo. Cabe señalar de que a pesar de que este proceso tiene sus inicios en el régimen de Miguel Alemán, no es sino hasta este período cuando se lleva a cabo con mayor énfasis.

En efecto, el proceso de sustitución de importaciones como ya se mencionó anteriormente, se lleva a cabo sobre todo en el sector primario de la economía en renglones tales como la agricultura y ganadería y no en el sector secundario correspondiente a la industria y transformación de bienes. En este sentido se da prioridad a la sustitución de importaciones en la producción de bienes de consumo y no de capital proceso que nos envuelve en la esfera de un capitalismo periférico al hacernos dependientes en gran medida de la importación de tecnología y bienes de capital necesarios para la activación de nuestra economía.

"Contrariamente a los postulados de este tipo de política económica, el avance mexicano en la sustitución de importaciones no ha traído consigo la solución a la serie de problemas de orden interno y externo que acusan a las economías de desarrollo... México sigue enfrentando una serie de problemas agudos que a la larga, pueden afectar de manera negativa el proceso mismo de industrialización. Entre estos problemas destacan a) el atraso del sector agrícola moderno; b) las dificultades del sector público para movilizar internamente los recursos financieros; c) el crecimiento de desempleo estructural; y d) el agudo desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos..."(1)

Es necesario mencionar que el deterioro sufrido, en términos de intercambio internacional, entre los productos agrícolas y manufacturas trajo consigo la disminución de las inversiones en el sector primario originada por el intercambio desigual entre los bienes de capital y de consumo.

Por otra parte, se manifestó al final de este periodo el descenso de la inversión privada debido a las dificultades que ofrecía el mercado externo y lo poco atractivo que resultaba el interno, influyendo en la disminución global --

(1) Wionczek, Miguel S. LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA EN EL MARCO DE INDUSTRIALIZACION MEXICANA en "COMERCIO DE TECNOLOGIA Y SUBDESARROLLO ECONOMICO" Ed. UNAM México -- 1973 p 242

del producto agrícola, lo que vino a reducir los excedentes exportables del mismo. Así pues, disminuyeron las divisas obtenidas por este medio. La dependencia de la economía nacional respecto al sector externo en lo que se refiere a las exportaciones de mercancías y servicios disminuyó paulatinamente, al tiempo mismo que se incrementó de manera acelerada la dependencia de capital extranjero vía inversiones directas y créditos, acentuándose así la dependencia de la economía mexicana frente al mercado internacional de capitales y crédito.

3.3.1 ADOLFO LOPEZ MATEOS (1958-1964)

"Para mantener estables los precios era indispensable sostener el de la mano de obra, para la cual debía asegurarse un suministro adecuado de las subsistencias básicas y otros servicios sociales tendientes a una reducción relativa del costo de la vida obrera" (1). En este sentido se veía el hecho de que al sostener precios permanentes el ingreso real para las mayorías se incrementaría y con ello el ahorro.

Como ya se mencionó, esta estrategia de crecimiento económico ya se había hecho notar anteriormente pero sólo se

(1) MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, EL SECTOR PARAESTATAL, Secretaría de la Presidencia, Secretaría del Patrimonio Nacional, México 1970 pp 126

mostraba de manera implícita en los programas iniciales de gobierno, no es sino hasta que se elaboró el Plan de Acción inmediata 1962-1964 cuando toma forma en un documento acabado.

El desacuerdo de la inversión pública en la inversión para el sector agrícola aunado al crecimiento de la población rural creó una situación de desestabilidad en el agro nacional, fenómeno que se puso de manifiesto en el descenso del producto agrícola.

Surge CONASUPO en sustitución de CEIMSA con el objetivo de completar la reforma agraria con una economía ejidal fortalecida por la venta de sus productos a precios equitativos y remunerados. De la misma manera pretendía lograr la suficiencia alimentaria en un mayor grado, así pues, se incrementaría el ingreso rural mediante la utilización de precios de garantía para productos básicos, se mandarían reservas de artículos de primera necesidad y se regularían los precios de substancias populares.

Con la finalidad de apoyar cultivos específicos se crearon entidades tales como el Patrimonio del Maguey en 1960, Cárdenas en 1961, Azucarera de la Chontalpa en 1961 y la Compañía Industrial de Atenquique en 1962.

Las medidas tomadas para dar fomento a la agricultura no manifestaron un impacto inmediato sobre la producción. El crecimiento anual en el lapso de 1959-1961, fue 2% menor

al del sector agropecuario. Sin embargo, al finalizar el régimen, el crecimiento medio anual ascendió a 4.22% en la agricultura, cifra que superaba el 3.9% obtenido por el agropecuario.

Las inversiones públicas industrial y de bienestar social aumentaron del 34.5% y 14.4% durante el pasado régimen respectivamente al 36.2% y 17.8% en el lapso de 1959- -- 1961.

PEMEX al igual que la CFE continuaron su proceso de expansión de hecho fueron las entidades que mayores recursos recibieron. Del total de recursos asignados al sector para estatal, PEMEX recibió el 20% y la CFE el 16.7%. Sin embargo, cabe señalar que el total de la inversión pública destinada a Petróleos Mexicanos sufrió un leve decremento en razón del pasado sexenio.

Las exportaciones de hidrocarburos disminuyeron durante los años de 1958-1962 como resultado del fenómeno de-- presivo que sufrió el comercio exterior en este sexenio. A pesar de esto los combustibles industriales sostuvieron sus precios por debajo de los niveles internacionales.

Para el año de 1963 se crea a través de nacionalización la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (1). Esta medi

(1) Cabe señalar que el término usado en el acta constitutiva no es de nacionalización sino de mexicanización.

da respondió a la necesidad de continuar el proceso de nacionalización de la energía eléctrica en el país.

Con el objeto de continuar el proceso de industrialización para poder producir bienes de capital se lleva a cabo la intervención estatal en empresas tales como:

Fierro y Acero en 1962,
Torres Mexicanas en 1963,
Mexicana de Autobuses en 1950,
Vehículos Automotores en 1959 y
Astilleros de Veracruz en 1962, entre otras.

De la misma manera en 1959 el Estado adquirió las acciones de la empresa Toyota de México, S. A. en virtud de -- que su operación no era satisfactoria en términos de productividad, cambiando el nombre a Siderúrgica Nacional, para el año de 1961.

En 1961 el ejecutivo promovió una iniciativa de ley con el objeto de fomentar la mexicanización de la industria minera. La nueva legislación emitida haría posible obtener un mayor control y regulación sobre materias primas estratégicas para el desarrollo industrial tales como el azufre, el gas y mineral de hierro.

En el año de 1963 se crea Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, con la finalidad de dar impulso a la política nacional de transportes y comunicaciones. De igual forma se construyeron y rehabilitaron algu--

nas líneas de Ferrocarriles Nacionales, en lo que a transporte aéreo se refiere el Estado inicia su participación de -- Aeronaves de México en el año de 1959 y un año más tarde en Servicios Aéreos Especiales, así también crea Nacional de -- Combustibles de Aviación en 1964.

Con el propósito de brindar a los trabajadores del -- Estado un sistema de protección integral se creó durante el presente régimen el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE). Cabe mencionar -- que anteriormente esta entidad había funcionado con el nombre de Dirección de Pensiones Civiles.

En el año de 1961 se crean 2 organismos importantes para la política de bienestar social que son:

Instituto Nacional de Protección a la Infancia (IN--PI), Comisión Nacional de Texto Gratuito.

En el año de 1960 el Estado adquirió la Compañía Operadora de Teatros a efecto de tener mayor participación y -- control sobre los medios de difusión. Con la misma finalidad se adquirieron la Cinematográfica Cadena de Oro, S. A. e Inversiones Reforma, S. A. las cuales, junto con la Compañía Operadora de Teatros, pasaron a integrar el grupo COTSA.

Dentro de los Fideicomisos que se crean figuran, por su relevancia para el desarrollo social: El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, creado en 1962; el Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos de vivienda, creado

en el mismo año; el Conjunto Habitacional Vistahermosa, -- creado en 1963; el Conjunto Habitacional Presidente Kennedy y Artes Gráficas formado en 1964 el Conjunto Habitacional -- Lindavista-Vallejo, edificado en 1964, entre otros.

Resultan por su importancia para la vida económica - del país en el terreno internacional, la suscripción al convenio constitutivo del BID, la incorporación de México a la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y la -- creación de la conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

Con la finalidad de coordinar y llevar a cabo un plan de inversiones públicas que respondiera a la necesidad de estímulo de la economía, se elabora el Programa de Acción Inmediata 1962-1964 cuyo principal objetivo consistía en destinar sumas crecientes del producto nacional para capitalización. Así pues, la inversión pública pasa de 825,000 millones en el primer terreno del régimen a 130,000 millones en - el segundo terreno. El PIB llegó a alcanzar un ritmo de -- crecimiento del 8.1%.

Sin embargo, esta política de crecimiento económico acompañada también de un proceso de endeudamiento. "Otro propósito que se cumplió fue el destinar la mayor parte posible de crédito interno a la iniciativa privada, dejando que el sector público aprovechara su capacidad de endeudamiento. Del saldo de su deuda en 1964, la mayor parte correspondió -

al sector paraestatal, como informó el Presidente López Mateos.

"...La deuda externa del gobierno federal ascendía a \$ 2,651 millones... En esa misma fecha los financiamientos a organismos y empresas del sector público garantizados por el gobierno federal montaban a \$ 7,333 millones".(1)

Para valorar un poco más este proceso vale la pena mencionar que en 1959 la deuda pública ascendía a \$11,810 millones, al empezar 1964, a 418,810 millones (2).

(1) IDEM pp 136

(2) ENCICLOPEDIA DE MEXICO, TOMO 8, Impresora Editora Mexicana, México 1978 p 148

3.3.2 GUSTAVO DIAZ ORDAZ (1964-1970)

Una de las pretensiones más importantes impuestas en el principio de este régimen consistió en dar continuidad al ritmo de crecimiento económico alcanzado durante el trienio de 1962-1964. En este sentido se propuso obtener una tasa de crecimiento no menor del 6.1%, se elaboró el Plan de -- Desarrollo Económico y Social 1966-1970 el cual proyectaba -- una inversión de \$ 275,000 millones de los cuales correspondían \$95,000 al sector público y \$180,000 al sector privado.

El proyecto de inversión pública se orientó en su ma yoría a sectores prioritarios y estratégicos de la economía: el 39.5% al sector industrial (petróleo y electricidad básicamente); 22.6% al sector comunicaciones y transportes; -- 14.2% al sector agropecuario; 22.1% para obras de beneficio social y el 16% para administración y defensa.

Por lo que se refiere al sector agropecuario, cabe -- señalar que no obstante de lo proyectado manifestó una inver sión baja, a pesar de que excedía a la del régimen anterior. En efecto, la inversión pública destinada en éste fue de - - 11.0% 0.4% mayor que en el sexenio pasado. Esta situación hizo que se viniera generando un déficit entre la producción y el consumo al tiempo mismo que motivó que disminuyeran las reservas, hasta finalmente cristalizarse en la crisis agrop ecuaria de los primeros años de la década de los setentas.

"Se propuso un crecimiento del producto agrícola del 5.6% anual, que el de la inversión bruta fija en el mismo -- sector fuera de 5.4% y que la participación del fomento agropecuario en la inversión pública absorbiese el 14.2% del total. Ninguno de estos objetivos pudo cumplirse, sólo el -- 11.2% de la inversión pública, se asignó al desarrollo agropecuario y el producto creció una tasa de 2.7% anual, la inversión privada también se declinó durante este período" (1).

Por otra parte, el plan contemplaba también objetivos sociales tales como el mejoramiento de la educación, de salubridad y asistencia, bienestar social y habitación.

Se prestó atención al beneficio social con el objeto también de sostener la paz laboral; no obstante, el rápido crecimiento de la industria, aunado al desarrollo desequilibrado de la agricultura, manifestados en el crecimiento urbano y la pobreza rural trajeron consigo la crisis en la segunda mitad del sexenio.

Con el objeto de financiar el sector rural para asegurar la comercialización de sus productos se creó el Banco Nacional Agropecuario.

Sobresalen por el intento de impulsar el sector primario la creación de organismos y empresas tales como:

(1) MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, Srfa. del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia. México 1976, pp 142

La Compañía Industrial Azucarera de San Pedro en - -
1968

La Impulsora de la Cuenca del Papaloapan en 1970

Productos Forestales Mexicanos en 1968

Alimentos Balanceados de México en 1968

Fondo Candelillero en 1967

Trigo Industrializado Conasupo en 1968

Financiera Nacional Azucarera

En lo que toca al crecimiento acelerado de la industria como objeto del Plan de Desarrollo Económico Social --- 1966-1970, vale la pena mencionar que, mientras el producto interno bruto (P.I.B.) creció en un 6.9% el sector industrial lo logró en un 8.9%. La actividad industrial se fomentó a través de la aplicación de políticas impositivas favorables, facilidades de crédito y protección arancelarias.

La inversión pública estaría orientada a fomentar -- sectores estratégicos para la industria tales como energéticos, transportes, sistema de comunicaciones y servicios.

En lo que toca a la ampliación del sistema de comunicaciones se llevó a cabo a través de 2 programas:

El primero consistente en la rehabilitación de los - Ferrocarriles Nacionales de México, se manifestó en el aumento de la carga transportada (5.9% anual, en comparación con el 4.1% del sexenio anterior). Este proceso responde al crecimiento que presentó la actividad industrial y su apoyo con

siste en la transferencia de recursos concedidos a este, vía el sostenimiento de precios en las tarifas del régimen precedente. En segunda instancia figura la modernización del sistema de aeropuertos y radioayudas para la navegación aérea - que se hace patente a través del incremento en los pasajeros kilómetro transportado, en relación al sexenio anterior. Cabe señalar que se dio creación al organismo Aeropuertos y -- Servicios Auxiliares.

El 34.8% de la inversión pública se destinó al fomento en la producción de energéticos (electricidad, petróleo - y petroquímica). A pesar de ésto el área de refinación --- muestra un decremento en el aprovechamiento de la capacidad instalada que en 1965 era del 72.2% y para 1970 pasó a ser - el 67.7%.

En virtud de los problemas de financiamiento que padeció PEMEX fue necesario incrementar la cantidad de recursos provenientes del exterior. En efecto, mientras que en 1960 correspondían al 34% para 1970 se conformaban ya el 54% aproximadamente. No obstante, se dieron intentos por superar esta situación; dentro de los cuales destaca la creación del Instituto Mexicano del Petróleo, que se encargó de realizar estudios de carácter geológico y geofísico principalmente.

Por lo que respecta a la actividad minera es válido mencionar que a partir de 1950 había manifestado una situa--

ción declinante. En los años de 1957, 1958 el 85% de las empresas de este ramo correspondían al capital norteamericano. En el sexenio de Díaz Ordaz su tendencia decreciente seguía persistiendo sin embargo, era necesario proporcionar fomento a este sector, que resultaba ser poco rentable y altamente riesgoso. Así pues, el Estado canalizó durante el sexenio de 1964-1970, a través del programa de mexicanización y fomento de la industria minera, un total de \$ 2,188 millones - con el objeto de asegurar los insumos básicos al sector industrial. Para el final del sexenio más del 90% de la producción minerometalúrgica era de empresas totalmente mexicanas o con mayoría de capital nacional.

En el año de 1967 comenzó a operar el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería. Para explo-tar los yacimientos Ferríferos se establecieron las empresas Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas- (SICARTSA) y el -- Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada.

Por otra parte, en lo que respecta a la política social en el año de 1968, se creó el Instituto Mexicano de -- Asistencia a la Niñez (IMAN), cuyo objetivo principal fue -- prestar atención al menor abandonado o enfermo. Por su relevancia para el transporte urbano destacó la iniciación de las obras del Sistema de Transporte Colectivo Metro, que respondía al problema de tránsito que presentaba ya el Distrito Federal.

El mecanismo más importante de transferencia fue -- constituido por la política de precios y el ajuste de la situación financiera de las empresas y organismos del sector público recurriendo al endeudamiento y sacrificando los planes de expansión, proceso que traería crecientes dificultades al desarrollo, y repercusiones en el entorno económico nacional.

"Puede afirmarse que hacia 1970 el modelo vigente -- hasta entonces, mostraba claros síntomas de haber agotado -- las posibilidades de crecimiento que ofrecía; la desocupación y la concentración del ingreso se había agravado como -- los desequilibrios fundamentales de la economía; la baja -- asignación que de la inversión pública se otorgó al sector -- agropecuario durante la década de 1960 hizo que su participación en el P.I.B. fuera decreciendo" (1).

En efecto, la tasa de incremento de agricultura bajó de 6.13 en el período de 1960-1965, al 1.2% en el período de 1965-1970. El crecimiento demográfico se mantuvo al 35% -- anual durante toda la década. De tal se advierte la insuficiencia para la generación de divisas necesarias para el apoyo al proceso de industrialización requerido en la época.

(1) IDEM pp 155

3.4 EL DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976

Esta cuarta etapa conocida como el modelo de desarrollo compartido responde a la política reformista del régimen de Luis Echeverría Álvarez y su finalidad principal consistió en hacer partícipe a toda la sociedad de los beneficios del sector paraestatal. Incluso, dentro de sus lineamientos más relevantes revitalizar la imagen del Estado como sector de la economía, promover la expansión de la infraestructura económica, recuperar la capacidad de crecimiento y controlar el déficit público. Durante este período los organismos y empresas estatales experimentaron un gran crecimiento, ampliando y diversificando su producción en áreas que ya participaban e interviniendo en otras actividades.

La situación económica existente para 1970 ponía de manifiesto el agotamiento de las posibilidades de crecimiento de la economía. Los desequilibrios económicos se habían venido intensificado dejándose notar a través de la desocupación y concentración del ingreso.

Con el objeto de evitar conflictos políticos y superar los problemas económicos se advierte como el Estado incrementa su participación a través del sector paraestatal como empresario y creador de empleos. La capacidad para captar ingresos se ve reducida en virtud del sostenimiento bajo de cargas fiscales para evitar la fuga de capitales del sector privado. Se aprecia también cómo la demanda de exporta

ciones no crece al mismo ritmo que la de importaciones trayendo como resultado un déficit en la balanza de pagos. En este sentido se puede hacer mención al año de 1971 donde el monto de exportaciones solamente ascendió a 1474 millones de dólares mientras la demanda de importaciones representó la suma de 2407 millones de dólares.

Este proceso trajo como resultado la necesidad de recurrir al financiamiento externo para activar la economía y subsanar el déficit de la balanza. Así pues, mientras en 1971 el monto de la deuda externa ascendía a 4262 millones de dólares para el año de 1976 se confirmaba ya por un total de 19600 millones cifra que representa más del 350% de incremento.

De tal forma se hizo posible canalizar mayor capital para la inversión pública, la cual aumentó, según el informe de 1986, entre 1970 y 1975 de 30000 a más de 100,000 millones, descontando el incremento de precios. En cuanto a su destino destaca el aumento registrado para el fomento agropecuario y la atención a sectores estratégicos para el desarrollo nacional, tales como: los energéticos, la petroquímica y la siderúrgica.

En respuesta a la crisis agrícola se advierte el aumento en la inversión pública para fomentar el sector agropecuario a partir de 1971, llegando al 19% del total de la inversión en 1975, proporción que no había sido rebasada desde 1951.

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA AUTORIZADA

(Millones de pesos y porcentos)

Conceptos	1965-1970		1971-1976	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Total	126 241	100 0	398 101	100 0
Fomento agropecuario y pesquero	14 076	11 1	68 507	17 2
Fomento industrial	51 457	40 8	141 877	35 6
Transportes y comunicaciones	28 317	22 4	89 781	22 6
Bienestar social	29 891	23 7	87 459	22 0
Administración y defensa	2 500	2 0	10 477	2 6

Fuente: Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Inversiones Públicas.

"El período 1971-1976 se caracteriza comparativamente con el anterior por un incremento considerable de la tasa de crecimiento de la inversión pública que se inicia a partir de 1972" (1)

(1) "EMPRESAS ESTATALES Y CAPITAL PRIVADO EN MEXICO" 1971-1976. Matilde Luna Ledezma en Revista de Administración Pública No. 41, INAP México 1986 pp 17

En efecto, el monto de la inversión pública en el período de 1971-1976 demuestra un incremento de 215% más, en relación al período de 1965-1970. De la misma manera la inversión pública se ve incrementada sobre todo en sectores estratégicos de la economía, tales como: electricidad, petróleo, gas, siderurgia y agricultura(1).

Crecimiento de la inversión pública
(tasas medias)

Año	Total	Agrícola	Electricidad petróleo y gas	Siderurgia
1961-66	11.0	10.8	9.5	23.0
1966-71	3.3	9.9	0.7	11.4
1971-76	11.5	15.4	4.8	39.0

A diferencia de los regímenes anteriores, sobre todo del de Gustavo Díaz Ordaz el período de 1972-1976 se caracteriza por una canalización de grandes inversiones para el sector agrícola. Esta política surgió en respuesta al resentimiento de la crisis agrícola, gestada a partir de la segunda mitad de la década de los sesentas que se manifestó en el descenso de la producción y pobreza del sector rural.

Con la finalidad de mejorar la situación de la vida

(1) Angeles, Luis "CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA" Ed. Caballito México 1978, p. 129, cuya fuente es el Banco de México.

de las pequeñas comunidades rurales y mejorar las relaciones de intercambio comercial agrícola se integró el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

De la misma manera las actividades de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) aumentan. En 1970, CONASUPO tenía un presupuesto de 400 millones de pesos operaba 1200 tiendas al menudeo y tres fábricas; para el año de 1975 su presupuesto se había elevado a 32000 millones de pesos y operaba 2000 centros de compra, 6000 tiendas al menudeo y 28 fábricas(1).

En este sentido se advierte cómo la inversión pública destinada a este organismo descentralizado aumenta 7 veces, al tiempo mismo que se incrementan sobre manera su número de tiendas y fábricas, en el período de 1971 a 1976.

Sin embargo, en este período se registraron intensas campañas por parte del empresariado comercial que se manifestaban en contra de las actividades de esta empresa y sobre todo en lo que respectaba a la creación de centros comerciales.

Otra de las funciones a cargo de CONASUPO consistió en el otorgamiento de precios de garantía para los pequeños

(1) Kauman P., Susan y Purcell John F. H. "EL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA" Nueva Política, Fondo Cultural Económico, Vol. I

productores del campo. "De 1970 a 1976 el precio de garantía del maíz subió de 940 pesos a 2000 la tonelada, lo que significó un incremento de 113%; el del frijol de 1750 a 6000 243%; el del trigo de \$800 a 1750 el 119%; el arroz de \$1200 a 3000 un 150%; el de sorgo de \$575 a 1600 un 178% el del cártamo de \$1500 a \$3200 un 113% y el de ajonjolí de \$2500 a 6000 un 140%. Además se fijó un precio de garantía a la soya, producto que no estaba comprendido en esta política" (1).

Es necesario mencionar que en lo que respecta a la política de importaciones nacionales que CONASUPO jugó un papel importante en este renglón, principalmente a raíz de la crisis agrícola manifestada a principios de los setentas. -- "Para 1976, CONASUPO con el 16% de las importaciones totales del sector público se convirtió en la principal importadora" (2).

Sin embargo, cabe señalar que las importaciones que realiza el gobierno a través de CONASUPO han servido en gran medida para subsidiar a las empresas transnacionales que monopolizan la industria de alimentos. Así por ejemplo, el 30% del maíz comprado en el exterior para el consumo popular es utilizado para fabricar frituras, lo mismo sucede con el tri

(1) "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES" Op cit p 222

(2) Luna Ledezma, Matilde Op cit p 38

go; el 46% de las importaciones de leche en polvo es canalizada hacia la fabricación de alimentos industrializados controlados por las compañías trasnacionales(1).

En el período de 1970-1976 Guanos y Fertilizantes de México (GUANOMEX) construyó y amplió diversas instalaciones con el objeto de satisfacer la demanda nacional de sus productos en el mercado. Así pues, se puede hacer mención en 1971 a la ampliación y conversión de la planta de Coatzacoalcos que se dedicó a la producción de Fosfato de Amonio principalmente. De igual forma en la unidad Minatitlán, se -- construyó una planta de Urea. Para 1972 se construyó una planta de ácido sulfúrico en Cuautitlán, una de cloro y una de sosa. Así pues, la producción de dichas inversiones ha permitido ampliar considerablemente la producción de GUANO--MEX que de 1.8 millones de toneladas de productos en 1971 pasó a 2.5 millones en 1975; los aumentos más notables se observan en las líneas de sulfato de amonio y urea de 336.4 miles y 172.3 de TM/A en 1975; es decir, 54% y 88% de incremento, respectivamente(2).

En los años setentas se aprecia un alto desarrollo - GUANOMEX en virtud de la integración y la adquisición de di-

(1) Unomásuno México 15 de octubre de 1979 de acuerdo al estudio realizado por el Colegio Nacional de Médicos Veterinarios y Zootecnistas.

(2) "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES" Op cit pp 138

versas compañías productoras de fertilizantes y la expansión de su producción a fertilizantes químicos y sintéticos. De acuerdo a Matilde Luna Ledezma GUANOMEX para finales de la - década se convierte en el proveedor del 92% de los nutrien-- tes elaborados en el país representando su producción en 76% del consumo nacional. De la misma manera se convierte en - el principal productor de agroquímicos.

Para el año de 1975 se creó el consorcio industrial paraestatal Productos Básicos (PROTERSA) con el objeto de integrar y centralizar la actividad en el campo de la produc-- ción de materias primas para la fabricación de fertilizantes Este consorcio pretendía funcionar como compañía tenedora de 5 empresas:

- . Azufrera Panamericana (que pasó a ser de participa-- ción estatal mayoritaria en 1972)
- . Compañía Exploradora del Istmo
- . Roca Fosfórica Mexicana
- . Fertilizantes Fosfatados Mexicanos
- . Sales de Tancamichalca

Por lo que toca a la política pesquera cuyos objeti-- vos principales consistían en intensificar la captura y am-- pliar la utilización y explotación de litorales en el pe-- ríodo de 1971-1975 la participación estatal manifiesta una - participación notable. La magnitud de los recursos pesque-- ros nacionales convierte a la industria de este sector en es

tratégica para el desarrollo del país. En febrero de 1971 se formó la empresa estatal y Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX) que se encontraba bajo la administración del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX). Cabe hacer mención que para el año de 1973 PROPEMEX intervenía en la captura comercial del país en un 30% de la producción.

"La producción pesquera constituyó por muchos años una actividad inexplicablemente rezagada en un país como el nuestro, que cuenta con amplios recursos explotables. En estos seis años hemos invertido en el sector 2550 millones, cantidad superior a la inversión acumulada en los 40 años anteriores" (1).

No obstante de la inversión destinada para el fomento pesquero para el año de 1974 PROPEMEX manifestaba una deuda acumulada de 1400 millones de pesos (2)

En lo correspondiente al sector minero el Estado aumentó su participación en el período de 1971-1976, impulsando numerosos proyectos en los que destacan los de Cobre en la Caridad y Santa Rosa Pilares que, de acuerdo a los informes presidenciales, junto con Real de Angeles en Zacate-

(1) "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES" Op cit p 168.

(2) Análisis 74 La economía mexicana, "LAS 500 EMPRESAS MAS GRANDES", Publicaciones Ejecutivas de México Grupo Editorial Expansión.

cas, Fluor en Matamoros, Roca fosfórica en Baja California, Lampasos en Sonora y otros representaron inversiones de más de 10,900 millones de pesos. El sector público incrementó su participación en la producción del 15% en 1970 al 37% en 1976.

En este renglón es necesario destacar el entrelazamiento del capital del Estado con el capital privado extranjero. Aquí podemos aludir a la intervención del capital es tatal en el Grupo Cananea. En el Grupo Cananea se encuentran entre otras Cobre de México en la cual NAFINSA participa con el 48%, la Compañía Minera de Cananea que se mexicana za en el año de 1971, Conduxmex con 20% de capital de NAFINSA y Nacional de Cobre empresa en la que NAFINSA participa mino ritariamente. A finales de 1975 se expidió la nueva Ley Re glamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia minera con el objeto de coordinar el desarrollo minero a intereses nacionales.

La inversión pública para el fomento industrial en el período de 1971-1976 ascendió a casi 142 mil millones de pesos, cifra que representaba casi tres veces la del sexenio anterior. En el período de 1966-1971 se había hecho notar el rezago de la producción del petróleo y gas. Para apoyar la producción de hidrocarburos y electricidad y garantizar la expansión de la industria en general, se fundó la Comisión Nacional de Energéticos. La Comisión Nacional tuvo por objeto realizar un inventario nacional de recursos y energéti-

cos, estudiar su adecuado aprovechamiento y promover una mejor coordinación en las relaciones del sector.

Así pues, se promovió la coordinación de Petróleos - Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el Instituto - Nacional de Energía Nuclear, con el objeto de establecer objetivos y metas para conseguir el desarrollo equilibrado del sector.

En el año de 1971 la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos dio las bases para que PEMEX se encargara de realizar todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial de la industria petrolera y petroquímica.

La producción de hidrocarburos logró duplicarse en este período. En 1973 se localizaron en Chiapas y Tabasco los Mantos Petroleros. En 1976 esta zona producía alrededor de 530,000 barriles diarios, cifra que representaba más del 50% de la producción nacional. Este proceso hizo posible que México se convirtiera nuevamente en país exportador de petróleo adquiriendo capacidad para financiamiento de expansión económica. Para cumplir con las necesidades de aumento en la capacidad de producción y satisfacer el consumo de hidrocarburos se le asignaron a PEMEX 57,434 millones, hecho que lo convertía en la entidad de mayor inversión en el país.

Se ampliaron las refinerías de Salamanca, Guanajuato Minatitlán, Veracruz; Ciudad Madero, Tamaulipas y Azcapot--

zalco en el Distrito Federal. Asimismo, se crearon las refineras de Cadereyta en Nuevo Leon; Salina Cruz en Oaxaca y Tula en Hidalgo.

Por lo que se refiere a la intervención de PEMEX en el proceso de acumulación se puede considerar los siguientes elementos "los subsidios a empresas privadas por medio de la producción y venta de energéticos y materias primas, el contratismo para diferentes tipos de operaciones: Perforación Construcción, Renta de Tecnología, Comercialización, etc. Su inserción directa en los movimientos financieros internacionales y el proceso de internacionalización de capital los -- cuales tienen particulares efectos en la desnacionalización de la producción y la ampliación de áreas de valorización" -- (1).

La industria petroquímica adquiere también un papel de relevante importancia en este período. En este renglón destacan las ampliaciones y nuevas instalaciones en Cosoleacaque, Veracruz; Cactus, Chiapas; Ciudad Pemex en Tabasco y el complejo petroquímico de la Cangrejera en Veracruz, -- el cual absorbe alrededor de una tercera parte de las inversiones realizadas a estos fines(2).

(1) Luna, Matilde, Op Cit. pp 23 y 24

(2)"MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES" Op Cit. p 174

En este régimen se constituyó la Comisión Petroquímica Mexicana que se encargaría de determinar las labores de supervisión en este sector. En cuanto a su volumen de inversión se canalizaron 5,067 millones, cifra que representó más del total autorizado en la década de los sesentas.

Por lo que respecta al sector eléctrico en el período de 1971-1976 se realizaron inversiones por un monto de 26,000 millones, hecho que permitió duplicar la capacidad instalada de generación. De acuerdo al informe presidencial de 1976, se lograron generar en 1976 12 millones de kilovatios, mientras que en 1970 solamente se producían 6 millones. En 1975 se expidió una ley reglamentaria * para su total nacionalización mediante la cual se establecía que la Compañía de Luz y Fuerza del Centro pasara a formar parte de la Comisión Federal de Electricidad. Destacan las ampliaciones de las plantas en Infiernillo, la Villita, el Novillo Malpaso, Valle de México, Salamanca, Monterrey y Guaymas. Se crearon las plantas geotérmicas de Cerro Prieto, Baja California, y las hidroeléctricas de la Angostura y Humaya, entre otras, con el objeto de apoyar el desarrollo del sector eléctrico y avanzar en su investigación, en 1975 se creó el Instituto de Investigaciones Científicas, como organismo público descentralizado.

* Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada el 22 de diciembre de 1975

Como ya se mencionó anteriormente, la industria siderúrgica jugó un papel relevante en este período.

La Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica posibilitó la duplicación de la capacidad de producción de acero. Se llevó a cabo un programa de inversión conjunta de 45 mil millones, cifra que sobrepasaba en gran medida al total acumulado desde la fundación de Altos Hornos de México (AHMSA). La creación del complejo siderúrgico en Lázaro -- Cárdenas (Las Truchas) (SICARTSA), juega un papel muy importante en ese renglón de acuerdo a los informes presidenciales nunca en la historia de nuestro país se había emprendido un proyecto de tal magnitud en un lapso tan corto, el cual sería capaz de producir en su primera etapa un millón 300 -- mil toneladas de acero y generar empleo permanente a 5,500 -- trabajadores. Con el estímulo y el apoyo del gobierno federal, el grupo industrial Altos Hornos de México instaló la -- Fábrica Nacional de Máquinas-Herramienta, en la Ciudad de -- San Luis Potosí.

Otro proyecto importante en este renglón fue el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, el cual entró en operación en 1975.

"La participación directa del Estado en la producción siderúrgica ha sido de gran importancia, principalmente a través del conjunto Altos Hornos de México (AHMSA), que en 1975 aportaba el 50% de la oferta de producción nacional de

acero el 70% del capital de la producción" (1)

Cabe mencionar con el objeto de coordinar los planes de producción y expansión en las empresas públicas y privadas dedicadas a producir hierro, carbón mineral y coque, arrálico, acero y laminados de acero, que en 1972 se creó la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica. Tres años más tarde, con la finalidad de dar coherencia a las actividades de investigación aplicada, de servicios tecnológicos y de formación de especialistas en las empresas siderúrgicas, se creó el Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas.

El Complejo Industrial Ciudad Sahagún logró generar más de 17 mil empleos directos al tiempo mismo que representó una importante herramienta en la integración y desarrollo industrial del país. Se encuentra integrado por 11 empresas, dentro de las cuales sobresalen: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, la cual se encarga de fabricar tractores agrícolas, locomotoras y unidades para el abastecimiento del Sistema de Transporte Colectivo del D.F., Diesel Nacional que incrementó su participación en el mercado automotriz de 9% en 1972 a 12.4% en 1975 y Siderúrgica Nacional, que incrementó su producción de armado de tractores de 963 a 2,051 unidades de 1970 a 1975, mientras que la producción de hierro, acero y aceros especiales sólo se incrementó el -

(1) Luna, Matilde. Op cit p 27

101.

Por lo que se refiere a la inversión Pública destinada a la infraestructura de comunicaciones y transportes, se aportaron durante el sexenio alrededor de 90 mil millones de pesos, cifra que representó el 22% del total de la inversión (véase cuadro) y superó más de tres veces a la inversión del sexenio anterior.

La red caminera casi se triplica al pasar de 70 mil kilómetros en 1970 a casi 200 mil en 1976. Cabe señalar -- que la inversión destinada para la construcción de carreteras ascendió a 36 mil millones de pesos. Así pues, se logra concluir la construcción de la carretera transpeninsular de Baja California. "El programa de Construcción de Caminos de Mano de Obra, además de cumplir su cometido fundamental - de comunicar a los núcleos de población tradicionalmente - - aislados, ha sido un instrumento eficaz para combatir la desocupación en áreas marginadas. Durante el sexenio se construyeron más de 6 mil caminos de este tipo cuya longitud fue superior a los 75 mil kilómetros"(1)

Al transporte aéreo se le destinó una inversión de 5 mil cien millones de pesos, a efecto de lograr modernizar y ampliar la red de terminales aéreas para no retrasarse en la evolución tecnológica ni afectar el turismo y la agili

(1) "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES" Op cit p 195

dad de servicio. Se construyeron 11 nuevas terminales aero portuarias en lugares tales como: Cancún, Cozumel, Chetumal, Manzanillo, y Zihuatanejo, entre otros.

Para 1972 se creó el Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V., como resultado de la fusión de los Ferrocarriles Sonora-Baja California y el de Tijuana y Tecate, de los cuales el gobierno federal era accionista mayoritario.

Destaca, en cuanto al sistema de transporte urbano - la inauguración de la tercera línea del Metro en noviembre - de 1971, a fin de encontrar soluciones integrales a la transportación urbana del Distrito Federal.

En el mismo año se creó la Comisión Nacional de Puertos, con la finalidad de lograr que las terminales marítimas de la República se constituyesen como unidades económicamente autosuficientes, utilizando al máximo sus instalaciones y contribuyendo al fomento del comercio exterior.

Cabe señalar que como apoyo a esta Comisión se creó el Fideicomiso de Equipo Marítimo y Portuario (FIDEMAP), con el objeto de que los puertos marítimos contasen con elemen-tos adecuados, para proporcionar servicios eficientes.

El sistema de comunicación telefónica se mexicanizó para el año de 1972 con la compra de la mayoría de las acciones de Teléfonos de México, proceso que significó un gran --avance. "El número de poblaciones atendidas se incrementó más de un ciento por ciento al pasar de 1462 en 1970 a 3518

en 1976. Al mismo tiempo fue posible duplicar el número de aparatos telefónicos que se tenía en 1970" (1). En materia de telecomunicaciones el Estado participó con los concesionarios privados en el aprovechamiento del tiempo de transmisión que la legislación le concede. En 1974 se constituyó la empresa Satélite Latinoamericano, S. A. como empresa de participación estatal mayoritaria.

En cuanto a la política cultural, además de lo ya mencionado anteriormente, se llevó a cabo la apertura de la Cineteca Nacional. En cuanto al sistema de radio destacan las emisiones de Radio Distrito Federal, Radio Educación y las que manejan las instituciones de educación superior. En materia de televisión se llevó a cabo la administración directa de un canal nacional, el 13. Asimismo, en 1972 el gobierno federal adquirió el 100% de las acciones de la Corporación Mexicana de Radio y Televisión.

Con el objeto de apoyar el intercambio internacional se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) el cual, acompañado con medidas de carácter fiscal y crediticio pretendía enfrentar el creciente déficit de la balanza comercial. Así por ejemplo, se implementó un mecanismo de compensación de impuestos y de sistemas especiales de financiamiento y garantías. El IMCE desarrolla actividades de consejería y representación comercial en el exterior.

(1) "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES" Op cit p 196

Sin embargo, para 1976 se reconocía que "La adopción de las medidas mencionadas aunque de gran utilidad para la economía nacional no ha logrado restaurar el dinamismo de -- nuestras exportaciones de mercancías, no obstante, la recuperación de los mercados externos para nuestros productos se -- han ajustado en el grado necesario al valor de las importaciones" (1).

En respuesta a la preocupación estatal por el costo, la calidad y la adaptabilidad de la tecnología disponible en el mercado nacional y con el objeto de fomentar las investigaciones de alto nivel se creó en 1971 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Dentro de sus principales atribuciones destacan planear, programar, fomentar y coordinar las actividades científicas y tecnológicas y realizar la evaluación de los resultados que se obtengan; canalizar recursos estatales y de otras fuentes para la ejecución de programas y proyectos específicos (2).

En materia de fomento turístico se integró en 1974 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) cuya última finalidad consistía en el incremento de la captación de divisas vía el fomento turístico.

(1) "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES" Op Cit. p 203

(2) Wlonczek S., Miguel "LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA EN EL MARCO DE LA INDUSTRIALIZACION MEXICANA" en Comercio de Tecnología y Subdesarrollo Económico UNAM México - 1973. pp 244-248

La política de bienestar social constituyó un elemento de importante trascendencia en el período de 1971-1976, - se le destinó un total de 87 mil quinientos millones de pesos, cifra que representaba el 22% del total de la inversión pública. Si bien en el sexenio anterior la proporción ascendió al 23% del total de la inversión, en este período se vio triplicada la cantidad invertida pasando de 29 mil 900 a 87 mil 500 millones de pesos.

Se puso en marcha un programa de abastecimiento de agua potable y de introducción de drenaje en colonias populares para beneficio de 450 mil personas de bajos recursos. Se llevó a cabo la construcción del sistema de drenaje profundo con el objeto de resolver el problema de las inundaciones en la ciudad de México.

Se creó la Comisión de Aguas del Valle de México.

De la misma manera se apoyó a 46 ciudades localizadas en los litorales y fronteras del país a través de obras de desarrollo urbano. Se creó también la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, cuyo objeto principal era de dotar de obras de infraestructura.

Se creó el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial en 1972 con el objeto de promover la instalación, ampliación y modernización de empresas que exporten o sustituyan importaciones. El FONEI para 1976 había otorgado 58 financiamientos por mil millones de pesos para fomento de la indus-

tria metálica y automotriz principalmente.

En cuanto a la política educativa también se destinó un especial cuidado en virtud de la importancia que representa para el desarrollo. Se inició la reforma para la educación técnica y adiestramiento para el trabajo. De acuerdo a las cifras proporcionadas en el último informe presidencial, la población atendida por el sistema educativo nacional llegó al 27% de la población total. Las escuelas técnicas aumentaron de 240 en 1970 a 1301 en 1975. Los apoyos a las Universidades permitieron atender a más del doble de la población escolar. Por lo que respecta a la protección social, se acrecentaron las actividades del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI), y de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).

La población de derechohabientes de instituciones de seguridad social aumentaron de 11,119,000 a 25,020,000 personas, cifra que representó más de un ciento por ciento de incremento. Se creó el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas con el objeto de ampliar la seguridad social de los militares.

En el año de 1974 se creó el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), entidad que surgió con la finalidad de otorgar al crédito bancario una mayor orientación social favoreciendo el ahorro en la familia obrera.

Para 1976 se lograron otorgar créditos por 3 mil millones de pesos.

Se creó también el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular que ve nía a sustituir al Instituto Nacional de la Vivienda. "El - Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular ha integrado y ejecutado el Programa Candelillero; el Plan Nacional Ixtlero, el Nacional Cañero, el Programa de Hogares Ferrocarrileros y el de Unidades habitacionales, a través de los cuales ha edificado y re modelado hasta la fecha (1976) un total de 55 mil casas que albergan a más de 312 mil personas de escasos recursos"(1).

En 1973 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuyo principal propósito fue el de -- conceder créditos a los trabajadores para adquirir casas-habitación con bajos intereses y plazos de pago hasta de 20 -- años.

Con el objeto de revitalizar la imagen del Estado co mo rector de la economía y con el objeto también de promover la expansión de la infraestructura económica, las entidades del sector paraestatal manifestaron un crecimiento sin precedente en el régimen de Luis Echeverría Álvarez. Durante este período los organismos y empresas estatales experimenta

(1) MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES p 219.

ron un aumento demasiado notable ampliando y diversificando su producción en áreas que ya participaban o interviniendo - en otras que no lo hacían. Asimismo, el crecimiento sufrido por la empresa pública respondió a la política creadora - de empleo sustentada a principios de sexenio. De tal suerte, de las 86 entidades públicas registradas en 1970, se pasó a ejercer control sobre 845 para finales de 1976.

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA
SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL
(1971-1976)

	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Organismos Descentralizados	54	61	63	65	117	176
Empresas de Participación Estatal Mayoritarias	148	176	229	282	323	403
Empresas de Participación Estatal Minoritarias	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	48	167	383	387	325	211
T o t a l	277	428	703	770	806	845

La disminución respecto al año de 1975 se debió a la depuración de fideicomisos realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional. FUENTE: Villarreal, René y De Villarreal Rocío P: "Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México". El Trimestre Económico, No. 178, México, abril-junio de 1978. pag. 217.

De las 845 entidades existentes para 1976 el 20% se integraba por organismos descentralizados, el 48% por Empre-

sas de participación estatal mayoritaria, las cuales se incrementaron en 255. Por su parte, de 1971 a 1976 se crearon 163 fideicomisos, 122 organismos descentralizados y 28 empresas de participación estatal minoritaria.

4. DESARROLLO DE LA EMPRESA PUBLICA A PARTIR DE 1976

4.1 ALIANZA PARA LA PRODUCCION 1976-1982

4.1.1 CONTEXTO

Las condiciones prevalecientes al inicio del régimen Lopezportillista ponían de manifiesto la existencia de una situación económica demasiado convulsionada, resultado de la -- crisis del sector externo, el estancamiento en la producción y el proceso inflacionario. Como actores importantes de este contexto figuraban, también, la devaluación del peso, la flotación del tipo de cambio, el crecimiento de la deuda externa el desempleo y la fuga de capitales.

"Se agudizaron las contradicciones entre el sector -- agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y la canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; -- entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del -- sector favorecido; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, --

pero particularmente en el campo con frecuencia se contradijo la eficiencia con la justicia" (1)

4.1.2 ALIANZA PARA LA PRODUCCION

Ante este panorama se vertía como imperioso la obtención de una mayor capacidad en las actividades productivas y las restricciones monetarias y crediticias que condujeran al establecimiento de una Alianza para la producción que diera sentido a la Reforma Administrativa y a la Fiscal.

La Alianza para la producción contemplaba dentro de su estrategia para desarrollo, el ajuste de los instrumentos financieros para la movilización de los recursos productivos existentes adecuados con la política fiscal, la monetaria y la crediticia, la de utilidades, precios y salarios, la del endeudamiento interno y externo; la cambiaria y las transacciones con el exterior, así como con las políticas de inversión y gasto públicos.

"El programa de alianza presupone el concurso creciente, responsable y decidido de cada uno de los mexicanos. Es conjugar las intenciones de distintos sectores para armonizar idénticos propósitos, para procurar lo que los más necesitan, para eliminar artículos suntuarios, para que las --

(1) S.P.P. Subsecretaría de Evaluación. Dirección General de Documentación y Análisis "EL EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO" 1976-1982 México 1982, p 28

clases de altos ingresos inviertan más y gasten menos, para racionalizar los procesos de elaboración y comercialización. Es una acción concertada que persigue el desarrollo equilibrado y equitativo del país(1). En este sentido se advierte como un intento de consolidar los intereses burgueses con los gubernamentales a fin de favorecer el sector social y -- disminuir las contradicciones impuestas por la crisis económica, vía el fomento de la inversión para el aumento en la producción.

Así pues, con los propósitos de sacar al país de la crisis, de reactivar la economía y de recuperar la confianza perdida, se plantearon como objetivos en materia financiera reducir las presiones inflacionarias, estimular el ahorro en moneda nacional, recortar el déficit y el gasto, disminuir la deuda pública, reducir el déficit en cuenta corriente y modernizar el sistema tributario.

4.1.3 REFORMA ADMINISTRATIVA

Como resultado de la Reforma Administrativa, la Administración Pública Federal sufrió cambios trascendentales. La expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) 1976 incorporaba cambios integrales en el quehacer administrativo nacional. Se crea la Secretaría de

(1) IDEM pp 53

Programación y Presupuesto (SPP) como la única dependencia encargada de la planeación y programación nacional. La SPP se convirtió en el eje de la reforma en materia de planeación global, programación regional y planeación integral.

Como parte importante de los cambios dentro de la Administración Pública figura la división de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos.

Asimismo, lo que fue en años anteriores la Subsecretaría de Industrias de la Secretaría de Industria y Comercio se transformó en la Subsecretaría de Fomento Industrial que pasó a depender de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), antes Secretaría del Patrimonio Nacional. Además la Secretaría de Industria y Comercio pasó a ser la Secretaría de Comercio.

4.1.4 SECTORIZACION

La agrupación de la administración pública paraestatal por sectores se consolidó como la base necesaria para la conformación de un modelo de planeación integral y control desconcentrados y de responsabilidad compartida.

Los objetivos de sistema sectorial estaban encaminados a:

- 1.- Lograr una mejor coordinación y control de la administración pública paraestatal, a fin de elevar la efica--

cia, eficiencia y congruencia de sus acciones.

2.- Agilizar el proceso de depuración restructuración y fortalecimiento de la empresa publica en su conjunto.

3.- Convertir a las entidades de cada sector en coadyuvantes de políticas sustantivas.

4.- Precisar y dar coherencia al plan.

5.- Dar unidad y direccionalidad a las entidades para estatales. (1)

Los principales lineamientos para la sectorización de la administración pública el cual especificaba con mayor claridad las disposiciones en torno a la empresa pública señaladas por la LOAPF, Ley General de Deuda Pública y por la Ley - de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. (2)

Dos años más tarde se emitió una nueva versión de los lineamientos la cual, además de los elementos contemplados en el primer documento, tomaba más a consideración el concepto - de sistema nacional de planeación.

Dentro de los casos más relevantes de sectorización - figura la conformación de Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) la cual pasaba a integrar a las entidades Altos Hornos de México

(1) Carrillo Castro, Alejandro, Op cit p 101

(2) "BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS Presidencia de la República. Colec. Lineamientos No. 1 30 Oct 1977 en Carrillo Castro Op cit

(AHMSA), Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. - - - (SICARTSA) y a la Fundidora Monterrey.

Asimismo se puede aludir a la configuración de Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) que resultaba de la fusión de Guanos y Fertilizantes de México, S.A. Y Fertilizantes Fosfatos de México.

Dentro de las medidas para elevar la eficiencia del sector paraestatal en su conjunto figuraban, de acuerdo a la evaluación realizada por SEPAPFIN, las siguientes: (1)

- Separación de las empresas y divisiones del combinado industrial Sahagún.

- Creación de los elementos necesarios para la mejor coordinación de las actividades de CORDEMEX y PROQUIVEMEX, - así como entre otras empresas paraestatales.

- Saneamiento financiero de varias empresas, entre - ellas Ayotla Textil y Atenquique.

- Adquisición de algunos ingenios azucareros del sec tor privado, cuyo funcionamiento era deficiente también por problemas financieros.

- Liquidación de varias empresas, entre ellas la Industria Recuperadora Operadora Textil y Sales de Tancachapa.

(1) Martínez del Campo, Manuel "INDUSTRIALIZACION EN MEXICO HACIA UN ANALISIS CRITICO" Colegio de México, México -- 1985 pp 118-119

Por lo que respecta a los objetivos contemplados en esta evaluación realizada por SEPAFIN se apreciaban los siguientes:

- 1.- Elevar la producción de bienes de consumo.
- 2.- Aumentar la capacidad de la industria para absorber productivamente mano de obra.
- 3.- Utilizar mejor la planta y el equipo disponibles
- 4.- Destinar mayor inversión a las actividades industriales prioritarias.
- 5.- Instrumentar una política de energéticos.
- 6.- Incrementar la contribución de la empresa paraes total a la producción industrial.
- 7.- Integrar vertical, pero selectivamente, la planta industrial para hacer más eficiente la política de sustitución de importaciones y fomentar las exportaciones.
- 8.- Desconcentrar la actividad productiva, buscando su desarrollo equilibrado no sólo entre los distintos sectores sino también entre distintas regiones, poniendo énfasis en el desarrollo de la agroindustria.
- 9.- Apoyar a la pequeña y mediana industrias.
- 10.- Asimilar los avances de la conciencia y la técnica, aprovechando la experiencia externa sin detrimento de la propia capacidad creadora, con el propósito de lograr la - - autodeterminación tecnológica. (1)

(1) IDEM p 119

Dentro de los principales planes y programas sectoriales elaborados en este período destacan:

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978)
- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (1977)
- Planes Anuales del sector Agropecuuario y Forestal - (1977)
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978)
- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (1978)
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- Programa Nacional de Empleo (1979)
- Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal - - (1980)
- Plan Nacional de Turismo (1980)

4.1.5 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (P.G.D.)

La realización del Plan Global de Desarrollo (P.G.D.) se consolidó como la articulación del Sistema Nacional de -- Planeación, el cual operaba en torno a tres niveles:

- a) Global.- Que aludía a las dependencias de orientación y apoyo global, es decir, la S.H.C.P. y S.P.P.
- b) Sectorial.- Correspondiente a los coordinadores - de sector y
- c) Institucional.- Que corresponde a cada una de las dependencias directas, así como las entidades pa-

raestatales agrupadas en los diferentes sectores

El modelo de país al que aspiraba el P.G.D. lo catalogaba de la siguiente manera: "El modelo de país está integrado por un sistema productivo capaz de ofrecer los bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades normales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda. El sistema distributivo en el que exista un equilibrio entre salarios, precios, utilidades y fisco congruente con la -- orientación de justicia social contenida en el proyecto nacional. Los mecanismos de distribución del producto nacional ha de corresponder a ese equilibrio dialéctico en el que resulte variable la expansión productiva bajo la nueva orientación cualitativa de empleo y bienestar básico, con el propósito de incrementar la particulación del trabajo en el ingreso nacional"(1)

4.1.5.1 OBJETIVOS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Asimismo, los objetivos fundamentales planteados por el Plan Global de Desarrollo consistían en:

- "1. Reafirmar y fortalecer la Independencia de México
- 2.- Promover el empleo y mínimos de bienestar, aten

(1) Secretaría de Programación y Presupuesto "Plan Global de Desarrollo" México 1980 pp 84-85.

diendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

3. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente
4. Mejorar la distribución del ingreso entre las -- personas, los factores de la producción y las regiones geográficas"(1)

4.1.5.2 POLITICAS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Con la pretensión de dar cumplimiento a los objetivos planteados en el Plan Global de Desarrollo se contemplaban 22 políticas en cuya instrumentación y articulación debían de contender todas las fuerzas sociales o institucionales del país bajo la acción rectora del Estado. En términos generales, estas políticas eran:

1. Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas sociales de crecimiento.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad
3. Generar empleo (2.2 millones entre 1980-1982)
4. Conseguir la recuperación económica logrando al menos un crecimiento del 8% en el P.I.B.

5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de capital
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar el sector agropecuario
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública eliminando subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de desarrollo económico y social.
11. Estimular una política de productividad.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar.
13. Inducir a la reducción del crecimiento demográfico.
14. Mejorar el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial del consumo a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación.
16. Vincular la educación terminal con las necesidades de capacitación.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar la actividad económica nacional.
19. Controlar y reducir el ritmo de inflación.
20. Avanzar en nuevas formas de financiamiento.

21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior que estimule la modernización del aparato -- productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la Alianza para la producción.

4.1.6 LA EMPRESA PUBLICA EN EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

En el rubro correspondiente a empresas públicas, el Plan Global de Desarrollo se contemplaban 4 apartados que -- son: Diagnóstico, Propósitos, Metas y Acciones.

- A) Diagnóstico. De manera general contempla la situación por la que atravesaba la empresa pública para 1980 aludiendo a los siguientes elementos:
- . La empresa pública ha tenido que enfrentar problemas de eficiencia, administración y productividad
 - . Algunas empresas carecen de tecnología adecuada -- para sus procesos productivos, así como de sistemas administrativos idóneos para agilizar sus operaciones.
 - . El rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos ha traído como consecuencia la necesidad de otorgar enormes subsidios teniendo-- dose que recurrir cada vez más a las transferen--

cias de recursos.

- . La falta de recursos internos suficientes y las limitaciones de las finanzas públicas han conducido en forma creciente al financiamiento externo. Esto ocasiona considerables incrementos en las erogaciones realizadas tanto en montos de amortización como pagos de intereses por endeudamiento.
- . Las limitaciones financieras han originado rezago en los proyectos de inversión, lo que a su vez ha reducido la capacidad de expandir la producción y la generación de empleo.
- . La reducción de ahorro interno de las empresas ha conllevado a la utilización creciente de los recursos derivados del petróleo como instrumento de subsidio.

B) Propósitos.- Este apartado contemplaba la situación a la que se pretendía llegar para resolver la problemática del sector paraestatal. En primera instancia aludía a la consecución de una mayor productividad de sus recursos humanos y una administración eficaz de sus recursos físicos y financieros. Asimismo establecía la necesidad de una relación adecuada entre costos y precios.

Por otra parte señalaba cómo el Estado debería de intervenir solamente en renglones estratégicos:

- a) Precios y Tarifas.- Generar ingresos necesarios - para cubrir los gastos corrientes y de operación y financiar la inversión. Así pues, el usuario debe de cubrir el costo de producción para que éste no se traslade a la sociedad.
- b) Programa de Productividad y Eficiencia.- El esquema de precios y tarifas debe de contemplarse por la elevación sustancial de la eficiencia y la productividad en la operación de las empresas.
- c) Endeudamiento.- Para corregir el deterioro financiero de las empresas, la política de endeudamiento deberá ser acorde a la generación de recursos de los proyectos de inversión.
- d) Capitalización.- La empresa debe de convertir las aportaciones patrimoniales en el renglón de ajuste.
- e) Tecnología.- La adopción de tecnología se deberá realizar sin descuidar la eficacia con que se cumplen los objetivos específicos y logrando sustanciales aumentos en su eficiencia.
- f) Sistemas y administración.- Se modernizará la gestión administrativa a fin de elevar la eficiencia y autonomía operativas.

- g) Evaluación.- Se deberá poner énfasis en el control de objetivos.
- C) Metas.- Se planteaban como metas de reducción de un punto porcentual en el déficit y el logro de un ahorro corriente del 3% del producto, fundamentalmente a través de PEMEX.
- d) ACCIONES.- Para dar cumplimiento a los propósitos y metas planteados, el Programa Global de Desarrollo señalaba como necesario la realización de las siguientes acciones:
- . Fijar precios que cubran los costos de producción y permitan la obtención de rentabilidad.
 - . Los subsidios y transferencias deberán presentarse de manera explícita a fin de medir la eficiencia.
 - . La planeación deberá realizarse por ramas afines para una integración congruente entre sectores.
 - . Elevar la productividad mediante programas que mejoren la estructura administrativa.
 - . Reforzar la administración a través del logro de un nivel adecuado de capacitación.
 - . Conseguir la expansión de la capacidad instalada en función de las prioridades.
 - . Fortalecimiento de órganos de vigilancia.
 - . Fomentar la coordinación inter e infrasectorial.

- . Adecuar el marco legal con el objeto de permitir - un más adecuado control y vigilancia del sector paraestatal.

4.1.7 LA EMPRESA PUBLICA Y SU IMPACTO EN LOS SECTORES DE LA ECONOMIA.

El crecimiento y la productividad de las entidades -- del sector paraestatal constituyeron parte de los aspectos -- más relevantes a los que aludió el Plan Global de Desarrollo en el renglón concerniente a los propósitos de la empresa pública en el régimen de José López Portillo.

En este sentido, con el objeto de valorar la productividad y crecimiento obtenido por la empresa pública en su -- conjunto en el ámbito durante la producción nacional, durante el período 1976-1982, se presentan a continuación algunos de los logros más importantes conseguidos por los organismos y - empresas estatales en los diferentes sectores de la economía.

4.1.7.1 SECTOR AGROPECUARIO FORESTAL

Las actividades del sector agropecuario y forestal -- contribuyeron durante largo tiempo a la consolidación del aparato productivo del país puesto que constituyeron las bases - para el financiamiento y crecimiento de otros sectores. Desde la segunda mitad de la década de los 60s se apreciaba ya - un agotamiento en la capacidad de expansión y crecimiento de

este sector, hasta cristalizarse en la crisis agrícola de -- 1970-1971, cuando la oferta de algunos productos puso de manifiesto su insuficiencia frente a las demandas del mercado interno.

"El decremento agrícola en la producción del producto interno bruto obedeció por un lado, a la escasez de recursos para la agricultura provocada por la congelación de los precios de garantía durante diez años (1963-1972). Esto -- desalentó la producción y, por otra parte, bajó el ritmo de la superficie cosechada. En efecto, en 1971 se cosecharon 15,847 miles de hectáreas, extensión semejante a la observada en 1975 (15,495 miles de hectáreas)"(1).

En respuesta a los lineamientos planteados por la -- Ley de Fomento Agropecuario en el Programa Nacional de Fomento Agropecuario y Forestal se realizaron, vía la empresa pública, un conjunto de acciones a fin de canalizar recursos y prestar servicios de apoyo. Cabe hacer mención que aunque el sector paraestatal no interviene directamente en la producción de productos agrícolas básicos sí contribuye de manera significativa para el incremento de la productividad en el campo. Así pues, figura Productora Nacional de Semillas cuyo objetivo consiste en la obtención de semillas mejoradas para cultivos de arroz, frijol, maíz, etc.; el Instituto Na

(1) Carrillo Castro, Alejandro "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO" Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1983. pp 156-157

cional de Investigaciones Agrícolas encargado de la generación de nuevas variedades de diversos cultivos; el Banco Nacional de Crédito Rural; FERTIMEX; etc.

Para 1980 la Productora Nacional de Semillas ascendió a 198.1 miles de toneladas de semillas mejoradas, cifra que se colocaba muy por encima de las 139.9 miles producidas en 1970(1).

Asimismo, la producción de Tabacos Mexicanos, S.A. - demostró un crecimiento demasiado significativo al pasar de las 52,000 toneladas producidas en 1975, lo que representaba el 76.5% del total producido a casi 67,000 toneladas en 1980 lo que significó el 84.8% de las 79,999 toneladas producidas en el año.

Encargada de la producción de nutrientes destinados para el consumo animal figura Alimentos Balanceados Mexicanos, S.A. De las 86.6 miles de toneladas producidas en 1975 para 1980 alcanzó una producción de 345.3 miles de toneladas(2)

Por su parte la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, cuyos objetivos se encaminan a la producción y comercialización de productos biológicos veterinarios para -

(1) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, V INFORME DE GOBIERNO, - - ANEXO 1. Estadística 1981 p. 317

(2) IDEM p. 347

la ganadería, para 1980 logró producir 10.2 millones de dosis, cifra que duplicaba la producción obtenida en 1975, es decir 4.7 millones (1).

Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales de México, Fábrica de Papel Tuxtepec y Compañía Industrial de Atenquique, forman parte del grupo de empresas estatales que tienen concesiones para explotar los bosques. Para 1980 este grupo de entidades contribuyeron con el 12.06% de los 9.05 millones de la producción forestal moderable obtenida (2).

Sin embargo, es necesario hacer constar que el "Sector 1" de la gran división de actividades económicas (de acuerdo al sistema de cuentas nacionales) "Agropecuaria Silvicultura y Pesca", manifestó saldos negativos en lo que respecta a la producción del sector público. En efecto, el producto interno bruto generado por el sector público en esta actividad correspondió a (-) 369.1 millones de pesos corrientes en 1978; (-) 696.7 en 1979; (-) 1656.6 en 1980; (-) 2,031.2 en 1981; (-) 4,550.4 en 1982 (3).

(1) IDEM p. 347

(2) Carrillo Castro, Alejandro. Op cit. p. 159

(3) Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO. -- CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO 1975-1983, México 1985. p. 19.

4.1.7.2 SECTOR PESQUERO

Integrado por 22 empresas paraestatales, Productos - Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. (PROPEMEX) se encarga de - la realización de Programas de Captura Industrialización y - Comercialización en el sector pesquero. En atención a la - Ley Política delineada por el Plan Nacional de Desarrollo -- Pesquero (1977) PROPEMEX contribuye con la conducción de sus recursos humanos, financieros y tecnológicos al desarrollo - de la pesca y acuacultura nacionales.

Si bien, como ya se mencionó anteriormente, las actividades del sector público en el sector agropecuario, sevi--cultura y pesca, manifestó saldos negativos en lo conciernente a la generación de su Producto Interno Bruto, la produccción pesquera en México ha crecido en forma constante desde 1975, observándose que el volumen de captura pasó de 536 mil toneladas en este año a 1,257 en 1980, lo que representa un incremento de 134.5% con una participación del sector paraestotal del 10.3% del total capturado(1). Asimismo la intervención del sector paraestatal en la industrialización del - sector pesquero denotó un crecimiento singular. En el proceso de enlatamiento logró obtener el 19.5% para 1980; en - el proceso de congelación el 28.6% y en la fabricación de harina el 15.1%.

(1) ANEXO 1 ESTADISTICO... Op Cit. p. 401

4.1.7.3 SECTOR MINERO

La actividad pública en el sector minero durante el período de 1976 a 1982 destacó por las cuantiosas inversiones destinadas para su fomento y expansión. "La industria paraestatal participa en la minería tanto ferrosa como no ferrosa; con tres organismos descentralizados, 19 empresas mayoritarias y un fideicomiso". (1)

La entidad paraestatal de mayor importancia Compañía Real del Monte y Pachuca, S. A. en lo que respecta a la producción de metales preciosos en 1980 logró contribuir -- con el 5.6% de la producción nacional de oro y con el 4.2% del total de plata. Asimismo, en el renglón correspondiente a la producción de los minerales de hierro y carbón utilizados en la siderúrgica provienen en gran medida de filiales minerales de Altos Hornos de México, S. A. (AHMSA) - Fundidora Monterrey, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A. (SICARTSA) (2).

La participación de la producción en el sector público en la actividad minera manifestó un comportamiento variable en el período 1976-1982. Para 1977 y 1978 logró -- contribuir con el 10.7% al Producto Interno Bruto total de la gran división; para 1979 la aportación del sector público

(1) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p 160

(2) IDEM p. 161

blico a este rubro sufrió un decrecimiento en casi 2 puntos porcentuales al pasar a representar el 8.9% de su consolidado total; en 1980 su contribución aumenta al 9.6% y en 1981 presenta un singular incremento al lograr contribuir con el 13.7% del total del sector minero(1).

4.1.7.4 INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION NO PETROLERA

En los últimos años la participación del Estado en la industria de la transformación no petrolera ha manifestado una tendencia creciente. "En términos generales se puede afirmar que la industria estatal no petrolera ha crecido en el período analizado -1976-1982- alcanzando en 1982 cerca -- del 9% del valor de la producción y el empleo industriales, mientras que realiza el 6% del PIB de esa actividad"(2). La intervención de las empresas estatales en la industria manufacturera no petrolera en relación al PIB consolidado del -- sector demostró una tendencia creciente durante el sexenio -- de José López Portillo. Así pues, mientras que en 1976 -- aportaba con el 4.4% del PIB del sector, para 1982 llegó a -- representar el 6.3% con una producción bruta de 401,880.2 millones de pesos(3).

(1) INEGI, Sist. de Cuentas ... Op. cit. p 19

(2) Delgado Orlando; Machado, Jorge y Peres Milson "LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL MEXICANA 1975-1983", en Investigación Económica Núm. 176, Ed. UNAM, México 1986, p 43.

(3) INEGI Sist. de Cuentas Nacionales. Op. cit. p 23

4.1.7.4.1 SIDERURGIA

La actividad siderúrgica consistente en la producción de metales básicos ha constituido parte de los sectores estratégicos de la economía nacional y algunos tipos de productos principalmente lo que respecta a hierro y acero han experimentado un gran auge en las últimas décadas. En virtud del importante papel que juega la industria siderúrgica como abastecedor de los insumos dentro de gran parte de la industria nacional se ha considerado como una actividad estratégica para el desarrollo. Así pues, la producción de metales básicos apoya a la industria petrolera, automotriz, de la construcción y eléctrica, entre otras. Durante el régimen de José López Portillo, con el objeto de coordinar la producción siderúrgica paraestatal y en respuesta a la necesidad de intercambio de productos semielaborados producidos por las entidades Altos Hornos de México (AHMSA), Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. (SICARTSA) y Fundidora de Monterrey, S.A. se creó en 1979 Siderúrgica Mexicana, S.A. (SIDERMEX). Asimismo, SIDERMEX se encargaría de aprovechar la capacidad financiera individual y en su conjunto racionalizando y elevando la productividad en este sector.

Para 1977 las entidades del sector siderúrgico paraestatal obtuvieron una producción de 3.1 millones de toneladas de acero, lo que representó una participación del 55.9%

en el mercado nacional(1). Tres años más tarde la cantidad del total de acero producido 7.156 millones de toneladas -- SIDERMEX logró participar con 4.03 millones de toneladas. -- Asimismo, del total producido en la Industria básica de -- hierro y acero la participación de las empresas estatales -- llegó a ser del 54.4% en 1981-1982, mientras que en el pe- -- ríodo de 1975-1977 solamente era del 34.8%(2). Finalmente, cabe señalar que en 1980 el grupo SIDERMEX contribuyó al empleo con 48,035 plazas, lo que significó el 10.6% del total otorgado por todo el sector paraestatal en ese año(3).

4.1.7.4.2 INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La industria del transporte conforma uno de los aspectos más relevantes de las relaciones económicas. A través de esta industria se hace posible la expansión de servicios y la distribución de productos. La industria automotriz en su conjunto ocupa un lugar preponderante en la actividad económica del país al proporcionar buena parte de los vehículos de transporte a auspiciar la creación de nuevas entidades que eleven el grado de mexicanización de la propia industria y favorece la generación de fuentes de trabajo (4)

(1) Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica. Boletín No. 5, año 4. Nov.-Dic. 1977 p. 7 en Carrillo Castro Op. cit.

(2) Delgado, Orlando. Op. cit. p. 44

(3) Sría. del Patrimonio y Fomento Industrial. Dir. Gral. de Coordinación de Industria Paraestatal. Información interna. cit. en Carrillo Castro op. cit. p. 164

(4) IDEM. p. 165

Para 1977 se expide el Decreto para el fomento de la Industria Automotriz. La finalidad de este decreto estaba constituida por el objetivo de acelerar el crecimiento de manera tal que se pudieran establecer y sostener los porcentajes mínimos de integración nacional. Para 1980, en respuesta a la pretensión de ampliar la capacidad productiva de la empresa pública, Diesel Nacional, S.A. (DINA) y Mexicana de Autobuses pusieron especial énfasis en la fabricación y ensamble de vehículos automotores. Asimismo, durante este año Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V. (VAM) alcanzó una penetración en el mercado de ensamble de 7 313 unidades(1). VAM junto con Renault de México hicieron posible en gran parte la satisfacción de la demanda nacional. Así pues, VAM participó con 7.0% en la producción del mercado de automóviles; la cifra obtenida por Renault fue demasiado similar, es decir 22,064 unidades, mientras que VAM participó con 21,389(2).

En la producción de autobuses a través de DIESEL NACIONAL, S.A. y Mexicana de Autobuses, se cubrió el 99.8% de la oferta nacional. Asimismo, en la producción de Tractores millones DINA aportó el 18.5% de la oferta del mercado nacional(3).

- (1) Presidencia de la República V Informe de Gobierno. Anexo Programático del Sector Industrial 1-09-1977 p. 177
- (2) IDEM p. 178
- (3) IDEM p. 176 y 181

Sin embargo, es necesario mencionar que las empresas estatales encargadas de la participación en la industria automotriz contribuyeron en el periodo de 1975-1977 con el 25.1% del total de la producción de vehículos automotrices; mientras que para el periodo 1981-1982 su aportación al mercado nacional fue del 20.0%. Por el contrario, la participación porcentual estatal en la producción de carrocerías y partes automotrices se incrementó del 9.9% en 1975-1977 al 11.2% en 1981-1982(1).

4.1.7.4.3 FERTILIZANTES

La presencia estatal en la industria de los fertilizantes a partir del periodo de López Portillo se lleva a cabo por la entidad Fertilizantes Mexicanos (PERTIMEX). FERTIMEX representó la unión de dos empresas estatales existentes en el ramo, es decir, Fertilizantes Fosfatados de México y Guanos y Fertilizantes de México. En la segunda mitad de la década de los 70s representó una etapa de dinamismo y crecimiento para la industria de los fertilizantes. "En este lapso Fertilizantes Mexicanos incrementó su capacidad de producción, contando en 1980 con 74 plantas agrupadas en trece unidades industriales instaladas en diferentes zonas del país. De éstas, en 11 se elaboraron fertilizantes, en una

(1) Delgado, Orlando. Op. cit. p. 44

insecticidas y en las restantes diversos productos químicos, la capacidad instalada del total de las plantas a 1980 es de 4.1 millones de toneladas de productos finales y 2.7 de productos intermedios registrándose aumentos de orden de 141.2% y 170.0%, respectivamente con relación a la capacidad existente en 1975"(1).

4.1.7.4.4 INDUSTRIA AZUCARERA

La actividad industrial azucarera contribuye un elemento de singular importancia en lo que respecta al suministro de insumos a otras industrias tales como la refresquera, la de alimentos elaborados, la dulcera, etc. El sector paraestatal se encarga de la coordinación de las actividades de esta industria y ha representado un factor relevante en su proceso de producción. A partir de 1975 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA) se constituyó como el principal instrumento del Estado para definir las políticas de producción, distribución, administración y financiamiento de la industria azucarera. La comercialización estatal de este ramo está a cargo de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. (UNPASA); asimismo, Financiera Nacional Azucarera (FINARSA) se encarga del apoyo financiero para la operación de los ingenios.

(1) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 167

La participación estatal en la producción azucarera manifestó una tendencia creciente en el período de 1976 a -- 1982. Así pues, mientras en 1975-1977 contribuyó con el -- 41.6% del total de la producción consolidada en el ramo, para 1981-1982 llegó a representar el 59.9%(1).

4.1.7.5 PETROLEO

Sin lugar a duda, del conjunto de empresas públicas PEMEX es la de mayor importancia en la economía. Si bien -- ya en principios de los 70s se le había concedido a esta industria un carácter prioritario, es a partir de 1977 cuando el petróleo se convirtió en el nuevo eje de la estrategia de desarrollo. En su Primer Informe de Gobierno, José López Portillo, manifestó:

"Una vez más, en nuestra historia y para engrandecer la proyección de quien lo nacionalizó --Lázaro Cárdenas-- el -- petróleo se convierte en el más fuerte apoyo de nuestra independencia económica y factor de corrección de nuestras deficiencias, si actuamos con moderación y pericia ... Todo parece indicar que en pocos años México se convertirá en un productor petrolero de importancia relativa a nivel mundial"(2)

(1) Delgado, Orlando. Op. cit. p. 44

(2) S.P.P. Subsecretaría de Evaluación "EL EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO 1976-1982". Primer Informe de Gobierno. México 1982. p. 39

Durante la década de los 70s la industria petrolera logró un crecimiento de relevante importancia para la economía nacional. Así pues, el incremento de las reservas y los aumentos sustanciales de la capacidad productiva hicieron posible que el petróleo se consolidara como el soporte de la economía. La producción de crudo pasó de 900 mil - barriles promedio en 1973 a 3.3 millones en 1981. Las divisas por concepto de petróleo crecieron en 777 millones de pesos en 1974 a 217,335 en 1980, lo que representó un incremento de 280.2%. De este modo, la participación de la inversión petrolera en la inversión pública pasó de 15.3% en 1975 a 30.3% en 1980 y en la inversión privada de 6.6%(1).

En lo concerniente a la generación de producto interno bruto, la industria petrolera logró también un incremento demasiado notable al pasar de 66,130 millones de pesos en 1976 a 1'270,268 en 1982(2).

Por lo que respecta a las refinerías, cabe mencionar que la ampliación de su capacidad permitió que el petróleo procesado pasara de 242 a 420 millones de barriles - anuales de 1975 a 1980. Estas sumas significaron un prome-

- (1) Ramírez López, Fernando y Díaz Ontiveros, Raúl "PLANACION Y EMPRESAS ESTATALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO" en RAP 59/60 INAP, México 1984 p. 62
- (2) INEGI Cuentas de Producción del Sector Público. 1975-1983. Op. cit. p. 25

dio diario de 0.7 y 1.1 millones diarios, respectivamente. - Asimismo, en el régimen de López Portillo se terminó la construcción de refinerías de Tula Cadereyta y Salina Cruz, cuya capacidad en conjunto ascendió a los 655 mil barriles diarios(1)

De la misma manera entraron en operación los complejos y plantas de cactus, la Cangrejera, Cosoleacaque, Ciudad Madero, Pajaritos, Poza Rica, Salamanca y San Martín Texmelucan(2). En lo que respecta a la política de empleo, PEMEX y el Instituto Mexicano del Petróleo ocuparon a más de 137 mil personas a fin de cubrir sus programas de operación e inversión.

4.1.7.6 COMERCIALIZACION

En el renglón concerniente a la comercialización, la Empresa Pública actúa mediante la distribución y venta de -- bienes básicos, constituyéndose como mediadora entre la oferta y la demanda de los bienes de consumo más necesarios. En este sector destacan las actividades de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuyo objetivo principal es coadyuvar a la satisfacción de la demanda alimenticia

(1) Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores 1980 pp. 10, 12 y 18 en Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 162

(2) IDEM. p. 20

de la población de escasos recursos. Así pues, para dar -- cumplimiento a su objetivo, se encarga de la compra de granos y alimentos para venderlos en el mercado.

De la misma manera se encarga de mantener precios de garantía para los productores. Para 1981 el titular del -- ejecutivo declaraba que:

"...La cobertura de abastos de productos básicos a -- las zonas rurales marginadas, en comparación con 1977, se ha multiplicado por 20. El sistema CONASUPO COPLAMAR ha puesto a funcionar, al día de hoy, seis mil noventa y seis tiendas comunitarias, más de doce veces el total de tiendas rurales que existían al principio del actual gobierno. A ellas se agregan las cuatro mil cuatrocientas más abiertas en este lapso por CONASUPO-LICOMSA, y que se incorporan al Sistema -- COPLAMAR, a fin de articular todo el abasto rural en un sólo esquema de trabajo"(1)

Sin embargo, los alcances logrados por CONASUPO en -- materia de redistribución del ingreso vía la política de precios y tarifas se manifestaron también en la agudización deficitaria de su estado financiero. Así pues, mientras en -- 1976 su déficit ascendía a 356 millones de pesos (resultado de la diferencia de sus gastos y sus ingresos correspondien-

(1) S.P.P. "EL EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO" V Informe de Gobierno. Op. cit. p. 183

tes a 17,282 y 16,926 millones de pesos respectivamente) para 1981 la cifra se incrementó drásticamente al llegar a obtener un saldo negativo de 33,840 millones de pesos que se derivaban de la diferencia entre sus ingresos y gastos totales correspondientes a los 85,341 y 119,181 millones de pesos, respectivamente(1).

4.1.7.7 ELECTRICIDAD

En respuesta a los requerimientos nacionales de energía eléctrica, el Estado ha intervenido desde 1937 con la creación de la Comisión Federal de Electricidad en su generación, transformación y venta. "Durante el período de 1975 a 1980, los indicadores energéticos muestran que la demanda de energía eléctrica creció en un 48.0%, mientras que el consumo total se incrementó en 50.4%. La generación bruta de electricidad aumentó en 51.3% y la capacidad de operación creció en 66.4% durante el mismo período. Con estos incrementos en la oferta eléctrica, en 1980 fue posible atender el servicio de 9,7 millones de consumidores distribuidos en 22,240 centros de población"(2)

(1) INEGI "INFORMACION SOBRE EL GASTO PUBLICO 1970-1980" -- México 1983, p. 55

(2) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Programa de Energía. Metas a 1990 y Proyecciones al año 2000 México 1981. pp. 63, 65 y 66 en Carrillo Castro. Op. cit. -- p. 173

Para poder cubrir esta demanda se recibió de la intensificación en obras para ampliar la capacidad de generación. Así pues, de los 8.8 millones de kilowatts producidos en 1975, en 1980 se llegaron a producir 14.7 millones. Esta relación nos permite apreciar el aumento notable en la capacidad instalada que logra alcanzar la CPE en el período mencionado.

Por lo que toca a la política de empleo, cabe señalar que el sector eléctrico dio ocupación en 1980 a un total de 130,636 trabajadores.

De la misma manera el PIB generado por el sector público en la industria eléctrica manifestó una tendencia creciente en el período de 1976-1982 al pasar 13,698.1 a 77,344 millones de pesos.

Con el objetivo de fomentar las actividades industriales y con el fin de proporcionar el abasto de energía eléctrica a la sociedad en su conjunto, la CFE ha venido instrumentando la política de precios y tarifas sin fines de lucro. Como resultado de este proceso, la CFE ha venido soportando una situación deficitaria creciente. En efecto, mientras que en 1976 su déficit ascendía a los 6,512 millones de pesos, para 1982 la cifra se incrementó a los 50,197 millones(1).

(1) INEGI. Op. cit. p. 183

4.1.8 NACIONALIZACION DE LA BANCA

A partir del 10. de septiembre de 1982, las instituciones bancarias privadas junto con sus empresas pasaron a formar parte del sector paraestatal como resultado del Decreto de Nacionalización expedido por el titular del Ejecutivo en su VI Informe de Gobierno. Para poder tener una visualización más amplia de este proceso resulta válido destacar algunos de los principales elementos que condujeron a la nacionalización bancaria.

En su VI Informe de Gobierno, el 10. de septiembre de 1982, José López Portillo puso de manifiesto los factores tanto internos como externos, que llevaron al país a la crisis. "Todos estos factores altas tasas de interés de afuera que arrastran a las de adentro; baja en el precio de las materias primas; exceso de importaciones; disminución de exportaciones; baja en el turismo externo; aumento en el turismo nacional extranjero, colocaron a nuestra economía en una situación súbita de particular vulnerabilidad"(1). En este sentido es necesario mencionar que para 1981 bajó el precio del petróleo. Asimismo, entre 1978 y 1981 la tasa de interés de los préstamos internacionales pasó del 6 al 20%. Los intereses por el pago de la deuda pública y privada documentada alcanzaba en 1978 los 2,606 mi-

(1) López Portillo, José. VI Informe de Gobierno "EL EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO" S.P.P. Op. cit.

liones de dólares, mientras que en 1981 llegaba a los 8,200 millones. Entre 1980 y 1981 las cotizaciones internacionales de materias primas sufrieron decrementos en productos - tales como café, algodón, cobre, plomo y plata (estos productos representaban en 1981 el 50.5% del total de exportaciones no petroleras). Por último, la disminución en las exportaciones de manufacturas se dio como resultado tanto - como de la falta de competitividad como de la agudización - de las tendencias proteccionistas en los mercados de los -- países avanzados(1).

Continuando su declaración, José López Portillo alu-
 día al embate especulativo consolidado en contra del peso.
 "Se calcula que los dos o tres últimos años salieron del --
 país 22 mil millones de dólares; se generó una deuda no -
 registrada de 17 mil millones para liquidar hipotecas; y -
 la dolarización interna de los depósitos ascendía a 12 mil
 millones de dólares. El total alcanzaba la cifra de - --
 54 mil millones de dólares, equivalentes a dos tercios de -
 la deuda privada y documentada"(2)

Por otra parte, aunado a lo anterior, el desliza- -
 miento sufrido por el peso en la paridad cambiaria fue un -

(1) SORIA, Víctor M. "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVA-
 DA EN MEXICO" en Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 4, Núm. 8 UAM Iztapalapa. México 1983 p 110

(2) VI Informe de Gobierno. Op. cit.

factor que se vio estimulado decisivamente por las tasas de interés crecientes. Todo este contexto conllevó a la pérdida del paso de la economía en 1981

En respuesta a esta situación, a partir de la devaluación del peso sufrida en febrero de 1981, el Estado tomó una serie de medidas de ajuste dentro de las que destacan: - La disminución acentuada del gasto público; la reimplantación a los controles de importaciones; la toma de medidas en precios y tarifas para sanear las finanzas y la evaluación continua de las tasas de intereses para promover el - - ahorro. Asimismo, en marzo se lleva a cabo un reajuste en la política de los salarios retroactivos al 18 de febrero.

Sin embargo, a pesar de la toma de estas medidas, la crisis y el proceso inflacionario continuaban agudizándose. Eso lleva al Estado, en abril de 1982, a la implementación de un conjunto de medidas aún más drásticas que las anteriores. El presupuesto de la Federación y del Distrito Federal sufrieron una reducción del 8%, equivalente a una reducción de 3 puntos porcentuales en el déficit financiero global del Sector Público; un aumento en los ingresos de las empresas públicas de 150 mil millones de pesos vía precios y tarifas; limitación del endeudamiento externo del sector público a un tope de 11 mil millones de dólares; reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos entre tres y cuatro mil millones de dólares en relación a los nive

les de 1981; tratamiento crediticio preferencial a los -- sectores socioeconómicos más vulnerables y garantía del -- Banco de México a las empresas privadas que requerían financiamiento en dólares de mejores condiciones para su contratación(1).

En agosto de 1982 se implantó un mercado cambiario dual que establecía un tipo de cambio preferencial para -- transacciones prioritarias (49.50 pesos por dólar) y un tipo de cambio libre sujeto al juego de la oferta y la demanda. -- En este mismo mes se aplicó la Ley Monetaria a fin de evitar la transferencia de cuentas nacionales de dólares al extranjero, elemento que constituyó un relativo control de cambios. A pesar de los intentos instrumentados para lograr el control de la economía y frenar las especulaciones, la crisis -- y el proceso inflacionario continuaban siendo los principales actores en la vida económica de nuestro país.

Por tanto, en razón de esta problemática y en medio de la crisis financiera más aguda padecida por la economía -- nacional y en particular por las finanzas públicas, el 10. -- de septiembre de 1982 se decretó la nacionalización de los -- bancos privados del país.

(1) Soria, Víctor M. Op. cit. p. 111

4.1.9 REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL

A raíz del proceso de reestructuración de la empresa pública mexicana se consolidó por primera vez en toda la trayectoria del sector paraestatal el proceso de depuración permanente de Entidades Públicas. Este hecho pone de manifiesto el viraje hacia una nueva tendencia en el intervencionismo estatal, en la economía que se caracteriza por la reprivatización del sector público.

Este proceso resulta un elemento de significativa valoración, sobre todo si se revisa el modelo de desarrollo -- precedente al de "alianza para la producción". En efecto, como se pudo apreciar, una de las características más notables del régimen de Luis Echeverría Álvarez y por ende del modelo de desarrollo compartido consistió en la ampliación y diversificación de las actividades de la Empresa Pública, hecho que se puso de manifiesto con el crecimiento inusitado del número de entidades del sector paraestatal; sin embargo, esta nueva etapa de desarrollo trajo consigo ya una depuración del sector paraestatal. Así pues, de las 1013 entidades existentes al inicio del régimen del Presidente López Portillo, para el 15 de octubre se contaba con un número relativamente menor que 912. A pesar de la creación de 150 nuevas entidades y la división de 70 más, que respondieron a los nuevos requerimientos de conducción y fomento durante el sexenio(1).

(1) Carrillo Castro Op. cit. p. 108

Este proceso respondió al retiro de 95 entidades que en vigor no pertenecían a la Administración Pública Federal, y de la liquidación o extinción de 290 que ya habían cumplido los objetivos para los cuales fueron creadas, bien por -- considerarse que no cumplían adecuadamente con sus finalidades o bien porque su funcionamiento no era ya conveniente -- desde el punto de vista de la economía nacional o de interés público(1).

(1) IDEM p. 108

4.2 REORDENACION ECONOMICA Y PRIVATIZACION 1982-1986

4.2.1 CONTEXTO

Los problemas que afrontaba la economía nacional a principios del régimen de Miguel de la Madrid pusieron de manifiesto la consolidación de los efectos más severos de la crisis económica sufrida por los países en vías de desarrollo. Asimismo cristalizaba el estallido de la crisis suscitada a mediados de 1982.

El agotamiento de la capacidad de expansión del sistema productivo, la devaluación sufrida en los precios internacionales del petróleo y materias primas; la fuga de capitales y la escasez de divisas demostraron su impacto en el aceleramiento del proceso inflacionario, el déficit externo y en el decremento sustancial del Producto Interno Bruto. -- Aunado a lo anterior la deuda pública externa consolidada en 1982 ascendía a los 78 mil millones de dólares, cifra que se ponía muy por encima de los 19,600 acumulados para 1976.

Por otra parte, la crisis financiera internacional, el deslizamiento de la paridad cambiaria y la especulación de la moneda constituyeron los elementos principales para la nacionalización bancaria y el control de cambios.

En suma, todos estos factores contendieron en términos generales a la conformación del contexto de la vida económica nacional para principios de 1983.

4.2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Ante la necesidad de integrar un sistema nacional de planeación que respondiera a los problemas económicos, sociales y culturales que enfrenta nuestro país, el Poder Ejecutivo Federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo.

4.2.2.1 PROPOSITO

El propósito fundamental que establece el plan consiste en "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una fortaleza interna de la economía nacional a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático" (1).

4.2.2.2 OBJETIVOS

Con la finalidad de dar alcance a este propósito, se

(1) Poder Ejecutivo Federal. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. -- 1983-1988 (México 1983.-Resumen) p. 10

propusieron como objetivos básicos:

1. Conservar y fortalecer las Instituciones Democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales(1)

4.2.2.3 ESTRATEGIA ECONOMICA Y SOCIAL

Asimismo, con la pretensión de recuperar la capacidad de crecimiento en el país, sobre bases firmes de mayor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los avances y eficiencia en el uso de recursos e iniciar simultáneamente cambios cualitativos del aparato productivo y distributivo, el PND plantea una estrategia económica y social orientada en dos líneas fundamentales. Estas líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí, son las de reordenación económica y la de cambio estructural.

4.2.2.3.1 LA REORDENACION ECONOMICA

Los puntos fundamentales del programa inmediato de reordenación se orientan en base a la consecución de los siguientes propósitos:

(1) IDEM p. 11

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

4.2.2.3.2 EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Esta segunda línea de estrategia persigue iniciar -- los cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo a fin de reorganizar el proceso productivo y distributivo "Se trata de -- reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización" (1).

Así pues, contempla seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del plan.

- . Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos de crecimiento.
- . Reorientar y modernizar el aparato productivo y re distributivo.
- . Descentralizar en el territorio de las actividades productivas los intercambios y el bienestar social

(1) IDEM. Op. cit. pp. 24, 25.

- . Adecuar las modalidades de financiamiento a las -- prioridades de desarrollo.
- . Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.
- . Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sec tor social y estimular al sector privado.

4.2.3 LA EMPRESA PUBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

4.2.3.1 DIAGNOSTICO

Los objetivos que han motivado la presencia de la em presa pública en la vida nacional no se han podido alcanzar con la rapidez y la consistencia deseada. Para el logro de éstos deben atenderse los problemas de operación y principalmente los que correspondan al orden administrativo, finan- - ciero, laboral y tecnológico.

. Administrativo: Se contempla la necesidad de esta blecer las bases para superar los problemas de coordinación entre las políticas generales y sectoriales, por un lado, y las actividades realizadas por la empresa pública, por el -- otro.

. Financiero: Se advierte un deterioro en los in-- gresos corrientes debido al rezago de los precios y tarifas con respecto al costo de los bienes y servicios incrementa-- dos por el proceso inflacionario. De la misma manera se - ve la necesidad de instrumentar una política ágil de compras que se sustente ya no en las importaciones, sino en la pro-- ducción nacional.

. Laboral: En virtud de la gran magnitud del área - laboral se ha venido dando un deterioro en la capacidad operativa y productiva, disminuyéndose así el grado de eficiencia.

. Tecnológico: En este renglón se aprecia que existe importación de algunos productos ya existentes en el país o bien que son posibles de desarrollo a corto plazo. Este proceso infiere en la necesidad de un mayor número de recursos para su financiamiento.

. Un problema que también presenta la Empresa Pública es el que se refiere a la carencia de un balance social - que tenga la posibilidad de expresar el beneficio, al momento mismo que justifique su existencia.

4.2.3.2 PROPOSITOS

Ante la presente problemática el Ejecutivo Federal - formula un conjunto de propósitos para dar respuesta a la co rrección de la ineficiencia a través del aprovechamiento racional y comprometido de todas las posibilidades y recursos propios de las empresas públicas; estos son:

. Fortalecer el carácter mixto de la economía a través de la participación en sectores estratégicos para poder dar así un impulso al desarrollo de las prioridades nacionales.

. Ofrecer los bienes y servicios necesarios en la -- producción básica no cubierta por el sector privado en razón del riesgo existente en la inversión.

. Apoyar la integración del aparato productivo para la consecución de un mayor dinamismo y flexibilidad que sea capaz de fomentar el nacionalismo.

. Modernizar la administración de la empresa pública mediante la elevación del nivel de productividad y propiciar su reestructuración acorde al contexto nacional.

. Regular la actividad del mercado estratégico para poder reducir la desigualdad existente en la captación del ingreso nacional.

. Promover el desarrollo nacional a través de los mecanismos de descentralización propuestos.

. Contribuir al financiamiento de la empresa pública mediante la concertación de un ahorro corriente y de la disponibilidad de divisas.

. Aportar mecanismos que garanticen el cumplimiento del objetivo así como la honestidad administrativa.

4.2.3.3 LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA Y LINEAS GENERALES DE ACCION

Ante el planteamiento de los propósitos anteriormente definidos, en el Plan Nacional de Desarrollo, se contemplan un conjunto de lineamientos y estrategias que se constituyen como líneas generales de acción para llevar a cabo su ejecución. Dentro de esta perspectiva figuran ocho estrategias y líneas generales de acción.

. Se establece la intervención del Estado en las áreas requeridas de las metas de desarrollo sectorial a través de los medios de selectividad y ajuste en las prioridades

des mismas. Para esto es necesario llevar a cabo una plata forma congruente que incorpore los criterios necesarios en la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

. Por otra parte se aprecia como imperante para la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios la atención de los grupos económicamente débiles, a través del incremento en la producción de bienes y servicios populares, sobre todo en lo que respecta a los alimentos básicos.

. En el renglón de integración del aparato productivo se pretende orientar la demanda hacia el mercado interno, de tal manera que se logren evitar en su mayor parte las importaciones. Al mismo tiempo se contemplan las transacciones para el exterior para conseguir la apertura de nuevos -- mercados internacionales. Dentro de todo este proceso se tiene como política general la prioridad a los proyectos de corto plazo, de manera que no se deteriore el sistema de producción.

. En el rubro correspondiente a la reestructuración y modernización de la empresa pública se advierte la necesidad de elaborar programas para elevar los niveles de producción y productividad por medio de la reducción de los recursos provenientes del exterior y el aprovechamiento óptimo de la capacidad interna instalada. Igualmente se aprecia la integración de los subsectores por rama para conseguir mayor

. En este sexto propósito de apoyo a la descentralización de actividades de producción y distribución de la empresa pública, se considera que la descentralización se deberá llevar a cabo mediante un conjunto de consideraciones prioritarias que permitan integrar la regionalización al desarrollo nacional, calculando los efectos sociales y ecológicos de ésta. También deberá vincularse a los programas estatales -- con orientación a las zonas reprimidas de los Estados correspondientes.

. Para contribuir al sano financiamiento del desarrollo, la empresa pública requiere de una reestructuración financiera y administrativa que sea capaz de vincular las políticas generales con las sectoriales. Se deberá hacer también un ajuste en los precios y tarifas selectivo y flexible conforme a la evolución de los costos. Para esto es necesario: Fortalecer el presupuesto de divisas mediante un incremento en los niveles de exportación; lograr una sustitución de importaciones mediante la utilización racional de los insumos prioritarios y conseguir la renegociación de la deuda externa e interna en lo que corresponde al pago de los pasivos.

. Finalmente, en lo que corresponde al propósito de adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de objetivos y moralidad administrativa, se plantea conciliar la autonomía de la empresa pública y sus responsabilidades -- operativas, administrativas y financieras por medio de una --

coordinación eficiente en los distintos niveles de autoridad. Por tal motivo, es necesario que las empresas se sujeten a esquemas que definan mecanismos de conducción, comunicación y -coordinación. Por lo que se refiere a la mejor planeación, programación, presupuestación y control deberán estar sujetas a normas generales y específicas que designen las Coordinadoras del Sector y las Dependencias Globalizadoras.

4.2.4 LA EMPRESA PUBLICA Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Como se ha podido apreciar la empresa pública se -- constituye como el instrumento fundamental del que dispone el Estado para hacer posible la regulación, fomento y control de las relaciones de mercado. En este sentido la empresa p~~ú~~blica debe servir de apoyo básico al cambio de las estructuras económicas, políticas y sociales que postula el Plan Nacional de Desarrollo.

En cumplimiento de las políticas específicas y para -- apoyar el cambio estructural el sector público paraestatal se propuso reestructurar los patrones de organización y operac*ión* de las empresas públicas coordinadas, a modo de que funcione con referencia a los siguientes criterios:

- a) Encadenamiento productivo entre la planta industrial paraestatal y entre ésta y el resto de la -- economía.
- b) Operación industrial eficiente con niveles ade-- cuados de rentabilidad social y financiera.
- c) Mayor y mejor interacción entre la industria paraestatal y el sistema científico y tecnológico.
- d) Consolidación de un esquema de organización por ramas bajo directrices comunes de política y mando. -- unificados que permita la integración sectorial, -- reordenar el crecimiento y la interacción con los

sectores privado y social(1)

Este conjunto de criterios manifiestan la pretensión de constituir una industria paraestatal debidamente integrada y eficiente vinculada con el resto de la economía y con el exterior que tenga la posibilidad de adecuarse a los cambios tecnológicos marcados por el mercado internacional. Asimismo, intentar dar las bases necesarias para conseguir el impulso del crecimiento sostenido y equilibrado de la economía.

Desde esta perspectiva se ha venido actuando conforme a una estrategia que se articula en cuatro líneas principales de acción.

4.2.4.1 CAMBIO ESTRUCTURAL

La primera línea del cambio estructural la constituyen las acciones de depuración de la participación del Estado en la industria. Dichas acciones se han emprendido a partir de un proceso riguroso de identificación de actividades prioritarias, compatibilizadas con el PND y el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior, principalmente. Así pues, las prioridades definidas son:

- a) Bienes de Capital, que comprenden maquinaria y --

(1) Barreiro Perera, Mario "DEBATE SOBRE LA LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES" Colegio de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Méx. 1986 pp 10 y 11

equipo agrícola, máquinas, herramientas, equipo de transporte, industria naval, forja, fundición, maquilado, pailería y equipo de transporte.

- b) Insumos críticos, que incluye fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel y algunos minerales de -- productos químicos.
 - c) Bienes de consumo básico, que en el caso del sector industrial paraestatal considera el azúcar y -- los productos farmacéuticos.
 - d) Industrias de Punta Tecnológica, que incluyen la -- electrónica profesional, el desarrollo de nuevos -- materiales y la biotecnología.
 - e) Por Extensión, se consideran necesarias las empresas asociadas a las entidades estratégicas o prioritarias dedicadas a prestarles servicios o proveerlas de insumos, en donde es necesario que el -- Estado asegure en forma directa dicha prestación o suministro.
 - f) Las entidades que pueden sustituir importaciones -- que requieren otras empresas públicas o ampliar la base exportadora del sector.
 - g) Aquellas empresas que promueven el desarrollo regional del país o fortalecen los mercados regionales o que constituyen la base de las economías locales, sobre todo por su incidencia en el empleo.
- Como estos son los casos asociados a los criterios

de la política económica de reordenación y defensa de la planta productiva y el empleo, la intervención puede ser temporal, y deberá programarse adecuadamente en el futuro retiro del Estado.

La desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias se ha guiado por esos criterios y ha incluido acciones de liquidación, fusión, transferencia a gobiernos locales y venta a los sectores social y privado.

Por otra parte, se liquidan o extinguen aquellas entidades que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creadas, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Ejecutivo Federal. Se fusionan otras para mejorar el uso de los recursos mediante la integración de procesos productivos de comercialización y de gestión administrativa. Se transfieren algunas entidades a gobiernos estatales por su importancia lo-cal. y por estar vinculadas a sus programas de desarrollo. - Finalmente, se venden empresas no prioritarias ni estratégi-cas que por sus condiciones de viabilidad económica son su-sceptibles de ser adquiridas por los sectores social y priva-do.

La aplicación de los criterios respecto a las entida-des prioritarias ni estratégicas, que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por -

los sectores social y privado.

La aplicación de los criterios, respecto a entidades no prioritarias ha sido mucho más clara en ciertas entidades y fue en estas donde se iniciaron los procesos respectivos. Es el caso de automóviles y autopartes, textiles y prendas - de vestir no básicas, loza y cerámica, refrescos y electrodomésticos. En todos estos casos su liquidación, transferencia o venta no puso en peligro el abastecimiento de mercado y han quedado sujetas a los esquemas de regulación y fomento de que dispone el Estado para asegurar que su operación y desarrollo se ajusten al interés general.

4.2.4.2 MODERNIZACION DE LA PLANTA PRODUCTIVA

La segunda línea del cambio estructural se orienta a la modernización de la planta productiva en operación, pone énfasis en las actividades estratégicas y prioritarias. En este rubro destacan la industria de bienes de capital; la - de equipo de transporte en sus diferentes modalidades; las de insumos básicos mineros, químicos y petroquímicos, y las de bienes de consumo para satisfacer las necesidades de carácter popular.

Los criterios que rigen la operación de estas plantas son los de productividad, eficiencia y desarrollo tecnológico. Sin duda, la consecución de estos factores no deben de orientarse solamente a las políticas utilitaristas de

la industria privada. En este apartado destacan elementos - tales como el máximo aprovechamiento de la capacidad instalada, de los insumos y materiales, de la capacitación para la mano de obra, análisis de tiempos y movimientos, control de adquisiciones, manejo de inventarios, etc.

La consecución de este tipo de objetivos hará posible incrementar los niveles de competitividad tanto a nivel interno como externo. En este sentido, "En equipo de transporte se han implementado adecuaciones tecnológicas a los motores diesel y a la producción de autobuses; en tractores agrícolas, se ha incorporado nueva tecnología en el equipo de potencia media; en la industria naval se están produciendo barcos de gran tonelaje, y en maquinaria y equipo, se inicia la fabricación de turbogeneradores, que individualmente constituyen un bien de capital de tecnología sofisticada" (1).

En convergencia con el desarrollo y actualización de nuevos productos, se ha iniciado también un esfuerzo importante por incorporar mejoras técnicas al proceso productivo de las empresas, tendientes a elevar su productividad. Dentro de este apartado resaltan los avances logrados en las industrias petrolera, eléctrica y azucarera.

(1) Barreriro Perera. Op. cit. p 17

4.2.4.3 INCURSION DEL SECTOR EN NUEVAS RAMAS INDUSTRIALES

La tercera línea de acción del cambio estructural con siste en la incursión del sector en nuevas ramas industriales o de desarrollo incipiente, en las que se requiere el apoyo - del Estado en términos de capacidad de inversión, de incorporación de desarrollo tecnológico y, en general, de fortaleza en negociaciones con el exterior en materia de mercados y - - transferencia de tecnología. El propósito en este caso es, en el mediano plazo, aprovechar cabalmente la capacidad y potencialidad del sector para apoyar la transformación de nuestra estructura industrial y contribuir al objetivo de convertir al país en una nación desarrollada de fortaleza en las ne negociaciones con el exterior para apoyar la transformación de nuestra estructura industrial.

Se trata de impulsar el sector paraestatal en ramas - de punta de tecnología con estrictos criterios selectivos que eviten la dispersión de esfuerzos y recursos. En esta línea México ha avanzado en la investigación y desarrollo tecnológi cos en ramas tales como la electrónica, la petroquímica y la biotecnología. De tal, resaltan las actividades realizadas por el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto de Investi gaciones Siderúrgicas y el Instituto de Investigaciones --- Eléctricas.

4.2.4.4 REORGANIZACION DEL SECTOR Y LA REORDENACION DE SU -- DESARROLLO

La cuarta línea de cambio estructural consiste en la reorganización del sector y la reordenación de su desarrollo, se orienta a intensificar las relaciones con los sectores privado y social para fortalecer la economía mixta y su encadenamiento productivo, a precisar relaciones entre la coordinación sectorial y las empresas, y a fortalecer la organización sectorial por ramas.

En lo que hace a las relaciones del sector paraestatal con el sector privado y el social, se están instrumentando modalidades de coinversión en las que aprovecha la capacidad de negociación de mercados y adquisición de nuevas tecnologías del sector público. Los excedentes de inversión y la habilidad de gestión de los particulares y en general la capacidad de movilización del sector social en relación con los bienes de consumo de las mayorías.

La concertación de acciones entre los sectores público y privado está vigente, es así como se han realizado compromisos de fabricación conjunta para exportaciones.

Sobre esta base las tareas de coordinación en lo que corresponde a las políticas sectoriales, se han venido realizando conforme a los siguientes criterios:

a) Implantar sistemas descentralizados de trabajo con instancias claras y no repetitivas de autorización.

b) Simplificar la regulación y los trámites que entorpecen la operación de las empresas.

c) Delegar atribuciones fijando responsabilidades precisas y cargas de trabajo equilibradas.

d) Apoyar a las empresas en su gestión.

4.2.5. LA EMPRESA PUBLICA Y LA RECONVERSION INDUSTRIAL

La reconversión industrial aparece en el contexto actual como una de las exigencias de modernización más concretas de cuantas le plantean a México las transformaciones que ha sufrido el capitalismo mundial. Para el capital nacional de cualquier país el objetivo estratégico consiste en elevar la competitividad comercial externa de sus manufacturas sobre la base de mejorar su productividad y reducir sus cos-tos.

La reconversión industrial forma parte de las cuatro -vertientes de la estrategia de desarrollo industrial plantea da por el gobierno de Miguel de la Madrid, que se inscribe dentro del proceso de cambio estructural.

Las características de heterogeneidad y complejidad de nuestra planta industrial impiden la formulación y puesta en marcha de políticas unidimensionales de cambio. "Por ello, ha sido necesario diseñar lineamientos estratégicos de acuer-do a la naturaleza de cada uno de los 4 grandes grupos de in-dustrias que conforman el universo de nuestra estructura pro-ductiva. Es por esta razón que la estrategia de cambio estruc-tural propuesta actua fundamentalmente en torno a 4 vertien-tes: (1)

- Reconvirtiendo.- las ramas tradicionales
- Articulando.- las cadenas productivas

(1) COMPARECENCIA ANTE LA LIII LEGISLATURA DE ALFREDO DEL MA
ZO G., Secretario de energía, minas e industria paraesta
tal, Cuadernos de Divulgación SEMIP #40 pag. 12 Méx. 1986

- Fomentando.- Las cadenas productivas, y
- Creando.- Industrias de alta tecnología.

Las acciones de reconversión son ejecutadas en las ramas de la industria cuya planta productiva es tradicional, con tamaños técnicamente inadecuados para competir y que, además, presentan rezagos tecnológicos. En este terreno destacan la siderúrgica, la industria azucarera y la textil. "La reconversión es condición necesaria para incrementar su productividad en un nuevo esquema de competitividad internacional. Así, al proceso de modernización tecnológica, productiva y de organización de las empresas y ramas industriales se le denomina reconversión industrial." (1)

Asimismo, podemos definir la reconversión como el proceso de "reasignación de los recursos productivos, de desplazamientos de inversiones de las ramas de producción modernas y productivas hacia las actividades de mayor prioridad para el desarrollo industrial del país." (2)

La articulación de las cadenas productivas, que integra la segunda vertiente, se inscribe en ramas conformadas por plantas modernas y potencialmente competitivas, pero cuya consolidación se encuentra limitada por se escasa integración. - Ejemplo de ello es articular la producción forestal y la del papel mediante nuevas plantas de celulosa.

(1) IDEM Pags. 12 y 13

(2) MERCADO DE VALORES, NAFINSA, Año XLVII Núm. 22 junio 1° de 1987, pág. 558.

Fomentar el crecimiento sostenido de ramas que se caracterizan por ser modernas, productivas y con tecnología avanzada como la petroquímica, la química y algunas de bienes de capital, constituye la tercera vertiente. Este proceso permitirá asegurar el crecimiento estable y competitivo a través de la aplicación de políticas de fomento y regulación.

Por lo que toca a la cuarta vertiente, la creación de industrias de alta tecnología, pretende eliminar el rezago de nuestro país en el campo tecnológico y se impulsa en la constitución de empresas tales como la electrónica, la biotecnología y nuevos materiales.

El sector industrial paraestatal no es ajeno a los retos de la planta productiva nacional. La heterogeneidad que presenta es similar y exige cambios en la misma dirección. Así, frente a actividades modernas como la petroquímica y la de bienes de capital, existen ramas industriales que han visto deteriorada su capacidad competitiva, resultado de la permanencia de estructuras productivas que no se han modernizado y que no han incorporado el progreso técnico. El proceso de cambio estructural se centra en la reconversión de las mismas, es decir, en su modernización e incremento de productividad. (1)

El proceso de reconversión industrial, se ha implementado en diversos países del orbe y su finalidad principal ha sido la recuperación de la competitividad de aquellas industrias que no respondieron con flexibilidad a las nuevas condi

(1) COMPARECENCIA SEMIP... Op. cit. pág 13

ciones impuestas por el mercado internacional. El cambio de la asignación y la organización de los recursos productivos fue acompañado de innovaciones tecnológicas que propician el ahorro de los factores e insumos productivos escasos en estos países, principalmente recursos naturales, energéticos y mano de obra. (1) Así pues, el proceso de reconversión industrial se ha llevado a cabo en países desarrollados tales como Francia, La unión Soviética, Estados Unidos y Japón, al mismo tiempo que se ha consolidado en países semiindustrializados - como Corea del Sur y Taiwan los que se han visto obligados a plantear una reestructuración de sus aparatos productivos.

En México, la estrategia de reconversión planteada en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, tiene como finalidad consolidar al país como una - potencia industrial intermedia hacia fines del presente siglo. De tal suerte su meta establecida para 1990 consiste en que más de la mitad de las importaciones manufactureras sean financiadas por las exportaciones del sector, en comparación con el 25% en 1980 y que supere el 70% para 1995. (2)

Frente a los retos que plantean el cambio estructural y la reconversión industrial, el sector paraestatal responde con una estrategia que persigue 3 objetivos primordiales.

1. Dirigir los esfuerzos hacia lo estratégico y prioritario desincorporando empresas que no lo son,
2. Modernizar las ramas tradicionales en los niveles tec

(1) IDEM Pág. 14

(2) LA RECONVERSION INDUSTRIAL EN MEXICO, en Estudios de información y estudios nacionales, Año VII No. 12 Marzo 1987, pág. 6

nológico, productivo y de organización de manera tal que aumente su eficiencia y competitividad internacional para generar divisas y promover empleos.

3. Garantizar un ritmo de inversión y progreso tecnológico que permita un crecimiento sostenido de las actividades estratégicas y prioritarias mediante el desarrollo de una mayor capacidad de autofinanciamiento.

(1)

El sector coordinado por la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal a finales de 1982 se integraba por 412 entidades (347 empresas mayoritarias, 42 minoritarias, 12 organismos descentralizados y 11 fideicomisos). El 85% de su producción se concentraba en un conjunto de actividades que desde los años cincuenta han sido el núcleo básico de la industria paraestatal. Aquí destacan las industrias petrolera, petroquímica, eléctrica, de fertilizantes y siderúrgica, entre otras.

Sin embargo, frente a este núcleo básico existía también un amplio conjunto de empresas en muchas otras ramas y no en pocas veces de tamaño técnicamente ineficiente.

El sector industrial coordinado por la Secretaría participaba en 28 de las 49 ramas industriales, pero en 17 de estas (refrescos, textiles, bicicletas, cerámica, etc.) su presencia era menor del 10% de la producción nacional. Solo en 6 el sector superaba la mitad de la producción, donde figuraban el pe

tróleo y la petroquímica.

Los criterios generales que han normado el proceso de desincorporación en su conjunto, han sido los siguientes:

- a) Concentrar la participación del Estado en las ramas estratégicas o de interés prioritario para el desarrollo nacional;
- b) Depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades reales de operar;
- c) Racionalizar las estructuras de servicios de apoyo, cuando la estrategia general de los grupos industriales paraestatales así lo permite, y fortalecer el núcleo básico paraestatal para aumentar su integración e incrementar su capacidad exportadora;
- d) Fusionar entidades por razones de racionalidad técnica y económica para conseguir un mejor aprovechamiento de recursos y capacidades;
- e) Transferir a gobiernos de los estados empresas de importancia local y que se vinculen directamente a sus programas de desarrollo;
- f) Aumentar la efectividad de la empresa pública como instrumento de política económica.

En el período comprendido entre diciembre de 1982 y octubre de 1986, el Gobierno Federal ha autorizado la desincorporación de 261 entidades del sector industrial paraestatal, 63 por ciento del total; de los cuales cuatro eran organismos descentralizados, 206 empresas mayoritarias, nueve fideicomisos

y 42 entidades minoritarias, que de acuerdo con la Nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, no forman parte de la Administración Pública Federal, aunque una proporción de su capital sea de capital público.

La instrumentación cabal de todas las desincorporaciones ya autorizadas (94) permite que la industria paraestatal se concentre solo en 13 ramas de actividad, con 151 entidades, de las cuales 52 corresponden a la producción de azúcar y 49 a las actividades minerometalúrgicas y de siderúrgica básica.

Esto significa dejar de participar en actividades tales como la producción de cemento, refrescos embotellados, porcelana y loza, aparatos electrodomésticos, bicicletas, textil, confección y automóviles (1).

La reconversión industrial como un proceso de modernización tecnológica, productiva y de organización de las empresas, implica actuar en 5 áreas básicas en el Sector Paraestatal.

1. Modernización técnico-productiva
2. Modernización comercial.
3. Capacitación directiva y de mano de obra.
4. Saneamiento financiero.
5. Programación de inversiones y crecimiento

1. Modernización técnico-productiva.

Con la modernización técnico-productiva se busca, en

(1) IDEM. Pág. 22.

tre otros propósitos los siguientes:

a). Ajustar los tamaños de planta a efecto de alcanzar escalas competitivas de producción, lo que a su vez puede implicar: La ampliación de la escala productiva, la liquidación de plantas obsoletas o fusión para alcanzar tamaños óptimos;

b). Promover el desarrollo tecnológico, incorporando nuevas tecnologías, tanto a nivel de procesos como de productos; y

c). Adecuar la plantilla laboral al tamaño de planta y a los requerimientos para manejarla eficientemente y competitivamente.

2. Modernización comercial.

La reconversión industrial por el lado de la oferta implica la modernización técnico-productiva. Por el de la demanda y de la estructura del mercado, impone modernizar la organización comercial de las empresas para enfrentar el nuevo contexto de mayor apertura a la competencia internacional; esto implica el desarrollo de estrategias comerciales defensivas, ante la racionalización de la protección al mercado interno, así como estrategias ofensivas para conquistar mercados en el exterior.

De aquí la necesidad de desarrollar nuevos sistemas con canales de comercialización más eficientes en el marco de una política de precios adecuada.

3. Capacitación electiva y de mano de obra.

Si en la existencia de un aumento de la productividad del factor trabajo, tanto a nivel directivo y de gestión, como al nivel de empleados y de obreros, la modernización - técnico-productiva y comercial no podría rendir frutos. Aumentar la productividad, más que trabajar más, es trabajar mejor. Productividad es capacitarse más, organizarse mejor y disponer de tecnología moderna y de tamaños de planta adecuados y eficientes.

De tal forma la capacitación es una inversión real en recursos humanos cuyo resultado se traduce en mayor productividad y en aptitudes más flexibles a la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías. En este renglón la Secretaría de Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Instituto Politécnico Nacional, entre otras instituciones de educación superior imprimen sus programas en apoyo a la reconversión nacional.

4. Saneamiento financiero.

El fenómeno de endeudamiento excesivo que pesa fuertemente en la estructura de costos que las empresas paracostales ha dificultado su modernización técnico-productiva y comercial. De ahí se deriva el imperativo de sanear financieramente a las empresas como parte del proceso de reconversión. Esta medida, ejecutada ya en beneficio de varias entidades, en coordinación con la SHCP y SPP, implica asumir pasivos,

reestructurar adeudos y establecer compromisos específicos de productividad reduciendo así los costos e incrementando los ingresos propios.

La modernización técnico-productiva y el crecimiento dinámico y sostenido del Sector Paraestatal implican fortalecer de manera prioritaria sus programas de inversión y consolidar la canalización de recursos internos y externos para estos propósitos. En síntesis, el elemento dinamizador de un proceso de reconversión industrial como el que aquí se ha analizado, resulta ser la propia inversión y el progreso técnico, que en el marco del Programa en Marcha de Aliento y Crecimiento (PAC), adquiere su plena dimensión. (1)

(1) IDEM. Págs. 22-24.

5. EFICACIA, EFICIENCIA E INDICADORES MACROECONOMICOS DE LA EMPRESA PUBLICA.

5.1 CONCEPTO DE EFICACIA EN LA EMPRESA PUBLICA

El concepto de eficacia tiene una acepción difusa en términos de cultura general, es decir, que la diversidad de disciplinas y enfoques científicos lo aprecian con cierta ligereza epistemológica. Se entiende simplemente como un - - obrar bien o actuar con rectitud o certeza. Sin embargo, - para el enfoque administrativo, una definición vaga de este concepto no se puede tomar tan a la ligera. Por tanto, es necesario esclarecer bien el significado de dicho término. - El concepto de eficacia es necesario abordarlo en función -- del cumplimiento de los objetivos previamente delimitados. - Esto debe implicar también la determinación homogénea de metas y objetivos para el logro de una evaluación sistemática que permita establecer parámetros certeros para la cuantificación de resultados. Así pues, para atender a esta conceptualización en el ámbito de la empresa pública es necesario conocer al menos algunos de sus principales objetivos:

- . Prestar un servicio público
- . Promover el desarrollo industrial
- . Funcionar como intermediaria de crédito
- . Suplir la inacción de la actividad privada en los rubros de alto riesgo y/o baja rentabilidad
- . Controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad

- . Subsidiar la economía nacional
- . Redistribuir vfa precios el ingreso per cápita a - las mayorías
- . Ampliar la cobertura de bienestar social
- . Realizar actividades reservadas al dominio nacional
- . Mantener o ampliar las fuentes de ocupación
- . Explotar recursos estratégicos para el desarrollo nacional
- . Corregir las distorsiones del mercado
- . Impulso al empleo de tecnología de vanguardia que, a su vez facilite la sustitución de importaciones y el encadenamiento eficiente de procesos productivos
- . Promoción de un desarrollo equilibrado y dinámico entre sectores y regiones, etc.

De acuerdo a la apreciación hecha por Jorge Ruiz - - Dueñas en su libro "Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana", en este conjunto de objetivos, se pueden -- apreciar al menos tres diversas formas de obtener la eficacia administrativa de la empresa pública mexicana; ésto es, la eficacia social, la económica y la funcional. Cabe señalar que las dos primeras obedecen meramente a la manifestación que presenta la empresa pública hacia el exterior y están relacionadas, por tanto, al proceso macroeconómico global y sectorial. Por lo que corresponde a la segunda, se

relacionan dentro de lo que sería el ámbito interno de la empresa, al tiempo mismo que queda inscrita dentro de la esfera micro-administrativa empresarial, en virtud de que se vincula la gestión de la empresa pública con sus efectos reflexivos aunque eventualmente se relaciona con el sector económico y administrativo al que pertenece. Cabe señalar que la eficacia se refiere a la adecuada pertinencia en las decisiones más que a los resultados incrementalistas de las empresas.

De tal, los objetivos, que en una empresa pública -- son múltiples y variados, de acuerdo con su grado de consecución que logran adquirir determinados niveles de eficacia diferentes de acuerdo a su grado de consecución. Los objetivos deben cumplir con diversas misiones de políticas social y económica; asimismo, al cumplirse deben satisfacer las funciones básicas de la gestión. De ahí pues, es necesario esclarecer sobre las convicciones concedidas a la eficacia social, económica y funcional, en el terreno de la empresa pública.

5.1.1 LA EFICACIA SOCIAL

Como ya se mencionó anteriormente, esta variable del concepto de eficacia, alude a la manifestación que presenta la empresa pública hacia su exterior e implica la valoración del impacto que ocasiona en el equilibrio económico y social. La eficacia social se determina en base a las necesidades de la colectividad, impuestas por las prioridades del sistema económico. Constituyen las condiciones vitales para poder mantener el equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales "implica opciones sociales y se relaciona con el modelo de beneficio-costos social, predeterminado más allá del sistema de precios de mercado. La eficacia social implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, producidas por la actividad de la empresa pública"(1)

(1) Ruiz Dueñas, Jorge EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA" Ed. Trillas, México 1982, p 82

5.1.2 LA EFICACIA ECONOMICA

Al igual que la eficacia social, la eficacia económica se evalúa en cuanto al ámbito externo de la empresa pública como organización, considera la influencia de la empresa en el nivel general de actividad económica, en el nivel de desarrollo económico de los diferentes sectores y regiones del país; en la distribución de la riqueza y en el grado de industrialización nacional, entre otros elementos. Así pues, este parámetro hace referencia al impacto del sector paraestatal en el contexto macroeconómico nacional"... "sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica, todo ello referido desde la óptica de la empresa pública. Así será influida por la orientación de la política fiscal; la corrección de distorsiones del mercado; las externalizaciones de la economía pública, etc."(1) Con esto queda dicho que la eficacia económica valora la forma y los instrumentos con los que la empresa pública actúa sobre el producto interno bruto, o dicho de mejor manera, producto nacional.

(1) IDEM p. 42

5.1.3 LA EFICACIA FUNCIONAL

Esta modalidad de la eficacia alude al ámbito eminentemente administrativo de la empresa pública y contempla la forma en que funciona ésta como organización, por tanto, evalúa el desenvolvimiento interno de la empresa. De esta manera analiza los principios más importantes de la administración, es decir, la planeación, programación y presupuestación, la dirección y control y la coordinación. El parámetro de evaluación más importante de este tipo de eficacia está conformado por la auditoría administrativa con todas sus implicaciones.

"Al interior de la empresa pública, la pertinencia - en la toma de decisiones merecerá determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de gestión, la capacidad gerencial, la eventual corteza de la función directriz, componen el complejo sistema de la organización, la planeación, la estructuración, la dirección y el control - - desde la perspectiva endógena-, lo que multiplica en forma funcional en cada una de sus áreas funcionales. La auditoría administrativa es el instrumento propio y adecuado para valorar la eficacia funcional ... la auditoría operacional - resulta ser el método más completo para someter las decisiones a comprobaciones a posterioridad de eficacia" (1)

(1) IDEM p 43

5.2 CONCEPTO DE EFICIENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA

Sin lugar a dudas uno de los aspectos más controvertidos que han acompañado al desarrollo de la empresa pública sobre todo en los últimos 10 años es el referido al debate de la eficiencia, o más bien, desde una perspectiva crítica, el de su ineficiencia. En efecto, es como un encontrar ex puesta como una verdad contundente que el Estado es un mal administrador de sus empresas públicas(1).

En este sentido se han generado variadas críticas entre diversos grupos sociales; de acuerdo a la perspectiva concedida por Matilde Luna Ledezma, se aprecia que por una parte un amplio frente empresarial culpa al intervencionismo del Estado de los desajustes económicos, al tiempo mismo que reclama el desarrollo de la actividad económica para la empresa privada; por otro lado, grupos académicos y grandes organizaciones populares, enfatizando una necesaria reorientación en esta acción (con base en los errores u omisiones políticas emprendidas) se pronuncian por un mayor intervencionismo. Esta situación se ha suscitado en respuesta a la necesidad de medidas más adecuadas y eficientes para regir la acción estatal(2).

- (1) Pérez Barbosa, Raúl Horacio, "LAS EMPRESAS PUBLICAS Y -- LOS CRITERIOS PARA EVALUAR LA EFICIENCIA, RAP 20, México 1978, p 9
- (2) Luna Ledezma, Matilde, "EMPRESAS ESTATALES Y CAPITAL PRIVADO EN MEXICO 1971-1976" RAP 41, México 1980, p 14

Las reacciones contra la participación de la empresa pública en el desarrollo, corresponde a un añejo perjuicio -- de ineficiencia de las empresas del Estado que se asocian -- normalmente a fenómenos de incapacidad administrativa, corrupción, baja rentabilidad y productos y servicios de mala calidad(1).

Las diversas críticas y análisis que se han levantado en torno al intervencionismo del Estado en la economía, a través de la empresa pública confluyen de alguna u otra manera al concepto de eficiencia; sin embargo, generalmente no se esclarecen criterios homogéneos sobre su conceptualización.

El concepto de eficiencia se puede definir como -- aquel parámetro que nos permite valorar los resultados ofrecidos con las metas planeadas, tomando como base los recursos humanos, materiales, económicos, financieros y técnicos empleados para su consecución. Esta valoración nos arroja situaciones eminentemente cuantificables que se encuentran -- estrechamente ligadas a los criterios de productividad y rentabilidad propios de la economía del mercado. No obstante, para el caso de la empresa pública la aceptación de este concepto resultaría inadecuada, puesto que el surgimiento no --

(1) UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO "PRIMER COLOQUIO SOBRE EMPRESA PUBLICA" División de Ciencias Sociales y Humanidades, México 1984 p 14

tiene como objetivo la obtención de altas tasas de utilidades como es el caso de las empresas privadas. La estimación de los resultados de la eficiencia de la empresa pública debe observar pues los efectos de transferencia de beneficios, tanto a los sectores económicos en particular como al sistema económico en su conjunto. Cabe señalar que aquí quedan implícitos los beneficios que el sector paraestatal ha concedido a las empresas privadas como parte de los sectores económicos.

En este sentido resulta válido retomar los conceptos que Jorge Ruiz Dueñas concede a la eficiencia de la empresa pública a partir de las apreciaciones productiva y financiera.

5.2.1 LA EFICIENCIA PRODUCTIVA

Este término alude a la mayor generación de bienes y los servicios mediante la optimización de recursos. "La -- eficiencia productiva significa maximización de bienes o ser vicios al mínimo costo. La noción más común implica relacionar el trabajo humano a la unidad producida; igualmente la fuerza del trabajo suele relacionar con el capital empleado. Se trata, en este caso, del mayor o menor uso del capital requerido en función de cierta cuota de trabajo emplea do para la obtención de un producto o servicio. Otra forma es el coeficiente resultante del capital aplicado a cada unidad producida. Alrededor de estos conceptos existe el -- de productividad marginal, mismo que se define como aumento del producto resultante de aplicar la última unidad de algunos de los factores de producción y que tiende a ser decre-- ciente" (1).

Los resultados que se obtengan de este parámetro pue den cotejarse con la rama industrial correspondiente sin importar su carácter, ya sea público o privado y ponen de mani fiesto el papel que juegan el Estado como patrón en el ámbito económico y político. "En este contexto la actividad -- del Estado hacia temas correlacionados con este tipo de efi-

(1) Ruiz Dueñas, Jorge "EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA. ANALISIS DE UNA DECADA" Ed. Trillas, - México 1982, pp 43 y 44

ciencia productiva tales como la reducción (48 a 40 horas) - de la jornada semanal los convenios sindicales para incrementar los días de descanso según coyuntura del sindicato, los incentivos sobre cuotas y calidad del trabajo, etc., manifiestan no sólo opciones para orientar la productividad nacional, sino también mecanismos de negociación política"(1). Al respecto resulta de relevante importancia la política que ha sostenido el Estado mexicano como respuesta a los problemas nacionales de desempleo. Cabe señalar que este proceso forma parte de una de las críticas más arduas que se tienen en contra de las empresas públicas, en el ámbito que se refiere a la burocratización. Sin embargo, deben retomarse tanto los indicadores de productividad tales como trabajo/ producto, capital/producto y capital/trabajo, así como las políticas de empleo que ha formado el estado con el objeto de solucionar los desajustes económicos(2).

(1) IDEM

(2) Para profundizar a este respecto, véase el análisis -- realizado por Jorge Ruiz Dueñas, Op. cit 4 y Apéndices.

5.2.2 EFICIENCIA FINANCIERA

La eficiencia financiera responde a elementos tales como el monto de utilidades, transferencias vía precios, subsidios a determinados sectores de la economía y la capacidad de autofinanciamiento, en términos generales representa la cuantificación de la eficacia funcional financiera.

"...Nuevamente nos encontramos con la necesidad de referir la eficiencia al concepto propio de la eficiencia al contexto propio de la empresa pública, combinándolo con otros factores de medición. Por otra parte, la medición que se lleva a cabo a través de una serie de coeficientes, aporta información sobre la gestión de las funciones técnicas comerciales y financieras de la empresa pública" (1).

Dentro de los principales coeficientes que maneja Jorge Ruiz Dueñas, destacan los siguientes:

1) Ahorro o déficit corriente-ingresos corrientes menos gastos corrientes.

El grado en que los ingresos superen a los gastos corrientes demostrarán las posibilidades que tiene la empresa para destinar recursos propios para su inversión o bien para la amortización de su financiamiento en cierta medida pone de manifiesto la capacidad de autofinanciamiento.

(1) IDEM p 44

- II) Transferencias corrientes menos impuestos/ingreso corriente menos transferencias=proporción real en que la empresa depende para su operación del gobierno federal.

Cuando los resultados obtenidos manifiestan cifras negativas implica ausencia de transferencias o -- bien que las transferencias son menores a los impuestos. Se apreciaría independencia de la empresa frente al gobierno federal.

- III) Ahorro o déficit corriente más ingresos de capital/inversiones=proporción de la inversión realizada con recursos propios.

Si la proporción obtenida excede la unidad demuestra excedentes después de autofinanciar la inversión. De la misma forma, si la proporción es menor de la unidad refleja déficit corriente.

- IV) Superávit o déficit de la cuenta de capital=recursos para la inversión menos inversiones.

Este indicador denota la capacidad que puede tener la empresa para invertir con sus recursos propios.

- V) Financiamiento del déficit:

. Recursos internos (nacionales) / inversión

- . Recursos externos (extranjeros) / inversión.
- . Recursos (internos + externos) / inversión.

Cuando la proporción obtenida excede la unidad podría significar recursos requeridos en exceso a la inversión o fondos para operación o amortización.

VI) Amortización / préstamos brutos.

Proporción de gastos de la empresa para pago de su financiamiento; una mayor proporción reduce las posibilidades de uso de los recursos para la inversión (1).

(1) Para profundizar a este respecto, véase el análisis -- realizado por Jorge Ruiz Dueñas. Op. cit. Cap. 4 y apén dice.

5.3 INDICADORES MACROECONOMICOS

Con el objeto de obtener parámetros de evaluación -- cuantitativos que nos indiquen el impacto que ha ocasionado a la empresa pública en las relaciones generales de la economía, el presente apartado pretende mostrar la situación que ha mantenido el sector paraestatal frente algunos de los -- principales agregados macroeconómicos.

Así pues, se presentan a continuación algunas inferencias de los efectos que ha provocado la empresa pública, en su conjunto, respecto al Producto Interno Bruto, a los -- Ingresos tributarios al gasto público, a las importaciones y exportaciones, a las transferencias, al empleo y a la deuda.

Es necesario subrayar que la información estadística que existe en países como México, presenta serias limitaciones para el estudio de fenómenos económicos como es el caso de la empresa pública. Estas limitaciones van desde la baja cobertura de información, con la cual se pierden los niveles de representatividad hasta en los cambios de metodologías de captación, definición y presentación de la información, cosa que dificulta el análisis en gran medida.

5.3.1 PRODUCTO INTERNO BRUTO

Como se ha podido apreciar, las empresas públicas no solamente han crecido en su número y magnitud de recursos -- que manejan, sino que también han venido diversificando su actividad en distintos sectores de la economía. Su incidencia en la producción nacional las convierte en uno de los -- principales instrumentos de política económica que el Estado emplea para regular el mercado y la economía en su conjunto. Para efectos de una valoración del impacto del sector paraes -- total en el contorno de la economía uno de los indicadores -- macroeconómicos más apropiados de usarse es el Producto Interno Bruto.

En términos generales, el Producto Interno Bruto -- (PIB) se entiende como la suma de valores monetarios, bienes y servicios producidos por un país en un período determinado generalmente un año. Para obtener esa suma es necesario -- evitar que se incurra en una duplicación, derivada de las -- operaciones de compra-venta que existen en los diferentes -- productores. El PIB también es denominado valor agregado y es uno de los indicadores más importantes para evaluar la ac -- tividad económica, ya sea de un sector en especial o de toda la economía(1).

(1) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informáti -- ca (INEGI) "EL ABC DE LAS CUENTAS NACIONALES", México -- 1981. pp. 13 y 14

En este sentido cabe señalar que en virtud de la dificultad que se presenta para la obtención del PIB de todas las entidades públicas, algunos autores toman en consideración el valor de las ventas del sector paraestatal en relación al PIB, sin embargo, como ya se mencionó, desde esta perspectiva es común que se incurra en una duplicación derivada de las operaciones de compra y venta que existen entre los diferentes productores(1).

Así pues, en primera instancia, se puede advertir una tendencia en el Producto Interno Bruto Nacional, la cual representó en el período de 1970-1975 una tasa de crecimiento del 6.7%. De la misma forma se pone de manifiesto un crecimiento sostenido en la producción de las empresas públicas en el PIB.

Mientras en 1975 el PIB de las empresas públicas ascendía a los 71,819.5 millones de pesos y representaba el 6.6% del Producto Interno Bruto Nacional, para 1983 llegó a representar el 18.2% con una producción de 1'576,282.2 millones de pesos, lo que demuestra un incremento en 12 puntos -- respecto al total del país.

(1) Véase Marum E., Elia. Apéndice estadístico en PRIMER COLOQUIO SOBRE EMPRESA PÚBLICA, UAM Azcapotzalco 1984. -- pp. 137, 138; Carrillo Castro, Alejandro "LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MEXICO, Miguel Angel Porrúa, México 1983. -- pp. 148-150. Ramírez López, F. y Díaz Ontiveros "PLANEAION Y EMPRESAS ESTATALES EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MEXICO" en RAP 59/60 México 1984, p. 58

Los incrementos más notables de la intervención del PIB en la empresa pública se aprecian de 1979 a 1980 al pasar del 8.3% al 10.5% respecto al PIB Nacional, creciendo en 2.2 puntos porcentuales. En este lapso la producción del sector paraestatal casi logra su duplicación a precios corrientes pues aumenta de los 255,013.7 a los 448,651.4 millones de pesos.

PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL 1975-1983. (Millones de pesos)

AÑO	PIB NACIONAL	PIB EMPRESA PUBLICA	PARTICIPACION PORCENTUAL
1975	1'100,050	71,819.5	6.6
1976	1'370,968	89,470.5	6.5
1977	1'849,263	145,164.5	7.8
1978	2'346,041	179,547.5	7.7
1979	3'063,073	255,013.7	8.3
1980	4'261,161	448,651.4	10.5
1981		612,108.7	10.4
1982		1'318,009.2	14.0
1983		3'119,931.4	18.2

Fuente: SPP Cuentas de Producción del Sector Público.

Asimismo, de 1981 a 1982 la participación relativa de las entidades paraestatales respecto al PIB manifiesta un incremento demasiado significativo, al incrementarse en 3.6 puntos porcentuales y logrando alcanzar el 14% del PIB Nacional. En este lapso la producción de la empresa pública lo-

gró duplicarse, puesto que de los 612,108.7 millones de pesos que se producían en 1981, se alcanzó para 1982 una producción de 1'318,009.2 millones.

Sin embargo, cuando mayor dinamismo adquiere la producción interna bruta del sector paraestatal frente a la producción nacional es en 1983. En efecto, en este año la producción interna de las empresas públicas en su conjunto creció de 1'318,009.2 a 3'119,931.4 millones de pesos y llegó a contribuir con el 18.2% respecto al PIB Nacional, incrementando esta relación en 4.2 puntos porcentuales más que en 1982.

El crecimiento que alcanzó el PIB paraestatal derivó en gran medida del alcanzado por las empresas estatales y organismos descentralizados de control directo y en particular del dinamismo que adquirió la industria petrolera en los últimos años.

Es importante destacar el crecimiento que manifiestan las entidades del sector industrial sobre todo el de los energéticos. El PIB del sector eléctrico pasa de 9'793.1 - en 1975 a 42,034.9 millones de pesos en 1980. De igual forma la industria petrolera aumenta su PIB de 28,902.2 millones de pesos en 1975 a 280,642.2 en 1980, lo cual significa un crecimiento casi nueve veces mayor en un periodo de 5 años, claro está, tomando en consideración precios corrientes (1).

(1) INEGI SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO, CUENTAS - DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO 1975-1983

5.3.2 INGRESOS TRIBUTARIOS

La política fiscal constituye uno de los principales instrumentos utilizados por las Finanzas Públicas Nacionales en materia de política económica puesto que se orienta hacia la captación de recursos financieros necesarios para la -- realización de las actividades estatales. Los ingresos tributarios, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos representan la principal fuente de financiamiento del Gobierno Federal.

La buena orientación de la política fiscal hace posible atenuar los efectos de la crisis económica mediante la -- protección de la capacidad administrativa de la población de bajos ingresos y estímulo a la inversión nacional vía la -- exención o disminución de la carga fiscal.

Por lo que respecta a la contribución de las empresas públicas a los ingresos tributarios se puede observar -- que ha representado un factor de vital importancia en la ampliación de los niveles de gasto del sector público, sobre -- todo a partir de la segunda mitad de la década de los setentas. Así pues, se advierte cómo de los 2,865 millones de -- pesos que aportaba la empresa pública en 1970, cifra que representaba el 7.7% del total de los ingresos tributarios del sector público 1980 pasa a contribuir con 191,603 millones -- de pesos representando el 29.4% del total de los ingresos -- tributarios.

CONTRIBUCION DEL SECTOR PARAESTATAL A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1970 - 1980.

(Millones de Pesos)

Años	Ingresos tributarios	Impuestos pagados			Contribución -- porcentual
		PEMEX	Otras empresas p _u blicas	Total	
1970	37 001	1 179	1 686	2 865	7.7
1971	40 057	1 183	1 823	3 006	7.5
1972	44 446	1 753	2 002	3 755	8.4
1973	62 495	1 186	2 541	3 727	6.0
1974	91 239	4 898	1 773	6 671	7.3
1975	124 701	8 598	3 430	12 028	9.6
1976	154 797	7 761	4 557	12 318	8.0
1977	218 654	18 253	14 021	32 274	14.8
1978	291 588	28 300	17 267	45 567	15.6
1979	398 338	48 207	34 835	83 042	20.8
1980 ^P	651 410	163 359	28 244	191 603	29.4

Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno. Anexo I, 1981, p. 39. Memoria de Labores. Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89. Presupuesto de Egresos de la Federación 1980, y Presupuestos autorizados de entidades no apoyadas, 1980, Secretaría de Programación y Presupuesto. Boletín Mensual de Información Económica. Secretaría de Programación y Presupuesto. Julio, 1977, p. 149. Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1970-1980. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto.

También destaca como lo afirma Alejandro Carrillo -- Castro, como la orientación de la política de desarrollo, diseñada en la segunda mitad de los años setentas requirió ade

cuar el manejo de los instrumentos de la política fiscal, -- siendo particularmente significativas las modificaciones a -- las políticas de estímulos fiscales y de otorgamiento de crédito a fin de apoyar las estrategias nacionales (1).

Como se puede apreciar en la primera mitad de la década, la participación de las empresas públicas en los ingresos tributarios mantuvo un nivel más o menos constante. El porcentaje promedio de contribución correspondió al 7.4%, -- siendo el 7.7% en 1970, 7.5% en 1971, 8.4% en 1972, 6.0% en 1973 y 7.3% en 1974. Si bien es cierto que en 1974 se aprecia un decremento en la contribución del conjunto de empresas públicas, este es paliado con la contribución tributaria de Petróleos Mexicanos, la cual ascendió a 4898 millones de pesos, mientras que las empresas públicas restantes sólo -- aportaron 1773 millones de pesos. Así pues, se advierte en este año, cómo la contribución de PEMEX ascendió a casi el 75% del total del sector paraestatal.

De la misma manera se advierte cómo la contribución de PEMEX a los ingresos tributarios del sector paraestatal -- ha sido notable a partir de la segunda mitad de la década de los setentas, siendo del 71.5% en 1975, 63.01% en 1976, -- 56.5% en 1977, 62.1% en 1978, 58.05% en 1979 y llegar hasta el 85.3% en 1980. Sin lugar a dudas, el incremento de la

(1) Carrillo Castro Alejandro, Op. cit. p. 152

contribución de PEMEX al total de los ingresos tributarios - del sector paraestatal también ha sido notable. Así pues, de los 1,179 millones de pesos que aportaba en 1970, cifra - que representaba el 3.2% del total, pasa a contribuir con -- 163,359 millones de pesos en 1980, representando el 25.9% -- del total de los ingresos tributarios del sector público.

No obstante, cabe hacer mención que los impuestos pa- gados por el grupo de entidad pública que excluye PEMEX, tam- bien manifestaron un incremento considerable al mostrar una tasa anual de crecimiento del 24% a partir de 1975.

Por ende, la contribución fiscal de las empresas pú- blicas en su conjunto manifestó un mayor dinamismo en la se- gunda mitad de la década, al crecer en una tasa anual del -- 41.5% comparado con el período 1970-1974 en el cual la tasa anual de crecimiento solamente ascendió al 18.4%.

Es necesario señalar que como parte fundamental del incremento en la contribución tributaria de PEMEX figura el proceso de expansión sufrida por las exportaciones de hidro- carburos.

5.3.3 COMERCIO EXTERIOR

El proceso de recesión económica mundial, el encarecimiento del capital financiero, la carestía de una infraestructura sólida y la inestabilidad monetaria forman parte -- del grupo de condicionantes que han provocado los desequilibrios de la balanza comercial mexicana. La participación -- creciente de las empresas públicas y las relaciones externas de la economía ha constituido un aspecto relevante en la atnuación de los desequilibrios de la balanza comercial.

El crecimiento de las exportaciones del sector paraestatal intensificado en los últimos años, sobre todo en lo que respecta a la exportación de productos petroleros, ha -- permitido la generación de divisas que resultan necesarias -- para enfrentar los requerimientos de importaciones de bienes de capital y consumo básico.

La participación de la empresa pública en las exportaciones cobra un mayor dinamismo en la segunda mitad de la década de los setentas y más aún en los años de 1979 y 1980. Así pues, mientras en 1970 la contribución del sector para-- estatal en el mercado de exportación era del 13%, para 1980 su participación ascendió al 75.1%. En efecto, en 1970 contribuían con un total de 2092 millones de pesos de los --- 16,025 millones de pesos del mercado nacional y para 1977 su participación ascendió a los 33,495 millones de pesos y llegó a representar el 35.4% del total.

Sin embargo, el principal incremento se manifiesta - para los años subsecuentes. Así en 1979 pasa a representar el 53.1% de las exportaciones totales, con un monto de - -- 106,424 millones de pesos y en 1980 alcanza el 75.1% con una suma de 263,753 millones.

PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LAS EXPORTACIONES*
1970 - 1980

(Millones de pesos)

Años	Organismos y empresas públ.					Participación por- central
	Nacionales	PENEX	Otras em- presas	Total		
1970	16 025	505	1 587	2 092	13.0	
1971	17 070	424	3 002	3 426	20.0	
1972	20 926	326	3 797	4 123	19.7	
1973	25 881	423	5 205	5 628	21.7	
1974	35 625	1 610	7 501	9 111	25.6	
1975	35 763	5 314	6 321	11 635	32.5	
1976	51 905	6 835	5 000	11 835	22.8	
1977	94 452	23 723	9 772	33 495	35.4	
1978	138 057	41 898	12 656	54 554	39.5	
1979	200 599	92 876	13 548	106 424	53.1	
1980 ^P	351 307	239 136	24 617	263 753	75.1	

*Comprende exclusivamente exportaciones de mercancías.

^p Preliminar.

Fuente: Memoria de Labores. Secretaría del Patrimonio Nacional. 1975, pp. 88 y 89. Boletín Mensual de Información Económica. Srfia. de Programación y Presupuesto. Julio 1977, p. 85. Mayo, 1980, y noviembre 1980, p. 92. Serie Información económica. Sector Externo, Banco de México, S.A., enero de 1981, pp. 7 y 29. Datos de Auditoría Externa. Srfia de Patrimonio y Fomento Industrial.

El notable incremento en la producción de hidrocarburos, consolidado a finales de la década de los setentas determinó en gran medida el mercado de exportación nacional. - Mientras que en 1970 las exportaciones petroleras ascendían a 505 millones de pesos (véase cuadro) y representaban el -- 3.45% del total de las exportaciones, para 1980 conformaron una suma de 239,136 millones de pesos, lo que significó el - 68.7% del total de la demanda de exportaciones.

En este sentido, el aumento de las exportaciones de la empresa pública, en su conjunto, se condicionó a la producción de hidrocarburos. En 1978 el 39.5% que representa la exportación de la empresa pública se conformó por el - -- 30.34% de exportaciones petroleras y el 8.16% de exportaciones no petroleras. Asimismo, en 1979, el 53.1% de exportaciones del sector paraestatal se derivó del 46.29% por concepto de hidrocarburos y el 6.81% de otros productos finalmente. Para 1980 del 75.1% de la contribución del sector - paraestatal a las exportaciones nacionales, el 68.07% fue absorbido por exportaciones petroleras y el 7.03% de las restantes.

En contraste con el relevante papel que juegan las - empresas públicas en las exportaciones nacionales, su participación en las importaciones manifiestan también gran trascendencia en las relaciones externas de intercambio y comercialización. De esta manera se advierte cómo en 1970 el -

sector paraestatal absorbe el 22.7% de las exportaciones y - en 1980 el 27.6%.

Cabe señalar que a diferencia del incremento sosteni- do que manifiesta la empresa pública, en su participación -- frente a las exportaciones, en lo concerniente a su papel -- frente a la absorción de importaciones, se aprecia una ten-- dencia más variable y descendiente en la segunda mitad de la década de los setentas.

PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LAS IMPORTACIONES,
1970 - 1980

(Millones de pesos)

AÑOS	Organismos y empresas públ.				Participa- ción por-- centual
	Nacionales	PEMEX	Otras Empresas	Total	
1970	28 993	1 034	4 558	5 592	22.7
1971	30 091	1 084	4 320	5 404	18.0
1972	33 981	2 688	5 007	7 695	22.6
1973	47 668	3 796	11 214	15 010	31.5
1974	75 709	8 672	20 657	29 329	38.7
1975	82 131	6 818	26 132	32 950	40.1
1976	90 900	8 368	20 984	29 352	32.3
1977	126 352	12 001	32 427	44 428	35.2
1978	177 278	34 588	40 707	75 295	42.5
1979	273 272	34 137	48 118	82 255	30.1
1980	426 232	52 664	64 898	117 562	27.6

*No incluye al IMSS, PIPSA e Industrias CONASUPO, S.A.de C.V.

Fuente: Boletín Mensual de Información Económica. Srfa. de - Programación y Presupuesto. Diciembre, 1979, p. 107. Di-- ciembre, 1981, p. 97. Datos de auditoría externa. Srfa de Patrimonio y Fomento Industrial Datos de Comercio Ex-- terior. 1980-1981. Instituto Mexicano de Comercio Exte-- rior. Subdirección General de Planeación, Investigación y Desarrollo. Serie Información Económica. Sector Externo Banco de México, S. A., enero de 1981, pp. 7 y 29.

Así pues, de los 5,404 millones de pesos que importaba en 1972, representando el 16%, pasa a importar 32,950 millones con una absorción del 40.1% del mercado nacional y en 1980 con una importación de productos por un costo de - - - 82,255 llega a representar el 27.6% de las importaciones nacionales.

Si bien no en la misma magnitud, el papel que juega Petróleos Mexicanos en las importaciones resulta también de significativa valoración. Desde esta perspectiva se puede apreciar cómo su integración en el mercado nacional de importaciones ha ido en aumento pasando del 3.5% en 1970 con una suma de 1,034 millones de pesos, al 9.2% en 1976, absorbiendo una cantidad de 8,368 millones y al 12.3% en 1980 con una suma de 52,664 millones de pesos.

Asimismo, la participación de PEMEX en relación a -- las importaciones del sector público paraestatal también ha sido creciente, siendo del 18% en 1970, del 28.5% en 1976 y del 44.8% en 1980.

5.3.4 GASTO PUBLICO

El conjunto de erogaciones realizadas por el Estado para instrumentar sus acciones y dar cumplimiento a sus objetivos reviste gran trascendencia en cuanto a su manejo y magnitud dentro de las Finanzas Públicas. La evolución del --

gasto público en la década de los setentas manifestó un crecimiento constante. En 1971 el gasto del sector público -- ascendió a 111,019 millones de pesos, representando el 24.5% del Producto Interno Bruto; para 1976 llegó a los 503,097 millones representando el 41.2% del PIB y para 1982 la cifra se conformó por 3,176'610 millones de pesos disminuyendo al 34.3% del PIB.

Durante el período de Luis Echeverría Alvarez el gasto público alcanzó un crecimiento promedio de 36.58% y manifestó su incremento más importante durante 1974 al llegar al 49.7% en relación a 1973 pasando de 273,398 a 409,392 millones de pesos.

En el régimen de López Portillo el crecimiento promedio del gasto público, fue similar al alcanzado durante el período de Luis Echeverría Alvarez. Si bien es cierto que se advierte mayor variabilidad en relación al período mencionado, en promedio se observa un incremento anual del 37.12%.

GASTO PÚBLICO (GOBIERNO FEDERAL Y SECTOR PARAESTATAL):
PARTICIPACIÓN EN EL PIB Y ESTRUCTURA PORCENTUAL: (Millones de pesos)

ANO	Gasto del Sector Público (TOTAL)	% del PIB	Gasto del Gobierno Federal	% del Gasto Total	Gasto del Sector paraestatal	% del Gasto Total
1971	111 019	24.5	50 688	45.7	60 331	54.3
1972	141 163	27.6	71 514	50.7	69 649	49.3
1973	191 462	30.9	96 391	50.3	95 071	49.7
1974	273 398	33.6	128 996	47.0	144 802	53.0
1975	409 392	40.9	196 559	48.0	212 833	52.0
1976	503 097	41.2	264 956	52.7	238 141	47.3
1977	605 573	36.6	282 348	46.7	322 129	53.3
1978	648 500	36.8	318 400	49.0	230 100	51.0
1979	922 000	33.3	507 449	65.0	414 551	45.0
1980	1 412 000	37.0 ^P	781 200	55.3	630 800	44.7
1981	2 088 830	35.6 ^P	960 836	45.9	1 127 994	54.1
1982	3 176 610	34.3 ^P	1 195 866	37.6	1 980 744	62.4

Fuentes: SHCP, Dirección de Planeación Hacendaria y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SPP. Boletín Mensual de Información Económica.

p Cifras preliminares.

Por lo que respecta a la distribución sectorial del gasto público de acuerdo a los anexos estadísticos del sexto informe presidencial de José López Portillo (1), se advierte un incremento constante en el sector de energéticos durante el periodo de 1976-1981 a excepción del año de 1979.

(1) Fuente. José López Portillo; Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Histórico. p. 93

En efecto, el gasto destinado al sector energético - que incluye petróleo y electricidad; manifestó un crecimiento más o menos constante hasta llegar a representar el - - - 29.31% del total del gasto de 1981, pasando por el 22.85% en 1976, el 25.95% en 1977, el 29.40% en 1978, el 26.50% en - - - 1979 y el 29.05% en 1980.

Contrario a lo anterior, el gasto público destinado al desarrollo social puso de manifiesto una tendencia decreciente para 1976, se destinó el 24.77%, pasando por el - - - 22.18% en 1977, 20.20% en 1978, 19.52% en 1979, el 17.44% en 1980 hasta llegar a representar solamente el 16.57% en 1981.

En lo concerniente al gasto público destinado a la - industria se advierte una tendencia variable en relación al monto total del gasto. Es decir, 7.30%, 6.68%, 5.95%, 6.68 7.65% y 6.47% correspondientes a los años de 1976 a 1981, -- respectivamente. Finalmente, el gasto destinado a los sectores agropecuario y pesquero manifiesta también una tendencia variable que oscila alrededor del 8.3% durante los seis años.

Gran parte del gasto público ha sido canalizado al - sector paraestatal. Durante el régimen de Luis Echeverría Álvarez el porcentaje promedio anual del gasto absorbido por la empresa pública ascendió al 50.93%, mientras en el régi--men de López Portillo ascendió al 51.75%. Por otra parte, el crecimiento promedio durante los años de 1971 a 1976 del

gasto del sector paraestatal fue del 33.04% mientras que para los seis años siguientes ascendió al 44.95%.

Como se aprecia en el cuadro, el año que el sector paraestatal absorbe mayor parte del gasto es en 1981 al -- ascender al 62.4% del total del sector público, es decir, -- 1,980,744 millones de los 3,176,610 millones de pesos asignados al sector público en su conjunto, mientras que el gobierno federal absorbió 1,195,866 millones de pesos, o sea el -- 37.6%.

De los 27 organismos y empresas estatales sometidos a control presupuestal en 1971 solamente 4 de ellos absor-- bieron el 61.4% del total. Estos organismos y empresas -- fueron PEMEX con el 31%, Comisión Federal de Electricidad -- con el 14.8%, Ferrocarriles Nacionales de México con el 7.7% y CONASUPO con el 7.4% para 1972 estas mismas entidades llegaron a absorber el 61.7%. En 1976 disminuyó al 55.6% y -- para 1980 ascendió al 69.6% como ya es sabido ha absorbido la mayor parte del gasto público mientras en 1970 representó el 31.5% del total de los organismos y empresas controlados y en 1975 absorbió el 24.0% para 1980 se le canalizó un total de 44.8% (1).

(1) Santana Elizondo, Enrique. "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA NACIONAL" R.A.P. No. 42, INAP, México, Abril-- Junio, p. 60

5.3.5 EMPLEO

En respuesta a la pretensión de conseguir el máximo beneficio social, el empleo se ha colocado como un instrumento dinamizador del desarrollo nacional en el renglón concerniente a la redistribución del ingreso y ampliación de las relaciones de mercado. En este sentido se puede apreciar cómo ha sido uno de los medios más usuales para que la población tenga acceso a los servicios y bienes básicos.

La evolución del aparato gubernamental ha traído consigo el crecimiento del personal burocrático. "El crecimiento de la burocracia ha ido en constante aumento desde 1930, basta señalar que en aquella época la Administración Pública Federal contando con 15 dependencias del ejecutivo y 3 entidades paraestatales, daba empleo a un total de 40,442 agentes de la administración"(1) Actualmente el Estado se ha convertido en el empleador de mano de obra más importante -- del país.

Para 1970, del total de la población económicamente activa (PEA) correspondiente a 13,873,000 personas, 411,000 se encontraban empleadas en la Administración Pública Paraestatal cifra que representaba el 3.0%.

Como resultado de la política de empleo prevalecien-

(1) Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática "INFORMACION SOBRE GASTO PUBLICO 1970-1986" México -- 1983, p. 13

te en los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, el porcentaje de ocupación por parte de las empresas públicas frente a la población económicamente activa, -- ascendió al 4.7%, asimismo se advierte cómo de las 411,000 personas ocupadas por el sector paraestatal en 1970 la cifra crece a más del doble al pasar a conformar un total de -- 879,000 en 1980.

PERSONAL OCUPADO EN LA EMPRESA PÚBLICA, 1970-1980
(Miles de personas)

Años	Población económicamente activa	Personal de empresa Pública	Contribución porcentual
1970	13 873	411	3.0
1971	14 182	438	3.1
1972	14 498	493	3.4
1973	14 822	537	3.6
1974	15 152	601	4.0
1975	15 490	672	4.3
1976	15 836	696	4.4
1977	16 238	726	4.5
1978	16 844	755	4.5
1979	17 676	817	4.6
1980	18 795	879 ^p	4.7

p Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno. Anexo I. 1981, p. 8-j. Memoria de Labores. Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89. Programa Nacional de Empleo 1980-1982. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, diciembre de 1979.

Es interesante señalar cómo mientras la población -- económicamente activa crece en un 9.2% en el periodo de 1970 a 1974, pasando de 13,873,000 a quince millones 152,000 per-

sonas empleadas, la mano de obra utilizada en la empresa pública se incrementa en un 46.2% al pasar de 411,000 en 1970 a 601,000 en 1974.

Asimismo, mientras la población económicamente activa crece en un 21.3% en el período de 1975 a 1980 pasando de 15,490,000 a 18,795,000 personas empleadas, el personal de la administración paraestatal se incrementó en un 30.8% al pasar de 672,000 a 879,000 personas ocupadas. Cabe señalar que si bien es cierto que la empresa pública no mantiene el mismo ritmo de crecimiento durante la segunda mitad de la década de los setentas, en lo que respecta a la absorción de mano de obra, su contribución en este renglón sigue siendo demasiado trascendental.

Al analizar el comportamiento de esta variable en el período de 1970-1980, se aprecian cambios sustanciales en el ritmo de crecimiento de la ocupación nacional, motivados por la política de empleos que imprimió el presidente López -- Portillo en su administración. "Mientras en los años que -- antecedieron a su régimen (1970-1976) se generaron en promedio anual alrededor de 327,000 nuevas plazas, en los cuatro años del período siguiente 1977 a 1980 se registró un promedio anual de 785,000 plazas adicionales aproximadamente, lo que representa más que duplicar el promedio del período sexenal anterior" (1)

(1) Carrillo Castro, Alejandro, Op. cit. p. 156

Las remuneraciones por servicios personales en el - - sector público constituyen un elemento de significativo impacto presupuestal, así para 1970 del total de las erogaciones - del sector público el 19.5% correspondió al pago de servicios personales: en 1975 representó el 15.9% y en 1980 el 13.2%.

En este mismo renglón, por lo que respecta a las em- presas públicas controladas presupuestalmente han representa- do un factor de vital importancia. En 1970, de los - - - - 21,329,600 millones de pesos empleados por el sector público para pagos de servicios personales, los organismos del sector paraestatal controlados absorbieron 12,784,000 cifra que re- presentó el 59.9%.

Para 1975 el pago por servicios personales del sector público ascendió de 63,524,200 millones de pesos, de los cua- les el sector paraestatal controlado absorbió 35,720,000 mi- llones representando el 56.2%.

Asimismo, para 1980, de los 254,624 millones de pesos empleados por el sector público para el pago de servicios per- sonales, 131,669 millones fueron absorbidos por las empresas públicas controladas presupuestalmente, esta cifra representó el 51.7%.

Como se puede advertir, las ent;dades del sector para estatal controladas presupuestalmente absorbieron durante el período de 1970 a 1980 más del 50% del total de pago de servi

cios personales del sector público (1).

PERSONAL OCUPADO EN LA EMPRESA PUBLICA, 1970 - 1980

(Millones de personas)

Años	Población económicamente activa	Personal de empresa pública	Contribución porcentual
1970	13 873	411	3.0
1971	14 182	438	3.1
1972	14 498	493	3.4
1973	14 822	537	3.6
1974	15 152	601	4.0
1975	15 490	672	4.3
1976	15 836	696	4.4
1977	16 238	726	4.5
1978	16 844	755	4.5
1979	17 676	817	4.6
1980	18 795	879 ^p	4.7

p Preliminar.

Fuente: V. Informe de Gobierno, Anexo I, 1981, p. 8-j.
 Memoria de Labores. Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89.
 Programa Nacional de Empleo 1980-1982. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, diciembre de 1979.

(1) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "INFORMACION SOBRE GASTO PUBLICO 1970-1980" México -- 1983, pp. 11 y 49.

5.3.6 TRANSFERENCIAS

Durante los últimos años, las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Federal a la empresa pública han constituido una suma significativa para su financiamiento y operación. Para 1971 el total de transferencias del gobierno federal ascendió a 25,117 millones de pesos. De estas transferencias los 27 organismos empresas estatales absorbieron 7,237 millones de pesos, lo que significó el 28.6%.

En el último año del régimen de Luis Echeverría Alvarez las transferencias realizadas por el gobierno federal constituyeron una suma de 140,235 millones de pesos de los cuales el sector paraestatal controlado presupuestalmente absorbió un 24.0%, mientras que 40 empresas estatales y organismos descentralizados no controlados llegaron a captar el 39.5%(1). Un año más tarde estos porcentajes se incrementaron; las empresas públicas controladas absorbieron el 28.2% y las 40 entidades mencionadas el 43.7%.

Durante el período de 1971-1976 el año en que más destaca el porcentaje de transferencia asignada a las empresas -

(1) Dentro de este grupo figuran la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, la UNAM, el FOVISSSTE, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Banco Nacional de Crédito Rural, Alimentos Balanceados de México, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el CONACYT, entre otras entidades.

públicas controladas fue 1975, cuando llegaron a representar el 34.2% del total de las transferencias realizadas por el - gobierno federal.

Para 1981 los organismos y empresas controlados recibieron 193,027 de los 681,349 millones de pesos erogados por concepto de transferencia por parte del gobierno federal. - La presente suma representó el 28.1%. En 1983 la cifra se volvió a incrementar al conformar el 31.4%, es decir, que el sector paraestatal controlado captó 691,187 millones de pesos de los 2,201,446 destinados a transferencias.

Si bien es cierto que la absorción de transferencias de la empresa pública ha manifestado un comportamiento variable, también lo es que se ha manifestado una tendencia -- creciente. Así, mientras en 1971 y 1976 se los destinó el 28.8% y 24% del total específicamente para 1983 llegaron a - captar el 31.4%.

Dentro de las entidades del sector paraestatal que - atraen el mayor índice de transferencia figuran la Comisión Federal de Electricidad con el 6.2% en 1971, el 7.3% en 1976 el 9.2% en 1980 y el 13.2% en 1983; CONASUPO con el 4.4% en 1971, el 2.9% en 1974, el 6% en 1980 y el 5.7% en 1983; El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con el 4.4% en 1971, 4.5% en 1974, - 5.8% en 1977, 3.1% en 1980 y 2.4% en 1982; la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con el 3.8% en 1971, el -

4.5% en 1976, el 8.3% en 1977, el 11.3% en 1978 y el 6.4% en 1983(1).

Finalmente, cabe señalar que de las transferencias totales realizadas por el gobierno federal, las transferencias corrientes han representado el instrumento más común de canalización de recursos. Así pues, en 1971 representaron el -- 60.3%, en 1971 el 61.52% y en 1983 el 76%.

(1) INEGI "INFORMACION SOBRE EL GASTO PUBLICO 1970-1980, México 1984, pp. 23 a 31 e INEGI "EL INGRESO PUBLICO EN MEXICO", México 1984, pp. 153-155

5.3.7 DEUDA EXTERNA

Uno de los fenómenos más delicados del panorama económico internacional y por ende del condicionamiento y dependencia de las economías en vías de desarrollo, lo constituye el problema de la deuda externa. Actualmente, en muchos de los casos, la carga de servicios supera la capacidad de pago de los países endeudados, imposibilitando la activación real de su economía.

Para el caso de México, la deuda externa en las últimas dos décadas ha representado ya un problema de singular importancia que condiciona completamente nuestra economía. La deuda externa es tan antigua o más antigua que el México Independiente y la consolidación del Estado Mexicano. Su crecimiento mantiene límites razonables hasta 1970 cuando se utiliza como instrumento de ajuste a desequilibrios. Sin embargo, a partir de 1970 a la fecha, el crecimiento experimentado alcanza ya límites intolerables que la convierten además de en impagable, en captadora de alrededor del 50% de los egresos públicos.

El problema del endeudamiento externo trae consigo consecuencias tales como la insuficiencia de divisas, y con ello déficits en la balanza de pagos; desactivación de la política monetaria; detrimento del poder adquisitivo e inflación. Asimismo, hace nuestra economía más vulnerable frente al exterior y condiciona al Estado a la aceptación de medidas econó-

micas impuestas por el Fondo Monetario Internacional en materia de política económica.

MONTOS APROXIMADOS DE LA DEUDA EXTERNA
(Millones de dólares)

Período	Deuda Pública Externa	Deuda Privada Externa l	TOTAL Aprox.
1964-1970	4 000	1 000*	5 000
1970-1976	20 000	6 000*	26 000
1976-1982	80 000	15 000*	95 000
1982-1983	+ de 80 000	17 000	+ de 97 000

Fuente: Rosario Green; La deuda externa; nuevos límites al -- crecimiento capitalista mexicano. México, Div.de Est.Sup. de la Fac.de Economía, Seminario No. 10 del doctorado, UNAM, julio de 1983.

l Existen serias dificultades para su cálculo.

* Se calcula que sería 1/3 del monto de la deuda pública.

**Su monto se calcula entre 12 y 18 millones.

El crecimiento de la deuda externa en el período de -- Luis Echeverría Álvarez aumenta en un 200% en relación al régimen de Díaz Ordaz, es decir, se quintuplica al pasar de los 4 000 en 1970 a los 20 000 millones de dólares para 1976. En el período correspondiente a José López Portillo la deuda externa aumenta en un 150% al momento que se cuadruplica su capital pasando de los 20 000 a los 80 000 millones de dólares. Finalmente se estima que para finales del régimen de Miguel -- de la Madrid el monto acumulado de la deuda llegue alrededor de los 120 000 millones de dólares.

PARTICIPACION RELATIVA DEL SECTOR PARAESTATAL Y DEL GOBIERNO FEDERAL
EN EL ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

AÑO	Endeud.del Sect. Para- estatal/En- deud. Total	Endeud.del Gov. Fed./ Endeud. To- tal	Sector Paraestatal		Gobierno Federal	
			Endeud. Interno/ Endeud. Total	Endeud. Ext./ Endeud. Total	Endeud. Int./ Endeud. Total	Endeud. Ext./ Endeud. Total
1969	3.34	96.66	51.37	48.63	91.48	8.52
1970	3.02	96.98	r.n.	r.n.	92.48	7.52
1971	5.17	93.83	r.n.	r.n.	97.56	2.44
1972	16.15	83.85	98.33	1.67	86.78	13.22
1973	26.10	73.90	17.17	82.83	85.53	14.47
1974	23.57	76.43	57.07	42.93	72.01	27.99
1975	41.23	58.77	56.10	43.90	94.27	5.73
1976	8.17	91.83	60.13	39.87	75.64	24.36
1977	6.05	93.95	22.09	77.91	67.05	32.95
1978	9.17	90.83	13.65	86.35	68.22	31.78
1979	22.77	77.23	6.68	93.32	75.90	24.10
1980	25.43	74.57	31.41	68.59	88.16	11.84
1981	42.95	57.05	11.11	88.89	72.23	27.77
1982	11.00	89.00	58.87	41.13	81.00	19.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Dirección de Análisis y Evaluación Financiera., en Anexo estadístico del primer coloquio sobre Empresa Pública.
r.n. = relación negativa.

Dentro de las embestidas más severas realizadas en --
contra del sector paraestatal figura el nivel de endeudamien-
to que éste representa para las finanzas públicas nacionales.
Sin embargo, de acuerdo a las cifras presentadas a continua--
ción se aprecia cómo el sector paraestatal ha podido mantener
niveles tolerables de endeudamiento en lo que respecta al en-
deudamiento total.

No obstante, al analizar en términos generales la com
posición del endeudamiento del sector paraestatal, advertire-
mos que está compuesto en su mayoría por endeudamiento exter-
no, mientras que el del gobierno público en su mayoría se - -
constituye por el endeudamiento interno.

Como se puede apreciar, los años más sobresalientes -
por lo que respecta al endeudamiento del sector paraestatal -
frente al endeudamiento total han sido 1973 con el 26.10%, --
1974 con el 23.57%, 1975 con el 41.23%, 1979 con el 22.77, --
1980 con el 25% y 1981 con el 42.95%.

De la misma manera, al analizar la composición del en
deudamiento del sector paraestatal se aprecia cómo a partir -
de 1973 el endeudamiento externo ha sido predominante sobre -
el endeudamiento interno con excepción de los años 1976 y - -
1982.

CONCLUSIONES

- 1.- Desde sus orígenes el desenvolvimiento, crecimiento, aparición y desaparición de empresas públicas, ha manifestado -- gran trascendencia en el mundo occidental y su importancia se ha enfatizado, sobre todo, en los países en vías de desarrollo. El sector paraestatal constituye el principal -- instrumento con el que cuenta el estado para dar cumplimiento a su función asistencial y promover y regular el mercado nacional, al mismo tiempo que le permite reforzar su rectoría en el sistema de producción capitalista, conformando lo que se ha denominado sistema de economía mixta.
- 2.- En México, desde la década de los treinta, la intervención estatal ha sido un proceso relevante en el acontecer económico, político y social. De hecho, a partir del régimen de Lázaro Cárdenas, el desarrollo y crecimiento nacionales alcanzados hasta nuestros días, resultarían incomprensibles -- sin la participación de la empresa pública. Sus actividades han estado orientadas, dentro de otras cosas, a generar empleo, redistribuir el ingreso nacional a través del sistema de precios y tarifas, conservar y dirigir industrias estratégicas y prioritarias para el desarrollo, suplir la -- inactividad de la industria privada en los rubros de alto riesgo y/o baja rentabilidad, controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad y ampliar la cobertura de -- bienestar social.
- 3.- Este conjunto de actividades realizadas por el sector paraestatal, trajeron consigo como resultado el crecimiento y -- la diversificación de sus organismos, proceso mismo que ha hecho posible el fortalecimiento de la rectoría económica -- del estado mexicano, asentada en el Artículo 25 constitucional.

Un cambio trascendente en el desenvolvimiento de la empresa pública lo encontramos en el régimen presidencial de Luis Echeverría Álvarez, quien, con el objeto de revitalizar la imagen del Estado como rector de la economía (precedida de -- de el régimen de Lázaro Cárdenas) y con el objeto también -- de promover la expansión de la infraestructura económica, -- propició un crecimiento sin precedente en las entidades del sector paraestatal. Durante este período los organismos y -- empresas estatales experimentaron un crecimiento y diversificación demasiado notables, interviniendo en áreas de producción donde ya participaban o bien incursionando en otras que no lo hacían. De las 86 entidades públicas registradas en 1970, se pasó a ejercer control sobre 845 para finales de 1976.

- 4.- El surgimiento de las empresas públicas en la vida nacional no se dio como un proceso uniforme y sistemático que respondiera a una planificación integral coherentemente diseñada, sino que ha respondido a variables distintas determinadas por las necesidades y coyunturas económicas prevalecientes en su momento de creación. Sin embargo, la apreciación -- del desenvolvimiento histórico del sector paraestatal nos permite ubicar algunas tendencias generales de su desarrollo. En primera instancia aparece la tendencia a crear organismos pilares de la economía, seguida por la creación de fuentes de financiamiento. En un tercer lugar figuraría la aparición del entorno legislativo y organismos complementarios, tales como fideicomisos y fondos de apoyo, para finalmente llegar a lo que se ha denominado neoliberalismo -- económico, cuya característica esencial reside en la reducción del sector paraestatal.
- 5.- En este sentido se puede afirmar que la empresa pública mexicana ha manifestado 3 procesos que determinan su desarrollo. El primero alude a la creación de organismos pilares y estratégicos para el desarrollo económico y social de -- nuestro país. En esta etapa se gesta la consolidación de -- las entidades que hoy absorben la mayor parte de egresos -- destinados al sector paraestatal. Su ubicación temporal la apreciamos en el cardenismo y en el modelo denominado de industrialización. Sobresale aquí la aparición de instituciones tales como PEMEX, CFE, Ferrocarriles Nacionales, el IMSS y CONASUPO, entre otras.

En segundo término figura la integración de organismos complementarios y de apoyo, proceso donde se revitaliza la imagen del Estado como rector de la economía y promotor de la infraestructura. Asimismo se amplía el margen de acción -- de los organismos pilares ya consolidados anteriormente. -- En términos estrictos, esta etapa la podemos ubicar a partir del régimen de Manuel Avila Camacho o el período de industrialización; no obstante, por su intensidad, se delimita a partir del modelo de desarrollo estabilizador, y aún con mayor énfasis en el del desarrollo compartido.

Finalmente, como resultado de la influencia de la crisis -- económica y de la reducida generación de excedentes del sector paraestatal, en virtud de su función social y de la carencia de recursos para financiar su operación a fin de promover el crecimiento y desarrollo, aunado todo al elevado -- nivel de endeudamiento, se ha manifestado en México lo que se conoce como neoliberalismo estatal y proceso de revitalización, cuyas características principales consisten en la --

venta, desaparición y/o fusión de empresas públicas.

Esta tercera etapa se comienza a dar con el régimen de José López Portillo en el modelo de Alianza para la Producción y su continuidad con mayor intensificación, la vemos visto en el gobierno de Miguel de la Madrid. Esta tendencia neoliberal de la economía le imprime al sector paraestatal un -- problema de singular importancia en razón de que la empresa pública además de resolver su propia problemática financiera y de gestión, deberá de encarar el detrimento de nuestro contexto nacional.

- 6.- Por otra parte, como se pudo apreciar, la influencia que de tenta la empresa pública en lo que respecta a los principa- les indicadores macroeconómicos, evidencia el valor estraté- gico que el sector paraestatal mantiene y ha mantenido en -- lo concerniente a variables tales como producto interno bru- to, ingresos tributarios, nivel de endeudamiento, etc. Así pues, la crisis económica ha enfatizado la disyuntiva entre el beneficio económico y social y la carga que representa -- para las finanzas públicas. Por una parte figuran la gene- ración de empleos, el fomento al comercio exterior, la im- portancia que ejerce sobre el PIB y los ingresos tributa- -- rios que arrojan, y por la otra sobresale el impacto que ha causado y mantiene en los niveles de endeudamiento, defi- cits y transferencias del sector público.
- 7.- Asimismo, si bien es cierto que desde su aparición la em- presa pública ha traído consigo deficiencias de carácter -- productivo y funcional, que nos conducen a lo que desde una perspectiva crítica se cataloga como ineficacia e ineficien- cia, en virtud de los bajos niveles de productividad, bu- rocratismo, elevados subsidios y problemas de gestión, no podemos soslayar, por un lado que ya se están aplicando meca- nismos para subsanar esta problemática y, por otro lado, lo que resulta el factor más importante, que el desenvolvimien- to de la empresa pública en México, se ha consolidado como un proceso que responde a la tarea estatal de buscar las -- condiciones más favorables para la reproducción del sistema político, económico y social.

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

- Angeles, Luis, "CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA". Ed. Carballido, México, 1978.
- Análisis 74, "LA ECONOMIA MEXICANA". Grupo Editorial Expansión.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA DEL SUR Y MEXICO". Escuela Interamericana de -- Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública. Ed. Limusa, 1979.
- Barre, R. "EL DESARROLLO ECONOMICO". Ed. FCE México, 1962.
- Brasdefer, Gloria. "LA EMPRESA PUBLICA Y EL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMIA". INAP. No. 59-60.
- Campos I, "DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.
- Carpizo, Jorge, "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO". Ed. Siglo XXI, México, 1978.
- Carrillo Castro, Alejandro, - García Ramírez, Sergio. "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO" Ed. Porrúa, México, 1983.
- Castillo Ayala, Javier. "EL GASTO PUBLICO COMO ELEMENTO -- CENTRAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS". INAP, No. 59-60.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. "DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA". México.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". - Ed. Trillas. México, 1986.
- Córdova, Arnaldo. "SOCIEDAD Y ESTADO EN EL MUNDO MODERNO". Ed. Grijalbo. México, 1976.
- Cosío Villegas, Daniel "HISTORIA MINIMA DE MEXICO". Ed. El Colegio de México. México, 1974.

- "DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES COMO EL ORGANISMO ENCARGADO DEL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DES--CENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL", en el Diario Oficial del 21 de Enero de 1948.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988". México, 1983.
- Delgado, Orlando, Machado, Jorge y Pérez, Wilson "LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ESTATAL MEXICANA 1975-1983", en - Investigación Económica. Revista de la Facultad de Economía UNAM Vol. XLV Núm. 176, México, 1986.
- "DIARIO OFICIAL". Septiembre 1982.
- "EL TRIMESTRE ECONOMICO". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. Vol. LIII (1). Núm. 209.
- "EL TRIMESTRE ECONOMICO". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. Vol. LII (4). Núm. 208.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Impresora Editora Mexicana. México 1978. Tomo I.
- García Ramírez, Sergio. "DERECHO SOCIAL, ECONOMIA Y LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO". INAP. Estudios Serie 2 Núm. 3, - 1982.
- Garrido Noguera, Celso (Coor. Gral.). "PRIMER COLOQUIO SOBRE EMPRESA PUBLICA". UAM-Ascapotzalco. México, 1983.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática "EL ABC DE LAS CUENTAS NACIONALES". México, 1985.
- Hanson, A.H. "LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO". INAP México, 1978.
- Heller, W. "DICCIONARIO DE ECONOMIA POLITICA". Ed. Labor, S. A., Barcelona, 1965.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática "INFORMACION SOBRE GASTO PUBLICO 1970-1980" México, 1985.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática "INFORMACION SOBRE GASTO PUBLICO 1970-1980". México, 1983.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática "SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO". México, 1986.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática "SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO, CUENTAS DE PRO--DUCCION DEL SECTOR PUBLICO 1975-1983". México, 1985.
- Kauman P. y Pourcell, John F. H. "EL ESTADO Y LA EMPRESA - PRIVADA". Ed. FCE Vol. I Núm. 2. México, 1976.
- "LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO" en el Día--rio Oficial del 24 de diciembre de 1958.
- "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL". Ed. - Pac. México.
- "LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ES TATAL" en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.
- "LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ES TATAL" en el Decreto Oficial del 4 de enero de 1976.
- López Portillo, José. "VI INFORME DE GOBIERNO" Area Esta--dístico Histórico.
- López Portillo, José. "V INFORME DE GOBIERNO". Area Progra--mático del Sector Industrias, 1977.
- Luna Ledezma, Matilde. "EMPRESAS ESTATALES Y CAPITAL PRIVA--DO EN MEXICO, 1971-1976" en Revista de Administración Pú--blica. INAP. Núm. 41.
- Malcos, Patricio. "CARTAS MEXICANAS". Ed. Nueva Imagen. -- México, 1985.
- Martínez del Campo, Manuel. "INDUSTRIALIZACION EN MEXICO, - HACIA UN ANALISIS CRITICO". El Colegio de México. México, 1985.

- Mattick, Paul. "MARX Y KEYNES LOS LIMITES DE LA ECONOMIA MIXTA". Ed. Era. México, 1975..
- Marx, K. y Engels, F. "MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA". Ed. de Cultura Popular. México, 1978.
- Rozenstein, Mario. "PRODUCTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA". INAP Núm. 59-60.
- "NACIONALIZACION DE LA BANCA Y POLITICA ECONOMICA". Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Año 4 Núm. 8 UAM -- Iztapalapa. México, 1983.
- Novosselou, S. "LA CONTRADICCION FUNDAMENTAL DEL CAPITALISMO Y LA EPOCA CONTEMPORANEA". Ed. Nuestro Tiempo, S.A. México, 1984.
- Páramo Díaz, Juan José. "EL SECTOR PARAESTATAL Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION" en Revista de Administración Pública. INAP Núm. 59-60.
- Pérez Barbosa, Raúl Horacio. "LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LOS CRITERIOS PARA EVALUAR LA EFICIENCIA" en R.A.P. nm20 INAP México, 1978.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO". INAP. México, 1984. Tomo 2.
- Ramírez López, Fernando y Díaz Ontiveros, Raúl F. "PLANEACION Y EMPRESAS ESTATALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO". INAP Núm. 59-60.
- Retckkiman, Benjamín. "ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA" Ed. UNAM. México, 1975.
- Ruiz Dueñas, Jorge. "EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA. ANALISIS DE UNA DECADA". Ed. Trillas. México, 1982.
- Elizondo, Enrique. "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA NACIONAL" en Revista de Administración Pública. Ed. INAP -- Núm. 42.

- Secretaría del Patrimonio Nacional. Secretaría de la Presidencia. "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. - EL SECTOR PARAESTATAL". México, 1976. Tomo 6.
- S.P.P. "PLAN GLOBAL DE DESARROLLO". México, 1980.
- S.P.P. Subsecretaría de Evaluación. "EL EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO". México, 1982.
- Sosa Fuentes, Samuel. "LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO EN - EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL". En Revista de Relaciones Internacionales. Núm. 32 UNAM. México, 1984.
- Tesorería de la Federación. Subtesorería de Control e In--formática. "DIRECTORIO GENERAL ALFABETICO DE LAS DEPENDEN--CIAS Y ENTIDADES OPERANDO EN EL SISTEMA DE COMPENSACION". Julio de 1985.
- Tesorería de la Federación. Subtesorería de Control e In--formática. "DIRECTORIO GENERAL ALFABETICO DE LAS DEPENDEN--CIAS Y ENTIDADES OPERANDO EN EL SISTEMA DE COMPENSACION". Junio de 1986.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "EL GOBIERNO EN ACCION". Ed. FCE México, 1984.
- Valdés R., Mauricio. "EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS" INAP. Núm. 59-60.