

Dej
111

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA



**Enfoques Alternativos sobre la Intervención del Estado y
sus Empresas en la Economía:
El caso de México**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA
ARMANDO VICTOR MORENO RESTREPO

MEXICO, D. F.

1989

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PAG.

INTRODUCCION

I.	Sobre la intervención económica estatal.	
1.	El concepto de intervención estatal.	1
1.1.	Algunos puntos de vista sobre esta cuestión.	5
1.2.	Una consideración propia.	9
2.	La intervención estatal bajo distintos enfoques teóricos.	13
2.1.	El enfoque neoclásico.	16
2.2.	El enfoque keynesiano.	45
2.3.	El enfoque marxista.	61
II.	El Estado mexicano y su participación en la economía.	
1.	Antecedentes históricos.	89
2.	Diferentes enfoques sobre el intervencionismo del Estado y sus empresas en México.	112
2.1.	Visión empresarial.	113
2.2.	Visión oficial burocrática.	122
2.3.	Visión del movimiento obrero organizado.	132

III.	La empresa pública en el periodo reciente en México.	151
1.	El sector productivo estatal.	153
1.1.	Las distintas ramas de producción.	174
1.2.	La evolución reciente.	187
2.	Papel de la empresa pública en el Sistema Nacional de Planeación.	196
2.1.	En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.	203
2.2.	En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.	211
2.3.	En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	223
IV.	Conclusiones y bibliografía.	241

I N T R O D U C C I O N

El presente estudio analiza algunas interpretaciones alternativas referentes a la intervención del Estado en la actividad económica. Se trata, específicamente, de un estudio sobre enfoques teórico-metodológicos acerca de las empresas públicas, y no de aspectos particulares de las mismas, como por ejemplo, el proceso de desincorporación que está ocurriendo en diversos países, incluyendo a México. De esta forma, el contenido del trabajo es más bien una contrastación entre los diferentes planteamientos respecto de la gestión estatal vía empresas públicas, y la experiencia histórica de nuestro país hasta principios de la década de los ochenta.

El interés sobre este tema surge de la innegable importancia que tal gestión estatal representa en determinados modelos de desarrollo, particularmente en un contexto de relaciones capitalistas tardías y dependientes. Queda excluido del análisis el papel que desempeña el Estado en las economías socialistas.

Frente al gran espacio económico que ocupa el Estado, se antoja necesario dilucidar cuál ha sido y cuál puede ser la magnitud y dirección que le es dado desempeñar en las esferas políticas, social y principalmente, económica de un país.

Ante tales interrogantes, este trabajo se ha dividido en cuatro partes. Así, en el primer capítulo se aborda el problema del intervencionismo estatal desde una óptica esencialmente teórica; buscándose penetrar en diferentes enfoques que sobre esta cuestión

se han elaborado en el pensamiento económico. Se estudia, entonces, la corriente neoclásica (que recoge a su vez algunos conceptos fundamentales de los economistas clásicos); además, y siguiendo la evolución de las diferentes doctrinas económicas a lo largo del tiempo, se analiza lo que la escuela keynesiana plantea respecto al asunto. Para finalizar este primer capítulo, se abordan los planteamientos que hacen algunos representantes del marxismo acerca del rol que desempeña el Estado capitalista en la actualidad.

Una vez planteadas las ideas centrales de dichas corrientes teóricas sobre el intervencionismo estatal, en el capítulo II se analizan los diferentes criterios y opiniones al respecto por parte de los sectores más relevantes de la vida económica nacional. Tales grupos sociales son el sector empresarial privado, el oficial burocrático y, por último, el movimiento obrero organizado.

El objetivo de este capítulo es, específicamente, ver si existe alguna vinculación entre los paradigmas mencionados con anterioridad y los planteamientos políticos y económicos que presentan estos grupos nacionales.

En este mismo capítulo se empieza a considerar a las empresas públicas como instrumentos del Estado para incidir directa e indirectamente en la actividad económica, ya sea produciendo bienes y servicios, o bien mediante políticas de precios y tarifas, de inversiones, de generación de empleos, etc.

El papel de las empresas públicas se estudia más profundamente en el capítulo III, donde se analiza cuál ha sido su desempeño en Mé-

xico desde hace casi medio siglo, periodo durante el cual la creación y gestión de las empresas públicas fue un tanto errática, pero siempre actuando como el "brazo" productivo del Estado mexicano. Algunos indicadores económicos sirven para destacar la importancia del sector paraestatal, particularmente en fechas más recientes (la década de setenta y ochenta).

Seguidamente, en el mismo capítulo se analiza el papel que le fue asignado a las empresas públicas en los planes nacionales de desarrollo, como un intento más acabado por darle mayor coherencia a la actividad paraestatal dentro del conjunto de la economía.

En las conclusiones se busca resaltar las coincidencias y diferencias que resultan del análisis de los distintos enfoques estudiados en el capítulo primero. Particularizando -las congruencias y divergencias- con los cauces que tomó pragmáticamente el intervencionismo estatal y su papel en la vida económica del país.

Asimismo, se destaca el grado de importancia que las empresas públicas han llegado a desempeñar en el contexto de la actividad económica y social mexicana.

Para finalizar, cabe mencionar que éste pretende ser un trabajo de síntesis, y por lo tanto se apoya fundamentalmente en las investigaciones de otros estudiosos del tema. Estas páginas recogen material de intenso debate teórico y práctico, mismo que perdura desde hace algunas décadas y que refleja preocupaciones que aún prevalecen. Es de esperar, por tanto, que tal esfuerzo alcance resultados coherentes y de relativa validez.

C A P I T U L O

I

S O B R E L A I N T E R V E N C I O N
E C O N O M I C A E S T A T A L

1. EL CONCEPTO DE INTERVENCIÓN ESTATAL.

Antes de abordar (en el inciso 2 de este mismo capítulo) - los diferentes enfoques sobre la intervención estatal en la economía, conviene aclarar qué se entiende por este concepto.

Comprendida la economía como la actividad humana destinada a satisfacer directa e indirectamente sus necesidades, mediante la producción y distribución de bienes y servicios, decir que el Estado participa en ella es que está realizando o -- apoyando una o más de estas funciones.

Una primera definición del intervencionismo estatal es -- aquella que lo concibe como un "sistema intermedio entre el individual y el colectivismo, que confía a la acción del Estado -- el dirigir y suplir en la vida del país, la iniciativa privada" ^{1/}. Así, la intervención es considerada como un puente entre el individuo y la sociedad, tendido por el Estado para actuar económicamente allí donde la iniciativa privada no puede -- o quiere hacerlo. Así entendido, el concepto se refiere al -- ejercicio habitual en asuntos económicos realizado por el Estado cuando el sector privado se abstiene de tal o cual aspecto de la producción y distribución de la riqueza.

En su acepción más generalizada, al intervencionismo estatal se le puede identificar con la política económica, dado -- que ésta se refiere al accionar del Estado en la actividad eco-

nómica. Toda vez que participe, de una u otra forma, en el proceso productivo estará realizando acciones que lo definirán como Estado interventor. Al decir de Herschel, "política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos" ^{2/}. Su creciente participación la advierte el autor en páginas posteriores, "... se observa un aumento, en mayor o menor medida, del papel del Estado en todos los países" ^{3/}.

Este papel que el Estado desempeña en proporciones cada vez mayores, y que sin embargo puede aumentar o disminuir en términos relativos, tiene que ver con la autonomía relativa. Esto es, la independencia relativa del Estado con respecto a las clases dominantes. Este concepto de autonomía relativa se refiere a que el Estado no es un instrumento manipulable a voluntad por las clases dominantes o sus fracciones hegemónicas. Y supone, al mismo tiempo, que el Estado no tiene una autonomía total, que no es una instancia autónoma.

Estos dos aspectos opuestos representan las dos tesis o versiones extremas sobre la naturaleza y papel del Estado: la tesis instrumentalista y la tesis de la neutralidad del Estado, mismas que se verán a continuación.

La tesis instrumentalista concibe al Estado como un objeto o instrumento que sirve a los intereses de una sola clase dominante. Al negar la autonomía relativa del Estado, supone una subordinación total y directa para con esta clase única, que no

tiene contradicciones internas y a la cual se somete por completo. El Estado, visto así, representa la expresión política directa de sus intereses económicos. El papel que desempeña es esencialmente coercitivo, y no necesita del consenso general - como una forma de legitimidad frente a la sociedad civil.

La otra visión, la de la neutralidad, lo concibe como un ente autónomo de las clases sociales y, por tanto, de la sociedad; que está por encima de ellas, actuando con absoluta independencia. No representa directamente los intereses de las clases dominantes, y lo considera el representante del bien común, del interés general. Su principal papel es actuar como árbitro de los conflictos que se presentan en la sociedad, viéndolo como el SUJETO del proceso social.

Esta última concepción tiene mucho que ver con la tesis hegeliana de "un poder situado sobre la sociedad"; es decir, la de un ente supra-social y supra-individual. Se le presenta como una instancia racionalizadora de la sociedad; "la imagen y realización de la razón", exteriormente impuesto a la sociedad.

La realidad demuestra que ambas concepciones son falsas. El Estado no es ni exclusivamente objeto ni sujeto ^{4/}. Más -- bien tiene de cada una, esto es, tiene un doble carácter: por un lado, es un objeto de las clases dominantes, en cuanto que sus acciones esenciales responden a sus intereses. Por otro lado, no es una herramienta subordinada incondicionalmente, ya que asimismo debe responder en cierta medida a las demandas y -

necesidades generales de todos sus miembros, para obtener su aceptación y lograr su consenso.

Entendida así la autonomía relativa, se aprecia ésta como uno de los elementos fundamentales de la acción del Estado en la economía. Al actuar como cristalización o condensación de las relaciones entre fuerzas políticas, se encarga aquél de las condiciones generales del proceso de reproducción social del capital. Debe representar y organizar el interés a largo plazo del capital en su conjunto y aparecer a la vez como el garante del interés colectivo.

La existencia objetiva de la autonomía relativa, y sus diferentes gradaciones, permite al Estado realizar sus diferentes papeles de activo, pasivo y de mediador de conflictos. De esta premisa se explican las características de la política económica (como puente entre dos espacios o campos: el político y el económico), que muchas veces es discontinua y hasta contradictoria.

En resumen, la intervención del Estado en la economía se da en un nivel muy alto de abstracción, a partir de su necesidad de regular y preservar las condiciones imprescindibles para la supervivencia del sistema. Sin embargo, este actuar del Estado en la economía está condicionado por su grado de autonomía relativa frente a las clases dominantes, por las condiciones materiales concretas. Esta autonomía expresa que el Estado no es ni totalmente dependiente ni independiente de ellas, por lo

que, aún cuando su misión es preservar el dominio político de la clase dominante, debe responder a ciertos intereses de las clases dominadas (y lo hará en mayor grado en la medida en que éstas aumenten su peso político dentro del propio Estado y de la sociedad en su conjunto). A este nivel menos abstracto, el Estado, para asegurar los intereses fundamentales de las clases dominantes, necesita un cierto grado de autonomía relativa, que será mayor o menor según sea la correlación de fuerzas existente entre las clases sociales.

Así visto, el concepto de intervención estatal abarca desde la presencia constitutiva del Estado en la vida económica -- hasta los diferentes matices y gradaciones en que se da dicha participación económica estatal. Sin embargo, existen diferentes puntos de vista sobre este problema, en lo tocante a si es válido o no conceptualmente el vocablo "intervención".

1.1 ALGUNOS PUNTOS DE VISTA SOBRE ESTA CUESTIÓN.

Como se mencionó anteriormente, la política económica vincula dos espacios o campos separados: el político (Estado) y el económico. Esta separación relativa que se presenta en el capitalismo da lugar a una imprecisión conceptual sobre la relación entre la base económica y la superestructura (el Estado).

Al respecto, Elmar Altvater, en la primera nota a pie de página, dice: "incluso la propia categoría de 'intervencionismo estatal' es problemática. En su acepción popular implica --

una relación disyuntiva entre la sociedad, su estructura económica y el Estado"^{5/}. Y como él mismo menciona, su ensayo "es un intento de crítica a esta interpretación". Al respecto el autor considera que al ser concebida como una 'relación disyuntiva', es decir alternativa, separada, se pierde la vinculación directa entre dichos elementos, el 'mecanismo unificado' cuyas condiciones funcionales sería conveniente indagar. Más adelante, Altvater apunta que "no hay duda que las funciones históricas del Estado no son originariamente inherentes a éste, sino que forzosamente son el resultado de las crisis de producción social"^{6/}, con lo que se aprecia su concepción en cuanto a que la participación económica estatal responde a las coyunturas de crisis capitalistas.

Además, Altvater considera que el incremento de la participación del Estado en el producto social se da por la lucha de clases y por los grandes conflictos sociales (las guerras mundiales, por ejemplo); es decir, que "está sometida a las condiciones de producción capitalista... y es, hasta cierto punto, complementario de las unidades de capital"^{7/}. Esta complementariedad se define siempre históricamente, dadas ciertas circunstancias existentes en un período determinado.

Así, aunque cuestiona el concepto de intervencionismo, -- Altvater lo sigue utilizando en su ensayo, dado que 'regulación estatal', 'capitalismo planificado', crisis de administración' -- u otros similares "no son alternativas válidas". Muestra las limitaciones del concepto, pero a falta de otro más apropiado,

no lo supera.

Por otra parte, Pedro Pires destaca el hecho de que el Estado está estructuralmente articulado en la reproducción de las sociedades capitalistas, por lo que no se trata de una 'intervención' del Estado en la economía. Al respecto, dice que 'las relaciones capitalistas de producción suponen, en forma estructural, que el Estado tenga parte en las relaciones económicas, constituyendo así un 'carácter general' del Estado capitalista-dicha intervención. Debe tenerse en cuenta que el Estado ha -- sido un elemento actuante en toda etapa del desarrollo capitalista" 8/.

En definitiva, lo que Pires plantea es que no corresponde utilizar el concepto de 'intervención', ya que ello supone que "un actor interpone su conducta o acción en otro u otros actos, o bien en sus acciones o ámbitos (es decir, una interposición connotada de excepcionalidad)" 9/. Si el Estado está articulado estructuralmente a la economía, y por tanto a la reproducción, no se puede hablar de intervención.

A su vez, Poulantzas concibe la relación entre Estado y economía de la siguiente manera: "lo político-Estado estuvo -- siempre, si bien bajo formas diferentes para cada modo de producción, constitutivamente presente en las relaciones de producción y, por ello, en su reproducción, incluso en el estadio premonopolista del capitalismo" 10/.

Siguiendo con el mismo autor, el Estado estuvo presente - en la constitución de las clases y en la reproducción del conjunto de relaciones entre las clases. En este sentido, no se trata de un epifenómeno de la sociedad, sino que desempeña un papel constitutivo en las relaciones sociales. En cuanto al lugar del Estado en la economía menciona que "se modifica según los diversos modos de producción; pero este lugar no es nunca más que la modalidad de una presencia y de una acción específica del Estado en el seno mismo de las relaciones de producción y su reproducción" ^{11/}. Con esto, Poulantzas se refiere a la 'separación - relativa' que se da en el capitalismo entre el Estado y la economía. Más precisamente, a que el espacio, el objeto y, por ende, los conceptos de la economía y del Estado no tienen la misma extensión ni el mismo campo en los diversos modos de producción.

No son (la economía y el Estado) instancias autónomas por naturaleza, aunque tampoco significa que se trate de una 'verdadera exterioridad', o lo que es lo mismo, el Estado actúa económicamente desde el 'exterior'. Esta separación de ambos se transforma, aunque sin 'abolirla', según los estadios y fases del propio capitalismo. Esta separación marca los 'límites estructurales' de la intervención del Estado en la economía, y al decir del autor "sólo así se puede situar de manera rigurosa el sentido de las actuales intervenciones económicas del Estado, y sus límites (quién interviene, dónde y cómo interviene)" ^{12/}. Dada la diferencia de funciones del Estado capitalista, las economías aparecen como la 'forma precisa' que adquiere la presencia del Estado en la sociedad.

Hasta aquí algunas versiones sobre el papel del Estado en la economía. A continuación se presenta una visión personal al respecto, que pretende sintetizar todas las anteriores y que servirá de guía conceptual a lo largo de todo el trabajo.

1.2 UNA CONSIDERACION PROPIA.

Retomando algunos elementos de las concepciones precedentes, y para sacar una conclusión propia, el problema se puede presentar de la siguiente manera.

Primeramente, cabe ubicar la intervención estatal en dos niveles de abstracción. En el primero, el más elevado, el Estado se presenta como una parte constitutiva de la formación social - en su conjunto. Es decir, forma parte de las relaciones capitalistas de producción, en la cual estuvo siempre presente. En -- otro nivel, más concreto, el Estado se presenta separado de la - sociedad y, por tanto, de la economía. En esta separación relativa, tanto el Estado como la economía tienen sus propios espacios y objetivos, rompiéndose la 'imbricación estrecha' de que - hablara Marx; de allí que se establezcan características especiales en la relación entre ambos. En este nivel, tanto el Estado como la economía forman parte de una totalidad orgánica, de una formación económica-social.

Al primer nivel, la función esencial del Estado tiene un -- carácter fundamentalmente político: asegurar la supervivencia de la organización social capitalista. Este es el papel por antonomasia del Estado. Lo debe desempeñar siempre, a riesgo de --

desaparecer junto con el tipo de sociedad que lo sustenta. De esta función general derivan las demás funciones estatales particulares.

En un plano más concreto aparecen las funciones económicas, las cuales, de una u otra forma, se vinculan de manera directa con aquella función general. En este nivel se sitúan las diferentes modalidades del accionar económico del Estado. Es decir, de las mayores o menores, amplias o restringidas, características de la intervención, según sea la situación de la etapa del desarrollo del capitalismo. A guisa de ejemplo (pero sin profundizar demasiado en el tema, ya que se tocará más adelante) se puede mencionar que a partir de la crisis del 29 se acentuó la intervención estatal como reguladora del fuerte desequilibrio económico que hubo a nivel mundial.

Presentemos un poco más ordenadamente las ideas. La necesidad de que el Estado capitalista intervenga en la economía ha existido siempre: desde el papel que desempeñó en la acumulación originaria hasta nuestros días. Sin embargo, esta intervención en la economía no es lo que define en su esencia al Estado capitalista; es decir, el Estado no surgió para cumplir con las funciones económicas de producción y distribución, sino para asegurar las condiciones de reproducción del sistema. Ni siquiera se puede hablar de un Estado al servicio de una clase social, sino, como se acaba de mencionar, para reproducir una situación social determinada.

Sin embargo, esta intervención estatal no debe ser comprendida, como citaba anteriormente Píres, como una 'interposición - excepcional' de un actor autónomo que introduce su acción en -- otro también autónomo. Y aquí parte el segundo nivel en que se maneja este concepto. La intervención debe ser entendida, más -- bien, como una forma de relación entre partes constitutivas (lo -- político y lo económico) de un sistema, de una totalidad orgánica; dentro del concepto de autonomía relativa, de movilidad frente a las clases dominantes (cuyos intereses representa) y frente a una situación particular del devenir histórico del capitalismo.

Así, el Estado desempeñará con mayor o menor gradación ciertas funciones que, aunque no sean las vitales del sistema, sí le representan una cierta importancia. Hay funciones del Estado -- que son fundamentales para el sistema y otras que son secundarias, o menos importantes. Las funciones económicas que se han estado abordando surgieron como secundarias o accesorias. Sin -- embargo, a partir de la crisis del 29 y con la revolución Keynesiana, estas funciones ya no se las puede abandonar sin que la -- economía sufra un fuerte estancamiento e inclusive un colapso. Según cada contexto histórico y según cada momento de la coyuntura, cambian las funciones estatales. Al igual que la política económica varía sus objetivos e instrumentos, la intervención estatal en la economía se modifica según las exigencias que se -- presenten, pero sin dejar de existir en ningún momento.

Lo anterior se refiere a que el Estado participa en la vi -

da económica tanto por razones de tipo político (por qué y para quién se produce), como de tipo propiamente económicas (referentes a la forma de producción y distribución-acumulación de la riqueza generada). Así, a la intervención se le debe entender como determinada por estas lógicas, como una interacción de ambas; interacción que determinará actuaciones a veces complementarias, y a veces alternativas o contradictorias. Es decir, el Estado se puede ver inclinado a actuar de una forma o de otra, según -- la situación y necesidades que prevalezcan. Si la necesidad política es la predominante, la definición será en ese sentido; -- esto es, la intervención tendrá una acentuada connotación política, más que económica. Y lo contrario también es válido, pues se pondrían estar persiguiendo objetivos fundamentalmente económicos.

Aquí llegamos a un punto bastante definitorio: los objetivos. Estos son los que en mayor medida definen el carácter y contenido del intervencionismo estatal o de su política económica. La polémica entre si prevalece lo económico o lo político queda zanjada al esclarecer los objetivos que persigue tal o -- cual definición de política económica. Empero, si bien el acto mismo de intervención estatal tiene ante todo una connotación -- económica (pues es a partir de problemas de esa índole que se -- da la instancia política), esto no quiere decir que simultánea -- mente no se tomen en consideración objetivos políticos precisos.

Se da, entonces, la vinculación entre los dos niveles a que

se hacía referencia anteriormente: si bien el Estado se preocupa implícitamente por salvaguardar la cohesión política del sistema, en esta medida interviene económicamente para atenuar o eliminar los problemas de ese tipo que estén socavando la estabilidad social. Ante un problema económico, se pondrá en marcha una acción tendiente a resolverlo y preservar así el status político. Las acciones de política económica, entonces, pretenden influir en el funcionamiento económico y a la vez reforzar las formas y estructuras del poder político. Mientras que se vean afectadas éstas, tanto más directa e intensa será la medida propiamente económica.

Llegamos así a una definición propia acerca del intervencionismo estatal. Veamos a continuación diferentes enfoques teóricos sobre estos asuntos. Enfoques que por ser históricos, responden en gran medida a los problemas de la época. Cada cual -- interpreta su propia realidad, su momento histórico.

2. LA INTERVENCION ESTATAL BAJO DISTINTOS ENFOQUES TEORICOS.

Expuestos ya los problemas que se dan en torno al concepto de intervención estatal en la economía, conviene presentar -- una visión general de los principales enfoques que sobre este -- asunto se han elaborado en diversas épocas de la historia del pensamiento económico. Asimismo, se analiza, en la medida de lo posible, el papel que en dichos enfoques se le ha asignado a las -

empresas públicas, como una forma particular de intervención estatal.

Se van a abordar, pues, momentos específicos del devenir de la teoría económica, en lo referente a la participación del Estado en la economía. Como se verá más adelante, estas concepciones tuvieron su importancia histórica, en cuanto a que fueron el sustento, la base sobre la cual se elaboraron los principales esquemas en que se daba la política económica puesta en práctica por el Estado capitalista.

Dado que toca a la teoría económica el revelar o descubrir las leyes y características que rigen el desenvolvimiento del sistema, las acciones del Estado se guían en cierta medida por los conocimientos que aporten dichas concepciones. Esta es la vinculación estrecha entre economía política y política económica, entre teoría y práctica económicas. Una proporciona la teoría, y la otra la pone en práctica. Sin embargo, esta relación no es estática, sino dinámica y dialéctica. Una influye a la otra, pero es determinada, a su vez, por ella. Ante una participación del Estado, sustentada (esta cuestión se abordará inmediatamente) en el conocimiento de las leyes económicas descubiertas y enunciadas, dicho accionar modifica la realidad sobre la que está actuando. Esta nueva realidad es re-interpretada nuevamente por la economía política, la cual, a su vez, le proporciona los conocimientos recién descubiertos a la política económica; y así sucesivamente.

Sin embargo, influyen, además, las pugnas entre las clases sociales y las que se dan al interior de las clases dominantes, es decir, entre sus fracciones. Para que se apliquen dichos modelos deben ser tomados para sí por las fracciones hegemónicas, quienes las impondrán al resto de la sociedad como el pensamiento 'universal' y 'rector' de la política económica. Queda claro, entonces, que la correspondencia entre economía política y política económica se da en el más alto nivel de abstracción. En lo concreto, puede haber y hay modificaciones y discrepancias entre una y otra, dando por resultado el conjunto de proposiciones y medidas que guiarán las acciones del Estado.

Así, a cada estadio del capitalismo le corresponde un modelo teórico dominante de política económica. Sin embargo, éstos son más variados que los de economía política, puesto que aquellos no se aplican en forma pura, sino que se integran con elementos de las diferentes explicaciones teóricas, de las cuales una es la dominante.

A continuación se presentan los modelos neoclásicos, keynesiano y marxista. Se han tomado estos tres por la consideración de que representan hitos en la historia del desarrollo del capitalismo, de más de un siglo atrás hasta la actualidad: el primero, a la vez que recoge el pensamiento económico clásico, lo modifica y amplía; el keynesiano, porque es el que más aboga una mayor intervención del Estado en la economía; y, finalmente, el marxista, por ser el enfoque de más relevancia opuesto a los

dos anteriores.

Para cada corriente doctrinaria, se indaga primeramente qué dicen acerca del intervencionismo estatal. Y segundo, sobre las empresas públicas, porque así se definirá una imagen más completa sobre el sentido y la magnitud de dicha intervención en este campo específico. Aunque se hará mención de las otras formas en que el Estado participa económicamente, el objeto de análisis e investigación se centra, en la medida de lo posible, sobre dichas empresas estatales.

2.1 EL ENFOQUE NEOCLASICO.

Esta escuela de pensamiento surge desde la década de los cincuenta del siglo pasado; destacando de ella autores tales como H.H.Gossen, W.S. Jevons, Carl Menger, León Walras y Alfred Marshall, principalmente. Fundamentándose en gran parte del pensamiento clásico, desarrollaron todo un andamiaje teórico, el cual se convirtió en el dominante de la época y hasta buena parte del presente siglo.

Antes de profundizar en esta escuela veamos rápidamente los puntos fundamentales de los clásicos, para comprender mejor los preceptos que alimentaron aquella otra doctrina teórica. De los clásicos, tres son los más renombrados: Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, quienes recogen, por su parte, elementos doctrinarios del pensamiento económico de por lo menos cien años antes, esto es, de los mercantilistas y de los fisiócratas ^{13/}.

Ubiquemos primero a los clásicos en el momento histórico - en que vivieron. Los orígenes de la concepción liberal se remontan a cuando se luchaba contra el poder feudal y la monarquía absoluta, quienes disponían del Estado para su servicio exclusivo. Las nuevas clases en ascenso, la burguesía comercial primero y la industrial después, se propusieron destruir toda intervención estatal, puesto que estaba a la disposición del viejo orden, sacando prestaciones a la población y a las clases emergentes para beneficio de los monarcas y terratenientes. Mediante regulaciones y restricciones se limitaba el avance de las nascentes fuerzs y clases sociales. De aquí que la crítica a la participación estatal tuviera un carácter progresista en ese entonces.

La teoría clásica atacó de lleno esta situación con su "evangelio de la iniciativa y la libertad individuales; de la confianza en el despliegue espontáneo de los impulsos del mercado y en la 'mano invisible' que sincronizaría el interés personal con el colectivo" 14/.

Para A. Smith, entonces, la sociedad se regía por un 'orden natural' que se abre paso por sí mismo (esta idea fue tomada de los fisiócratas), por un plan divino que permite maximizar la felicidad humana. Concibe al individuo guiado por una 'mano invisible' que lleva finalmente a la armonía y al bienestar de todos. Guiado por sus inclinaciones naturales, la racionalidad -- del individuo coincide con los intereses de todos. El orden natural es contrario a la intervención estatal, porque ésta no per

mite el libre juego de las fuerzas naturales. El Estado debe reducir al mínimo su intervención (Estado neutro), actuando sólo para eliminar los factores que entorpezcan la libre competencia; debe, además, proteger la propiedad. Asimismo, se le encomienda la defensa nacional, la administración de justicia, realizar obras y actos no lucrativos (tales como educación, obras públicas, etc.). Todas las demás actividades deben corresponder a la actividad privada.

Para Smith, la mano invisible distribuye los capitales y la mano de obra según las cantidades que en las actividades se necesitan para obtener la mayor ganancia individual. Esta mano invisible se refiere a las leyes del mercado, a la 'libertad natural'. Estos principios del naturalismo aplicados a la política económica se presentan en una época en que todavía eran fuertes las reglamentaciones y privilegios establecidos en el período mercantilista. Estaba expresando A. Smith en el plano teórico, con la supresión de las restricciones e interferencias estatales, los intereses de la ascendente burguesía industrial, que necesitaba libertad para penetrar en aquellas actividades económicas que pudieran serles rentables.

De este modo, se mostraba contrario al impuesto a la ganancia, porque quitaba recursos que podían ser acumulados. Igualmente, no apoyaba el déficit presupuestal, por captar recursos del sector privado y por ser contrario a los principios elementales de una hacienda sana. Todo lo que afectase a las ganancias

cias, base de la acumulación, era perjudicial para la sociedad, porque disminuía su potencial de crecimiento. Puede apreciarse que para Smith el fundamento del Estado era la identificación -- de los intereses particulares con los intereses de toda la sociedad.

Estos principios constituyen la esencia de las teorías que durante casi dos siglos sustentaron la concepción del Estado liberal, es decir, neutro, a-económico.

David Ricardo, por su parte, "es el principal representante de esta escuela clásica" ^{15/}. Desarrolla las ideas de A. -- Smith. Fue un ferviente antiintervencionista; estuvo en contra de las leyes cerealeras, de las reglamentaciones a la navegación y otras trabas al comercio internacional. Luchó siempre por el libre cambio internacional, aunque murió poco antes de que en -- 1870 se estableciera el Tratado Cobden-Chevalier, con su aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. La lucha por el librecambismo internacional fue una de las más prolongadas -- que sostuvieron los partidarios del liberalismo.

Su esquema era, más o menos, el siguiente: con su teoría -- de los costos comparativos (cada país debe especializarse en -- aquel bien que le resulte menos costoso) mostraba contundentemente las ventajas de la libertad de comercio y las desventajas de las reglamentaciones sobre la importación (las leyes cerealeras) y la exportación. Lo que proponía era importar productos para --

tos de Europa continental, mismos que se adquieren con los salarios del trabajo, para elevar así la tasa media de ganancia. En particular atacaba la Ley de Granos de 1815, que favorecía a los terratenientes y que, decía, era perjudicial para los intereses de los industriales, de los trabajadores, de los consumidores y de todo el país. Sus proposiciones a favor del librecambio favorecían, además de a la burguesía industrial inglesa, también a la propia industrialización de Inglaterra, pues ésta, con su Revolución Industrial, fabricaba productos a costos menores que en el continente Europeo y en estos bienes manufacturados debía especializarse.

En política monetaria sostenía la necesidad de evitar la -- emisión excesiva pues, basándose en la teoría cuantitativa del -- dinero, de que los precios dependen de la cantidad de dinero en circulación, si aumentaba ésta se elevaban los precios, lo que -- provocaba una salida de oro del país. Fue partidario del presupuesto nivelado, al considerar la deuda pública también como -- una pérdida de capital productivo del país, pues los intereses -- se pagan con impuestos y como son los empresarios quienes los pa -- gan, ante un incremento de los impuestos ellos preferían evadirlos y llevar sus capitales a otros países.

Por último, veamos a J.S. Mill, quien representa la síntesis final de esta corriente teórica. Ante el auge de la democracia política, del fortalecimiento del movimiento obrero dado por las ideas socialistas, se hacía necesario tener en cuenta ciertos derechos de los trabajadores, lo que daba lugar a nuevas con

diciones para la acción estatal. Así, el Estado debía imponer por ley la reducción de la jornada de trabajo; reglamentar la educación infantil; etc. Mill justificó en el plano teórico la necesidad de ciertas "intervenciones en pro de una reforma social en la vida económica" ^{16/}, para corregir algunos aspectos negativos e indeseables, pero sin contradecir la regla general de la no intervención.

Así, el Estado podía y debía intervenir por medio de reformas que corrigieran aquellos males, pero sólo dedicándose a la esfera de la distribución, ya que la de la producción se debía regir por la libre competencia. Para él, a diferencia de Ricardo, la producción y la distribución se regían por principios diferentes: la producción de riqueza, por leyes con carácter de verdades físicas; y la distribución, por el contrario, era un asunto de las instituciones humanas, o sea, modificables a voluntad. Por otra parte, planteó algunas restricciones a la competencia, si ésta pudiera provocar daños a otros intereses.

En su trabajo Sobre la libertad, publicado en 1859, afirma que la única razón por la cual la sociedad puede intervenir en la libertad del individuo es la autodefensa; que el único objetivo por el cual se puede ejercer la fuerza contra alguien es por evitar el daño a los demás.

En lo tocante a la deuda pública, dice que en determinadas circunstancias no es tan perniciosa. Lo es sí la tasa de inte -

reses se eleva, pues quiere decir que los capitales tomados a préstamo hubieran encontrado empleo productivo; si no se eleva, no provoca consecuencias perniciosas. Por tanto, dice, la deuda pública es perjudicial si elimina capital que de otro modo se hubiera empleado productivamente. J.S. Mill empieza a modificar, en este aspecto, el enfoque tradicional de los clásicos.

Empero, este espíritu reformista no podía durar mucho, sobre todo, como ya se mencionó, ante el avance vigoroso del pensamiento socialista. Además, la visión de que la producción y la distribución se regían por leyes diferentes, toda vez que Ricardo ya había elaborado una teoría del valor-trabajo, reflejaban una crisis teórica profunda en aquella época del capitalismo liberal. Ya no se podía avanzar más en el desarrollo de la ciencia económica sin sacar a flote conclusiones inevitables sobre la naturaleza del sistema; sobre, por ejemplo, la vinculación directa entre la producción y la distribución.

Como dice P. Ramos: "La actitud conciliadora de J.S. Mill, reflejo de las profundas contradicciones sociales ...no podía satisfacer indefinidamente a quienes se encontraban en los polos del conflicto. Con él llegó a su fin la escuela clásica... mientras se formulaba una nueva respuesta teórica" ^{17/}. En esas fechas, en 1867, se publica El Capital, de Carlos Marx. Simultáneamente, daba inicio la escuela neoclásica, con su teoría subjetiva del valor, para hacerle frente al avance del pensamiento marxista.

Una de las diferencias más sobresalientes entre clásicos y neoclásicos es que estos últimos ignoran el problema del excedente acumulable, así como de la división de la sociedad en clases, considerando que ésta se divide en factores productivos (tierra, trabajo y capital), y que cada cual participa en la distribución proporcionalmente a su participación en el proceso productivo. Al ser remunerados, entonces, según su rendimiento, no hay razón para el conflicto, por lo que hay armonía social. Otra diferencia analítica, emanada de lo anterior, es la referente a la teoría del valor, el cual, dicen, viene dado por la escasez de un bien y la utilidad que proporcione al consumidor. Aunque se mencione muy superficialmente, esta concepción se distingue de la clásica fundamentalmente en que ésta última le atribuye al trabajo un lugar preponderante en la formación del valor. El problema del valor se aborda, entonces, desde una nueva estructura analítica. 18/.

Más bien fijan su interés en el intercambio que se realiza a partir de los gustos y preferencias del consumidor individual. Desplazan, así, el objeto de estudio de la esfera de la producción y la distribución a la del intercambio y el consumo. Esta nueva estructura analítica se resume en tres puntos fundamentales: un cambio en lo que es el problema económico esencial, es to es, hacia la asignación óptima de los recursos escasos; la maximización subjetiva de la utilidad y, por último, hacia la satisfacción de las necesidades individuales.

En esta escuela de pensamiento económico hubo varios y - -

muy destacados pensadores entre los cuales tenemos, por ejemplo a Augusto Walras, a quien la literatura de la época -- prestó poca importancia, desarrolla una teoría del valor de un bien a partir de su escasez, rechazando tanto teorías referentes a la utilidad como la de los costos de producción o la que lo ex plicaba por el trabajo incorporado.

Sin embargo, tocó a H.H. Gossen (1810-1859) "el desarrollo decisivo experimentado por la doctrina del valor de uso" ^{19/}, -- quien con sus leyes sobre la 'estructuración de las necesidades' y sobre la 'compensación de las utilidades marginales', estableció con dichas leyes determinadas consecuencias para la formación del valor económico. Con la aplicación del principio de la utilidad marginal y el desarrollo de la teoría de la desutilidad del trabajo, junto con Jevons, proporcionaron importantes concepciones para el ulterior desenvolvimiento de esta escuela de pensamiento económico.

Con Carl Menger se avanza aún más en esta dirección, "adquiriendo esta corriente su forma definitiva" ^{20/}. Para él, los bienes tienen valor en cuanto que son 'económicos', es decir, 'en cuanto están disponibles sólo en cantidades relativamente insuficientes', para la satisfacción de necesidades. El valor viene dado por la relación entre los bienes y las necesidades, y no en los propios bienes. Al igual que Gossen, aunque manejan ambos la misma idea, tampoco Menger utiliza el término de "utilidad marginal".

Junto con Menger se encuentra Wieser (1851-1928) y Böhm-Bawerk (1851-1914), quienes en conjunto integran la llamada escuela austríaca o escuela psicológica. En forma sintetizada, sus ideas consideraban que toda la actividad económica estaba subordinada a la maximización de la utilidad. Sobre todo ellos se refirieron con insistencia a la relación entre el hombre y las cosas, dejando de lado las relaciones sociales entre los hombres en la actividad económica. Por esta razón, todos sus teoremas se refirieron a un individuo aislado; de aquí que sus ejemplos sean: "un habitante en la selva", "un individuo en una isla desierta", "un agricultor aislado del mundo", etc. Al decir de Krzywicki, "no se ven sino individuos aislados, que se unen para dar simples sumas aritméticas" ^{21/}. En vez de estudiar las relaciones sociales objetivas que tienen lugar en el proceso productivo, trasladan el punto de interés de la economía política hacia el productor individual, que compra y vende en el mercado. Destacan, así, que las relaciones económicas entre los hombres se enlazan durante el proceso de intercambio, en contraposición a la consideración de que se daba en la esfera de la producción.

En Inglaterra, sin que se pusiera en tela de juicio a los clásicos, la doctrina marginalista fue acogida por Alfred Marshall (1842-1924). Esto se debió, fundamentalmente, a que este autor trató de recoger elementos de ambas concepciones, por lo que, incluso, se le consideró entre los clásicos por algunos historiadores. Así, en su teoría de la formación de los precios consideró, en forma equivalente, el principio de los costos de producción de los clásicos y el principio de la utilidad marginal. Llegó a

resultados importantes, como son la ley de las variaciones de la elasticidad de la demanda, el descubrimiento de la renta de los consumidores, la generalización del principio de rentas, etc.

De lo visto hasta aquí, se puede apreciar que la corriente subjetivista se presenta bajo diversas variantes, según la interpretación dada al concepto de utilidad. La interpretación hedonista (del griego hedone, que significa placer) surgió de la psicología utilitaria, y concibe la utilidad en el sentido psicológico del 'placer', 'satisfacción', 'bienestar', etc. Esta es, pues, la interpretación originaria del subjetivismo, misma que se encuentra en Jevons, Menger, Bohm-Bawerk y Marshall. Jevons definió la utilidad de un objeto como el 'placer que puede proporcionar su posesión'; Menger y Bohm-Bawerk como 'la significación del objeto para el bienestar'; y Marshall habla del 'máximo de satisfacción'.

Poco después se desarrolla otra interpretación, que se ha dado en llamar praxeológica (O. Lange) o pragmática (Max Weber), en la cual se encuentran, entre otros, R.G. Allen, J.A. Hicks, M. Weber (ya mencionado), Vilfredo Pareto, etc. Conciben la utilidad como el grado de realización del fin de la actividad económica, independientemente del carácter de dicho fin. Es de

cir, trátase de dinero, poder, algún aspecto psicológico, moral - social, etc., afirman que la actividad económica está movida por un determinado fin, que debe considerarse como una magnitud --- susceptible de realizarse en diversos grados. Por esto, empiezan a abandonar el concepto de 'utilidad' por el de 'preferencia', transformando la orientación en una 'lógica de elección -- racional', tendiente a la maximización de la preferencia.

El primero en utilizar esta interpretación praxeológica de la utilidad fue Pareto (1843-1923), de la escuela de Lausana, -- misma que fundó León Walras. A la utilidad, Pareto la definió -- como 'el placer causado por la posesión del objeto'. Esta escuela distingue dos niveles en la actividad económica: la economía doméstica, individual y aislada, y la actividad para el lucro, -- abarcando en ella la maximización del beneficio de la empresa. En la primera, la doméstica, aplican el concepto de utilidad marginal -- no como categoría psicológica, como ya se mencionó, sino -- como praxeológica, del fin y los medios. En cambio, respecto -- de la lucrativa, la trataban como una maximización del ingreso -- monetario. Convierten a la economía política en una ciencia de la programación, de la praxeología: "todo estudio de los actos -- económicos ha de partir de actos consistentes en escoger y preferir" ^{22/}, o reglas praxeológicas del comportamiento.

Esta escuela, por tanto, sólo ve maximización de la utilidad en la economía doméstica, la fundamental, donde se formulan las relaciones entre el hombre y las cosas que surgen del com --

portamiento del individuo, según el principio económico del 'máximo beneficio con el mínimo de esfuerzo'. Y tratan la empresa-capitalista apoyándose en las categorías del beneficio y del costo monetarios. Así, los resultados de la primera parte son aplicados para explicar el intercambio (siempre el intercambio!) - entre los hombres: "primero se ocupan de la economía del individuo que maximiza la utilidad o la preferencia y, a continuación, hacen ver esta misma unidad en los individuos que intervienen en el intercambio" ^{23/}. Este es, poco más o menos, el método característico de presentar el sistema de la teoría económica según esta concepción subjetivista.

Esta teorización sobre el comportamiento individual frente al consumo tiene que ver con el postulado de que se da una integración de los fines particulares, que corresponden a las diversas necesidades, con el fin supremo representado por la utilidad, susceptible de maximizarse. El equilibrio general de todos los factores económicos resulta en el punto común de los equilibrios de los gustos (gouts) y de los obstáculos (obstacles).

Es importante mencionar el aporte que hizo Pareto en lo referente al desarrollo de la tesis de la 'situación óptima', en la cual ninguna economía familiar puede llegar a un nivel de aprovisionamiento más alto sin que otra economía familiar baje a un nivel de aprovisionamiento inferior. Sólo la enunciamos con cierta parquedad, ya que muy pronto llegaremos a profundizar en este 'óptimo' paretiano.

En su obra "Cours d'Economie Politique" de 1896, Pareto formula una filosofía del cambio social, distinguiendo entre fuerzas coercitivas y fuerzas automáticas de la sociedad. Su hipótesis es que el progreso humano implica que las fuerzas automáticas regulan la sociedad más que las coercitivas. De allí que destacara el papel de las fuerzas equilibradoras de una economía capitalista ideal de *laissez faire*, frente a una socialista, dado que esta última 'representaba una victoria de las fuerzas coercitivas'.

Asimismo, ataca las reglamentaciones del Estado (la legislación social, por ejemplo, la considera un retroceso en el progreso de la civilización), a partir de su observación particular sobre la ineficacia de la acción estatal en el pasado. Era, en esa época de su vida, un defensor del ultraliberalismo, del *laissez faire* a ultranza. Sin embargo, poco después abandona el liberalismo económico, como se aprecia en su "Manual de Economía Política" de 1906. Allí abandona la teoría del valor por una teoría del precio sin elementos subjetivos, y afirma que esta utilidad no es mensurable. Al final, en la segunda edición de su Manual, en 1927, se inclina más por una 'economía pura', y se opone a las medidas basadas en principios liberales. Paralelamente a esto, se interesó cada vez más por los problemas sociales en general.

Ahora bien, en la exposición de la evaluación histórica del pensamiento teórico de la economía, nos hemos detenido en Pareto

un poco más de lo acostumbrado en páginas anteriores. Y esto es así por lo siguiente: primero, porque Pareto "es el último de los grandes pensadores de la segunda generación" ^{24/} de los neoclásicos; y, además, por considerar que éste tuvo una gran influencia en los integrantes de la 'economía del bienestar', de la década de los 40's. Es así que estos pensadores del bienestar desarrollan una serie de ideas, principalmente en lo tocante a la intervención del Estado y sus empresas en la economía, a partir de ciertos planteamientos elaborados por Pareto, como a continuación veremos. Así, pues, aunque los autores vistos hasta aquí no abordaron directamente la cuestión del accionar productivo del Estado, el desarrollo del pensamiento subjetivista y marginalista proporcionó elementos teóricos para aquellos que los sucedieron en el tiempo, en la evolución del pensamiento doctrinal de la economía.

La economía del bienestar (Welfare economics) ha estado representada por A.C. Pigou (discípulo de Marshall), por Werner Sombart, Nicholas Kaldor, John R. Hicks, Tibor de Scitovsky, Paul A. Samuelson, entre otros. Los economistas del bienestar establecen normas de comportamiento que satisfacen las exigencias de la racionalidad de la actividad económica a escala social; es decir, aquellas normas que garanticen la distribución óptima de los recursos económicos de la sociedad. Se puede apreciar en ellos su carácter normativo: qué se debe hacer para lograr el bienestar colectivo, entendido éste como la suma de los bienestar individuales, en un sistema de competencia perfecta. Consideraban que en una economía perfectamente competitiva

se desplegaba una eficiencia 'natural'.

Se sustituye la terminología antigua por una nueva: desaparece el concepto de utilidad marginal decreciente por otro de 'tasa marginal de sustitución'; también desaparece el de 'utilidad' como tal. "Toda la formulación es más elegante ... y está libre de las implicaciones que el 'orden natural' tiene para la política pública y que padecían las versiones anteriores del - - marginalismo" 25/. Otra de las rupturas con el pensamiento utilitarista anterior es que abandonan el supuesto de competencia perfecta y ahondan en el de competencia imperfecta; imperfecciones que, como veremos más adelante, son de fundamental importancia en el tratamiento del Estado y su intervención económica. Sin embargo, esta nueva teoría no rompe del todo con Marshall y los neoclásicos, sino que se asimila a ellos. En efecto, funcionan la competencia perfecta, por un lado, y el monopolio, por el otro, como dos cosas límites de una y la misma teoría, con las técnicas y los conceptos marshallianos del análisis de los equilibrios parciales.

Entremos, pues, al desarrollo analítico de lo que es la concepción neoclásica más contemporánea (desde los 40's) en cuanto a la intervención económica del Estado 26/.

En este marco de ideas y proposiciones centrales, cabe la pregunta: ¿dónde y cuándo debe intervenir el Estado?. Para obtener la respuesta, hay que atravesar por un muy elaborado an - -

damiaje teórico, conceptual y gráfico, levantado por los neo - clásicos.

Para ellos, la sociedad se compone de individuos yuxtapuestos, en donde la clasificación en clases sociales es superficial. Dado que el objetivo de la sociedad es lograr el máximo bienestar individual, vía mayores ingresos, el Estado es sólo una herramienta, un medio para alcanzar esos objetivos individuales y no nacionales. De aquí que sea ésta su única función; carente, por tanto, de toda función política, se vuelve un ente pasivo. El Estado debe, asimismo, eliminar cualquier obstáculo que se interponga a los objetivos individuales; es decir, debe corregir las imperfecciones del sistema económico. Sistema basado, por lo demás, en la propiedad privada, la cual es un 'derecho natural', previo a la sociedad y a sus disposiciones jurídico políticas.

Tratan de formular proposiciones dadas a partir de una escala de preferencias, que va de mejor a peor, para lo cual utilizan el método ordinal de Pareto, mismo que cuantifica relativamente las utilidades sin establecer su magnitud (a diferencia del método cardinal). Además, retoman las tesis de Pareto referentes a una 'situación óptima', para llegar a la situación ideal: "ninguna economía familiar puede llegar a un nivel de aprovisionamiento más alto sin que otra economía familiar llegue a un nivel de aprovisionamiento más bajo" 27/. Dicho en otras palabras, no se puede mejorar la situación de alguien sin empeorar la de otro. Esta comparación de situaciones implica juicios de valor,

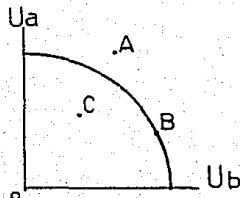
mismos que Pareto enuncia así: 28/

- i) el mejor juez de su propia satisfacción es el individuo. Estará mejor en A que en B si acepta A y no B.
- ii) una situación A es mejor que B, si en la A alguien está mejor que en B, y nadie está peor.

Con el primero, se afirma la "soberanía del consumidor", a la vez que se niega el paternalismo estatal, ya que no es el Estado quien debe decidir por los individuos. El segundo juicio es el llamado 'óptimo de Pareto'.

Respecto al 'óptimo de Pareto', N. Kaldor y J.R. Hicks lo interpretan de la siguiente manera: "una unidad de política económica contribuye al aumento de la riqueza nacional si los favorecidos ganan más de lo que pierden los perjudicados, o sea si los ganadores son capaces de compensar totalmente a los perdedores quedándoles aún algo" 29/.

Representando el óptimo paretiano en una gráfica, tenemos la curva de frontera de posibilidades de utilidades (satisfactor):



En ella se puede apreciar que todos los puntos (A) fuera -- de la curva son deseables, pero imposibles; es decir, fuera de -- la frontera no se puede mejorar a alguien sin empeorar a otro. Los puntos (B) sobre la curva son los 'óptimos'; son deseables y posibles, por lo que se les asigna la categoría de "first-best" (que en su traducción literal quiere decir algo así como el primer mejor). Y, finalmente, están los puntos (C) dentro del -- área de la curva, o subóptimos, o "second-best", o segundo me -- jor ; éstos son posibles, pero no deseables, por no representar del todo la satisfacción plena de las utilidades.

En la frontera tenemos dos elementos: la eficiencia (enten -- dida ésta como el mejor nivel técnico en la asignación de recur -- sos) y la distribución (justa o injusta) de la riqueza. De -- aquí que, moviéndose de un lado a otro de la curva de la fronte -- ra, se puede pasar de un punto a otro de mucha eficiencia en -- cuanto al nivel técnico-económico, pero, simultáneamente, muy in -- justo en cuanto a distribución del ingreso. Este aspecto de la -- distribución del ingreso para ellos no merecía demasiada impor -- tancia pues caía en el ámbito de 'lo político'; es decir, una -- cosa era la producción de la riqueza, a nivel económico, y otra -- su distribución, en el terreno meramente 'político' 30/.

Así, el libre juego de las fuerzas del mercado lleva en una -- forma 'natural' y 'espontánea' a la frontera de posibilidades -- óptimas. Empero, no se especifica en qué punto de la frontera.

Continuando con los óptimos de Pareto, hay que mencionar --

que se requieren ciertas condiciones necesarias para lograrlos - en una economía de "first-best". Los supuestos son los siguientes: 31/

- 1) existe una población cuyos gustos y preferencias no varían, siendo su meta el maximizar la utilidad.
- 2) un mercado con pleno empleo de los recursos y un sistema de precios relativos.
- 3) competencia perfecta, es decir, ninguna empresa incide en la fijación del precio.
- 4) certidumbre sobre el futuro de la demanda de los consumidores y el futuro de la tecnología.
- 5) no existen efectos externos, o externalidades, sobre la producción y el consumo. Es decir, si no hay efectos externos (economías y deseconomías externas), el beneficio colectivo coincide con el beneficio individual o privado.

Si falta alguno de estos supuestos, el Estado debe sólo corregir las desviaciones o imperfecciones que se presenten.

Con el cumplimiento de estos supuestos, automáticamente se cumplen las condiciones para obtener un óptimo de Pareto en términos de precios, a saber: 32/

- i) el precio de los bienes debe ser igual al costo marginal de dichos bienes, en competencia perfecta:

$$p = c_{mg}$$

- ii) el costo de los factores (su precio) debe ser igual al

valor de su producto marginal: $\frac{33}{r}$

$$r = vpmg$$

Ahora bien, como se mencionaba anteriormente, los neoclásicos levantaron algunos supuestos irrealistas, tales como la competencia perfecta pura; y tomaron en consideración algunas 'imperfecciones' del mercado, a las que consideraban accidentales o friccionales; es decir, de carácter temporal, desviacional. De aquí que modifican el papel del Estado, pasando de un Estado político a uno 'corrector' de las desviaciones.

De no darse imperfecciones en una economía de "first-best" (FB), o lo que es lo mismo, de cumplirse los cinco supuestos - del teorema de dualidad, el Estado no debe intervenir, no habiendo ninguna razón para que lo haga. De esta forma, sus funciones serán las siguientes: la defensa nacional, cuidar el orden interno y, por tanto, la hacienda para dichas funciones y para distribuir el ingreso (acciones tales como los impuestos y los subsidios). Empero, no debe tocar el aparato productivo y sí distribuir sobre la frontera más igualitariamente.

Sin embargo, tomando en consideración las 'imperfecciones', toca al Estado intervenir con sus empresas públicas, de forma justificada y específica, en los siguientes casos: en una economía de "first-best" con una excepción y en una economía de "second-best". A continuación cada uno de estos casos.

1. Economía de "first-best" con una excepción (FB-E), se refiere a cuando en una economía de "first-best", como la anterior, alguna unidad productiva presenta desviaciones o 'imperfecciones', surgidas a partir de rendimientos crecientes a escala, lo que daría una curva de costos en forma de "U". Aunque habría mucho que profundizar sobre este particular, no atañe directamente al objetivo del presente estudio, por lo que tomaremos como válido do dicho supuesto dentro del enfoque neoclásico.

La presencia de rendimientos crecientes imposibilita lograr un óptimo, ya que lleva a que se rompa la competencia y surja el monopolio técnico o natural donde una sola empresa puede ocupar todo el mercado ^{34/}. Se rompe así, la primera condición para el óptimo paretiano, a saber, $p=cmg$.

Así, por problemas de tipo técnico (rendimientos crecientes) que se reflejan en la función de producción, se imposibilita -- una condición de óptimo y la economía no puede ubicarse en la -- frontera del bienestar. Ante la ruptura de la libre competencia --, por la aparición del monopolio natural, el Estado se ve -- obligado a intervenir para fijar un precio igual al costo marginal. Sin embargo, al haber rendimientos crecientes, el costo medio siempre será mayor al costo marginal, es decir, "fijar un precio al costo marginal implica un precio inferior al costo medio" ^{35/}, lo que se traduce en pérdidas constantes para la empresa. Nuevamente, la acción del Estado será co-

rectiva, ya que, en este último caso, deberá cubrir los déficits permanentes en que incurra la firma (si iguala precio a costo marginal) con subsidios, "a ser financiados, a través del presupuesto, mediante ' impuestos neutros' (lump-sums taxes)"^{36/}.

Se consideran situaciones con costos decrecientes (o rendimientos crecientes) las carreteras, puertos, canales, ferrocarriles, servicios postales, parques, transporte público, agua potable, servicio eléctrico y telefónico, etc. Es aquí, pues, donde el Estado debe controlar o poseer estos sectores, ya sea mediante una política de precios y cantidad producida como por el presupuesto gubernamental, lo que dará, respectivamente, frente a los monopolios privados, un precio inferior al precio monopolístico, una cantidad producida superior y mayores pérdidas gubernamentales.

Se toman en consideración dos tipos de bienes producidos y distribuidos por el Estado:

- i) los bienes públicos, que se diferencian de los bienes privados, mismos que tienen un costo de producción y, por tanto, un precio directo. Los bienes públicos tienen las características siguientes: ^{37/}
 - a) su consumo por un individuo no excluye su consumo por otro. Aunque tiene un costo de producción, no lo tiene de consumo individual, por lo que el óptimo de Pareto se logra igualando el precio a cero.

- b) no hay exclusión posible por parte del productor; por lo tanto, no se puede excluir a algún usuario potencial, por lo que no puede haber un precio al consumo y no habrá ninguna empresa privada productora de ese bien y será producido por el Estado.
- c) no hay exclusión por parte del consumidor, por lo que tendrá que consumir el bien, le guste o no.

Si se dan las tres características, se trata de un bien público puro (tales como defensa nacional, la televisión estatal, etc.). Si no se da ninguna, se trata de un bien privado; y, finalmente, los casos intermedios son también denominados bienes públicos aunque sólo sea formalmente (parques, carreteras, transporte público, etc.).

- ii) los bienes sociales ^{38/}: tales como la educación y la salud públicas, sistemas judicial y preventivo, etc. - Al estar fuera de la lógica del mercado, no existe una "soberanía del consumidor" como tal (rompiéndose el -- primer juicio de valor de Pareto). De allí que Mus -- grave levante una serie de justificaciones (o juicios-de valor) para abogar por la interferencia estatal en las preferencias o indiferencias de los consumidores: la intervención estatal tiene elementos que atañen a -- las necesidades o deseos sociales (la lucha contra la drogadicción); están más 'informados' para realizar ta -- les acciones (protección a menores); etc.

A continuación veamos el segundo caso en que se considera - necesaria la intervención del Estado y sus empresas en la economía; nos referimos a una economía de "second-best".

2. Modelo de "second-best" (SB). Se desarrolla un modelo de economía alternativo al de "first-best" por considerársele -- irreal (recordemos los cinco supuestos en páginas anteriores). Este otro modelo, o "segundo mejor", se refiere a una economía - en la que falta al menos una de las condiciones de FB. Se toman en consideración las siguientes 'imperfecciones': 39/.

- 1) imperfecciones del mercado, tales como monopolios, etc.
- 2) externalidades, en la producción y en el consumo.
- 3) incertidumbre sobre el mercado, las preferencias, etc.
- 4) el Estado produce bienes públicos o bienes sociales.
- 5) el Estado realiza transferencias que no son de tipo - neutro.

En esta situación de SB no es válida la importante proposición de que el mercado conduce a la frontera de bienestar, por - lo que tampoco lo son las propuestas de política para economías de FB.

Es así que la intervención productiva del Estado, o sea sus empresas públicas, aparecen como instrumentos de política disponibles para corregir desviaciones directas. Aparece la empresa pública, entonces, como "correctora de externalidades, como contrapeso al poder de los monopolios, etc". 40/. La empresa del -

Estado se concibe como un poderoso instrumento para obtener soluciones a problemas de SB, a partir de la dificultad de llevar a cabo medidas correctoras eficaces con respecto a los sectores que presenten imperfecciones o desviaciones.

Así, pues, consideran que como es difícil aplicar políticas parciales que tengan una cierta efectividad sobre esta situación de SB, corresponde a las empresas productivas del Estado solucionar de la mejor manera este tipo de problemas. En todo caso, se considerará cada problema en forma particular, sin que sea posible hacerlo genéricamente.

Vistos los tres casos, conviene resumir estos puntos de vista normativos. Analizan, entonces, las condiciones necesarias y/o suficientes para la intervención del Estado desde tres niveles de abstracción: una situación de "first-best"; la de "first-best" con una excepción y, por último, la de "second-best".

En la primera, no consideran necesaria la intervención productiva del Estado, aunque sí intervenciones no productivas. Tal sería el caso de, por ejemplo, la existencia de disconformidad con la distribución del ingreso, por lo que el Estado, a través de impuestos y transferencias 'neutras', corregiría esta situación.

En el caso de FB con una excepción es donde se proporcionan las conclusiones más interesantes, distinguiendo entre el control de la utilización de factores y la apropiación de éstos --

por parte del Estado. La existencia de monopolios naturales, de bienes públicos y de bienes sociales son condiciones suficientes para que el Estado controle la actividad productiva. Dicho control irá desde la determinación del precio de venta y de la cantidad a producir, el financiamiento del déficit (con monopolio natural), hasta la intervención de las funciones de preferencia individuales (bienes sociales), pasando por la determinación del precio y del nivel de oferta (bienes públicos). Para los -- neoclásicos, pues, no se concibe otro tipo de razones para que el Estado actúe sobre la oferta o demanda de bienes y servicios.

En cuanto a la apropiación de factores por parte del Estado, consideran que si una empresa pública pueda llevar adelante una medida, también podrá hacerlo una empresa privada bajo el control y con los subsidios necesarios del Estado. Estiman mejor que el Estado controle a que apropie (nacionalizaciones, estatizaciones y demás formas) factores, dado que la gestión estatal conlleva una disminución en la eficiencia. Sin embargo, el monopolio natural (derivado de los rendimientos crecientes a escala) aparece como condición necesaria de la apropiación estatal.

Finalmente, en situaciones de SB no se concibe la situación anterior. Las empresas públicas, como actividad productiva del Estado, aparecen como un instrumento más en estas situaciones y, a partir del enfoque de políticas parciales, se les considera un elemento cuya utilidad ha de ser estudiada desde un punto de vista casufstico. En este nivel se pierde la cer --

tidumbre de los neoclásicos en cuanto a hacer recomendaciones - para una eficiente asignación de recursos a nivel general.

En síntesis, los neoclásicos consideran la intervención del Estado y sus empresas para situaciones de FB y de FB con una - - excepción; en situaciones de SB no aparecen criterios para la división de la economía entre el sector público y el sector privado.

Cabe mencionarse que esta teoría no considera, sin embargo, a las empresas financieras y comercializadoras del Estado. Además, por ser argumentos dicotómicos (de todo o nada), no conciben la existencia de empresas mixtas, o sea, aquellas de capital privado y público al mismo tiempo.

Hasta aquí lo referente a la visión neoclásica sobre el intervencionismo productivo del Estado en la economía. Antes de pasar al enfoque keynesiano, o de la demanda efectiva, cabrían hacerse algunas consideraciones generales pertinentes.

Dado que los neoclásicos tomaban como elementos claves de la actividad económica el comportamiento racional del individuo y, además, la libre concurrencia en el mercado, era obvio esperar que se diera el pleno empleo y, de allí, la ausencia de crisis. Al justificar el libre juego de las fuerzas del mercado, legitimaban el papel de los capitalistas como principales responsables del desenvolvimiento económico. Constituyeron una - -

forma muy sofisticada para condenar al intervencionismo estatal en una economía que cuenta con sus propios mecanismos autorreguladores. De aquí que el desempleo se presente si interviene alguna fuerza extraña al mercado, i.e., el Estado o los sindicatos obreros. Por otra parte, y siguiendo la Ley de Say, de que toda oferta crea su propia demanda, consideraban que no podía haber crisis de sobreproducción. Las fuerzas del mercado serían suficientes para conducir a una óptima asignación de los recursos y para asegurar que el sistema funcione sin desempleo y sin crisis.

Empero, llega el año de 1929, y todo este esquema de pensamiento es sometido a una prueba muy dura. A partir de esa Gran Depresión, y como ya hemos visto aunque en forma por demás superficial, se han producido refinamientos que sin embargo no han cambiado la esencia misma de la teoría del equilibrio general.

Por otra parte, a pesar de lo anterior, se ha ido desarrollando un cambio profundo en lo tocante a la teoría del laissez faire del análisis ortodoxo respecto al mercado, ya que en la actualidad puede demostrarse fácilmente que las fuerzas automáticas del mercado no lleva de ninguna manera a una distribución óptima de los recursos. Como bien dice E. Roll, y haciendo nuestro su pensamiento, "realmente habría que ser muy atrevido para hablar hoy de la 'soberanía del consumidor', en cualquier sentido del 'orden natural', en presencia de una variedad arti -

ficial de productos en un mercado imperfectamente competitivo" 41/.

2.2 EL ENFOQUE KEYNESIANO.

La crisis que se presentó a finales de 1929 sirvió para demostrar cuán separada de la realidad estaba la teoría neoclásica; ésta no sirvió para solucionar los problemas que se le presentaban al capitalismo maduro. Toda la gama de recomendaciones no servía para que las fuerzas espontáneas del sistema contuvieran el colapso que se avecinaba y que, finalmente, ocurrió.

Al decir de P. Ramos: "los mecanismos de ajuste automáticos dejaron de funcionar, en unos casos porque la realidad se modificó sustancialmente y en otros, porque demostraron ser más -- creaciones de la mente humana que virtudes intrínsecas del sistema" 42/. Efectivamente, dada la incapacidad de los neoclásicos de dar respuestas a los problemas, empieza a surgir otra corriente de pensamiento. Estaba, entonces, justificado lo que P. Samuelson dijo respecto a los "inequívocos signos de decadencia claramente presentes en el pensamiento económico previo al año-- 1930" 43/.

Las ideas de Keynes sirvieron para dar legitimidad a las acciones que el Estado había venido efectuando desde antes, y -- sobre todo después, de la crisis. Eran momentos en que el Estado tenía que actuar con celeridad, aún a pesar de las críticas --

y condenas al intervencionismo estatal, dado que la aplicación de políticas liberales tendía a acentuar aún más, en ciertos países capitalistas desarrollados, la crisis económica. Así pues, la teoría de la demanda efectiva sirvió para hacerle frente, y sacar la barca capitalista de la tempestad en que se encontraba y que amenazaba con hundirla. Tal fue el gran aporte de Keynes y su escuela.

Antes de ahondar en el pensamiento keynesiano, cabe hacer notar que éste no representó una ruptura total con los neoclásicos y que, además, recogió elementos de autores anteriores a él. Entre ellos destacan su antecesor Malthus, y otros como Myrdal, Lindhal, Ohlin, Wicksell, etc.

Respecto a su vínculo teórico-metodológico con los neoclásicos, especialmente en la teoría del valor, el propio Keynes lo acepta cuando escribe: "nuestro modo de analizar la conducta económica presente ... depende de la acción recíproca de la oferta y la demanda, quedando de este modo ligada con nuestra teoría fundamental del valor" 44/.

Otro hecho a considerar, puesto que fue de la época en que lanzaba al mundo sus 'revolucionarias' ideas, es que poco antes de la aparición de su libro más importante (La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero) en 1936, Michal Kalecki, de origen polaco, se le anticipó en sus conclusiones, en 1933. Sin profundizar mucho en Kalecki, conviene mencionar que se le

considera 'superior' a Keynes ^{45/}, ya que le da un carácter más dinámico a su enfoque y elaboró en forma más acabada su teoría sobre la determinación de la producción agregada, el valor y la distribución.

Esto es así porque Keynes elaboró su teoría para el corto plazo; específicamente, para un período de crisis, de estancamiento en la actividad económica.

En cuanto a la intervención del Estado, considera que una mayor participación estatal puede, y lo hace, ayudar a reactivar la economía para que salga del estado de recesión en que se encuentra. A través de la política fiscal y de la política del gasto público, el Estado puede influir en forma indirecta y directa, respectivamente, sobre el nivel de la actividad económica, ya que un incremento del gasto hace crecer expansivamente el ingreso. La política fiscal, así, es un instrumento de política económica de efectos decisivos sobre el nivel de empleo, de acción contra el paro.

El papel que le asigna al Estado es de regulador de los ciclos económicos. El mecanismo anticíclico funciona, en forma esquemática, de la siguiente manera: ante la presencia de un momento de 'baja' en la actividad económica, un mayor gasto gubernamental, y con su efecto multiplicador, se generan mayores ingresos, más demanda efectiva y, por tanto, más empleos. Sin embargo, para que el efecto multiplicador de la inversión inicial-

no pierda su efecto, es necesario reducir al máximo las filtraciones y los elementos neutralizantes, como son, por ejemplo, el incremento de la tasa de interés o la caída en la eficacia marginal del capital (o la rentabilidad de la inversión).

Ahora bien, esta política de gasto público debe ir acompañada, coordinadamente, de una política de financiamiento público. En otras palabras, ante una mayor cuantía de gastos públicos, el Estado se debe procurar mayores ingresos fiscales. Lo que aconsejaba Keynes, y en este punto presenta proposiciones muy novedosas, es que el financiamiento no debe sustraer recursos del sector privado, el cual de hecho se encuentra retraído, sino mediante dinero nuevo (o moneda fresca) del Banco Central, lo que significará un incremento neto de la demanda efectiva.

Alejándose del pensamiento anterior, que proponía el equilibrio presupuestario, Keynes aboga por un 'equilibrio económico', aún si éste significa déficit presupuestal. Empero, este déficit, necesario para el Estado en períodos de depresión, debe estimular y compensar el rezago de la actividad privada. El Estado debe recurrir, entonces, no tanto a la tradicional y conservadora venta de títulos al público en general, sino a una mayor emisión de dinero.

Esta propuesta representaba una 'revolución' en cuanto a la concepción de una nueva política económica 'para inyectarle vida' a la actividad económica.

Esta innovación, dicho sea de paso, tiene como finalidad -- esencial "salvar al sistema", considerándose el propio Keynes -- un reformador social con ese propósito explícito. A continua -- ción sus palabras textuales al respecto: "mientras el ensancha -- miento de las funciones del gobierno, que supone la tarea de -- ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero nortea -- mericano contemporáneo una limitación espantosa al individualis -- mo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el úni -- co medio factible de evitar la destrucción total de las formas -- económicas existentes, como por ser condición del funcionamien -- to afortunado de la iniciativa individual" 46/.

Como ya se mencionó, los aportes teóricos y prácticos de -- Keynes se referían, principalmente, al problema del estancamien -- to, es decir, tenían un carácter de corto plazo. Sin embargo, -- el capitalismo, y la actividad económica nacional, tenían que -- expandirse, o sea que también debía contemplarse el crecimiento, el enfoque a más largo plazo. Y a esto se dedican los seguido -- res de Keynes, es decir los post-keynesianos.

Aunque la presencia reguladora, anticíclica, del Estado a través de la política fiscal y la monetaria, principalmente, -- atenuó en gran medida las ondas cíclicas (evitando auges muy -- pronunciados y depresiones muy profundas), se requería que pro -- moviera y acelerara el crecimiento económico. Frente a un ri -- val como lo era el sistema socialista, y ante el auge de los mo --

vimientos de liberación nacional, el capitalismo no podía perder terreno; debía crecer y expandirse, tanto internamente como hacia el exterior.

Ante estas perspectivas, se le debía asignar un papel más amplio al Estado; vistos los logros alcanzados por las propuestas keynesianas, éstas se debían aprovechar aún más. Y en esto había consenso: "los intereses más avanzados de las clases dominantes, representados por los (grandes) monopolios, coincidían con la necesidad de una presencia permanente del Estado, con un gasto público creciente y una política tributaria favorable a -- la inversión de capitales" ^{47/}. No hay que olvidar, además, que había que reconstruir, invirtiendo en los países devastados -- por la Guerra. Conviene tener presente, también, que los monopolios y los oligopolios tuvieron en el Estado al cliente ideal, capaz de crear una demanda suficiente para sus productos que se procesaban con plantas y equipos colosales, situación que sería muy distinta si solamente tuvieran que abastecer a la demanda -- privada y a los consumidores individuales.

Así, pues, se van modificando y ampliando los aportes teóricos iniciales de Keynes. Surgen tres modelos post-keynesianos principales: la teoría del crecimiento a R. Harrod y E. -- Domar, en 1949; la teoría del estancamiento de H. Hansen y R. -- Harrod; y, finalmente, el modelo Hicks-Hansen, que se resume en las funciones IS y LM. Dado que son, en cierta forma, una continuación del pensamiento y de los postulados keynesianos, y --

que varían en los matices, no ahondaremos demasiado en ellos. Basta sólo mencionar que Domar propugna una mayor intervención del Estado, aumentando sus inversiones y estimulando el crecimiento económico. Consideraba, empero, la necesidad de invertir en bienes que se destruyan, que no generen más capacidad productiva, o sea, el gasto en material bélico. De ahí la tradición de 'crear para destruir'. Harrod, por su parte, enfatiza la tendencia al estancamiento de la economía capitalista, dada la Keynesiana concepción de la insuficiencia de oportunidades de inversión, debida a la acumulación de capital. Para él, la oferta de bienes de inversión supera a la demanda de inversión, lo que equivale a desocupación de los bienes de inversión. Todo esto implica una tendencia secular al desempleo crónico de capital, mano de obra y otros recursos.

Por otro lado, Hansen considera que sin la intervención estatal, la economía capitalista no podría mantener sus altos niveles de actividad. Se exige que los gastos de 'mañana' sean superiores a los ingresos de 'hoy'. La deuda pública debe crecer al doble para incrementar al doble el producto nacional bruto. Finalmente, el modelo Hicks-Hansen fue formulado para determinar en forma precisa la relación entre la tasa de interés y el ingreso, con equilibrio en el mercado de productos finales y en el mercado monetario. El modelo tiene por objeto determinar el equilibrio final, el equilibrio de los dos mercados. Destacan el papel de la política fiscal y el de la monetaria. Sin embargo, a partir de la preferencia que posterior

mente le dieran a cada política, los post-Keynesianos se dividieron en fiscalistas y monetaristas. Pero dejémos aquí este brevísimo repaso a los post-keynesianos, ya que nos han ilustrado que efectivamente son una continuación teórica de Keynes, aunque con aportes un tanto novedosos y matizados respecto a aquél.

De lo expuesto hasta ahora se desprende que esta corriente de pensamiento "ve la economía como un flujo de cantidades globales" ^{48/}. Su interés fundamental es el crecimiento de variables macroeconómicas tales como la inversión, el empleo, el consumo, el producto nacional bruto, etc.

Las empresas públicas, en tanto instrumentos del Estado, pueden incidir en las magnitudes de la inversión, el empleo, la producción, etc. De aquí que las inversiones realizadas en las empresas públicas inciden, en tanto que forman parte de la demanda agregada, en el volumen del producto de equilibrio.

Así, una política de inversiones públicas a través de las empresas públicas puede tanto acelerar la economía estancada (cuando las políticas monetarias y fiscales fueran poco efectivas para estimular la demanda global), como para frenar un desarrollo económico potencialmente inflacionario. Además, las empresas públicas se utilizan como mecanismos de ajuste en los problemas de la balanza comercial, de la balanza de pagos, control de precios, etc.

Esta diversidad de objetivos de las empresas públicas resulta de su carácter relativamente heterogéneo, prestándose poco al análisis económico. Esta perspectiva o corriente de pensamiento da a las empresas públicas un enfoque casuístico, es decir, son consideradas como casos particulares sin aplicación genérica. Más que teorizar sobre ella a priori, justifican su aparición a posteriori, en base a hechos pasados, resultando así una visión pragmática, que primero actúa y luego justifica medidas importantes de la coyuntura, para corregir desajustes de la economía.

Ante la pregunta de cuándo hay intervenciones estatales, surgen dos formas o momentos:

- i) histórica, que analiza la historia y se sacan regularidades o frecuencias, es decir, cuándo se dieron las intervenciones y por qué.

De aquí que la aparición de las empresas públicas esté asociada con las crisis, primero, o con los períodos posteriores a ellas, ya sea que las crisis sean en el tiempo (1929-1940) o en el espacio económico nacional (zonas marginadas, etc.); o bien que las crisis sean más duraderas, segundo, como en casos de guerra, de reconstrucción de un país, o bien para generar un aparato bélico. También se dan en las confiscaciones políticas, tercero, para desplazar a un grupo de poder consolidado económicamente (nacionalizaciones).

- ii) estructural: a partir de un análisis de los campos -- en donde intervienen las empresas públicas, como ejemplo, los monopolios, primero; los sectores estratégicos, segundo, tales como el crecimiento nacional, de defensa nacional; sectores claves, como el acero, energéticos; y sectores con tecnología de punta, como siderurgia, computación, etc.; tercero, las actividades que necesitan autonomía de gestión, o sea aquellas que no pueden ser manejadas eficazmente a nivel central.

De aquí se podría sacar un ejemplo que ilustre el pragmatismo de que se hablaba con anterioridad: las razones de una estatización cualquiera reflejaría la no regulación automática de la economía. Empero, una perspectiva como la que estamos analizando en este momento diría que se estatiza porque había monopolios, crisis, etc.; es decir, prevalece el enfoque pragmático, que justifica a posteriori.

También se puede apreciar que el sector público actúa o interviene en la economía respondiendo no a consideraciones de tipo mercantil, lucrativo, como sería el caso del sector privado, sino, más bien, cuestiones de índole política, social. Sin embargo, dentro del sector público puede haber subsectores donde sí priva la razón de mercado, es decir, las ganancias.

Una clasificación del sector público en subsectores nos la da A. Barrere ^{49/}, quien resalta tres tipos de empresas públicas:

- i) los servicios públicos, que proporcionan al público -- bienes de interés general; como serían el alumbrado, -- los parques, el sistema judicial, etc.
- ii) explotaciones públicas, que prestan servicios a par -- ticulares a título oneroso, es decir, a diferencia de -- lo que se adquiere a título lucrativo. Serían, por -- ejemplo, la educación y la salud pública, etc.
- iii) intervenciones públicas, que son aquellas unidades -- productivas privadas que reciben apoyo financiero gu -- bernamental. Es el caso de empresas de participación -- estatal, mayoritaria o minoritaria; es decir, de em -- presas mixtas, donde se entremezclan la economía pri -- vada y la pública.

Respecto a la interacción del sector público y del priva -- do, cabría recordar que ante un incremento de la inversión pú -- blica se podría generar un retraimiento de la inversión priva -- da. De observaciones empíricas, se puede generalizar que un -- avance de un tipo de inversión (usualmente público) no nece -- sariamente genera un avance simultáneo de la otra (la privada). Se da así el fenómeno conocido 'efecto de expulsión', una des -- plaza a la otra, dando como resultado un mayor peso específico -- de un sector frente al otro (del Estado frente al sector priva -- do).

Lo anterior contradice un poco el papel 'neutral' que fre -- cuentemente esta corriente le quiere atribuir al Estado, en --

cuanto interventor económico; "únicamente debe perseguir el interés público". A continuación una cita del propio Keynes a -- este respecto: "no es la propiedad de los medios de producción -- lo que le conviene asumir al Estado. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, -- habrá realizado todo lo que le corresponde ... sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad" 50/.

Si bien las empresas públicas, como una forma de intervención estatal, son consideradas como instrumento de política económica, esto no debe interpretarse como que son el único instrumento. El volumen de empleo o de inversión deseados puede -- ser manejado por el Estado mediante otros instrumentos de política económica, que no necesariamente impliquen un incremento -- de sus bienes productivos, léase empresas públicas en poder del Estado, es decir, de bienes y servicios nacionalizados o estatizados. Se pretende que el Estado y sus empresas sean un elemento dinamizador de la economía, y no que la absorban totalmente. Se trata de fortalecer, refuncionalizándolo, el capitalismo, -- no de inclinar la economía hacia el socialismo.

Debe delimitarse muy bien, pues, el ámbito estatal del privado. El Estado debe definir los objetivos nacionales y garantizar su logro posterior, para lo cual debe estar dotado de un alto grado de autonomía (relativa) para poder arbitrar entre los distintos grupos que integran la sociedad. Es responsable de --

realizar el interés público, concebido como el conjunto de objetivos y valores planteados por la sociedad toda. El Estado -- debe, por igual, intervenir para lograr que el sector privado -- cumpla con los objetivos y metas que le son dictadas por el interés público; debe, en definitiva, racionalizar la actividad -- económica.

Y aquí nos aparece otro elemento importante asignado al Estado productor, esto es, a las empresas públicas. El Estado -- para racionalizar la economía debe racionalizarse a sí mismo, -- y por extensión, a sus empresas, las cuales deben reducir sus -- costos y cubrirlos con sus propios ingresos. Este concepto de eficiencia, tan en boga, sintetiza en gran medida el papel que -- actualmente se le asigna a las empresas públicas.

A partir de la consideración de que es un imperativo ele -- var la productividad de la economía en su conjunto, también lo -- es que las empresas públicas racionalicen, eficientemente, su -- actividad económica. Esto se logra otorgándoles una mayor au -- tonomía, puesto que ellas conocen muy bien sus alcances y limi -- taciones en el mercado.

En la actualidad, entonces, el problema es de eficiencia, -- por abrirse los países al exterior y presentarse una mayor com -- petencia externa, aparte de las deficiencias internas. Ya no -- es sólo un problema de producir más (eficacia), sino de produ -- cir más y a menor costo (eficiencia). Esta eficiencia, sin em --

bargo, se ve entorpecida por las obligaciones y transferencias 'ciegas' que estas empresas deben realizar. El sector productivo del Estado empuja al resto de la economía, ya sea vendiendo barato o comprando caro, pero sin ver quién es el beneficiario de esos subsidios. Si no es posible abandonar las políticas de las empresas públicas referentes a reducir la inflación, mejorar la distribución del ingreso y elevar el nivel de ocupación, induciéndolas a que trabajen con números rojos, entonces sólo queda clarificar el costo obligado de dichas funciones que se les impongan, distintas de su adaptación a la lógica del mercado.

Si se les asignan otras funciones a las empresas públicas, entonces hay que analizar si los costos que surgen de sus posibles déficits son mayores o menores al beneficio social que se logra con estos fines, diferentes a aquellos de satisfacer al mercado al menor costo posible. Esto implicaría otorgarles una mayor autonomía a dichas empresas, que absorberían sus costos básicos, mientras que los costos de los objetivos socio-políticos (transferencias) los realizaría el Estado.

Sin embargo, esa autonomía de las empresas públicas le da debilidad al Estado. En un esquema de prosperidad a largo plazo, sirve bien; pero a nivel de la coyuntura se rompe la lógica, pues el Estado estaría perdiendo instrumentos poderosos de política económica.

Estos planteamientos, derivados del 'Rapport Nora' ^{51/}, son

importantes en cuanto que tienen una influencia considerable en las políticas de empresas públicas que se han estado realizando en América Latina. Dicho estudio concluye que las empresas públicas no pueden ser consideradas un servicio público aislado del mercado. Empero, no se les debe dejar actuar libremente: es necesaria la intervención estatal.

Llegado este punto, cabe recordar una idea central del presente trabajo, y es la de que los aportes teóricos resultan en gran medida de los requerimientos reales del quehacer cotidiano. Una frase de E. Roll es muy ilustrativa al respecto: "La búsqueda intelectual sistemática en el campo de lo 'económico' siempre ha sido el resultado de una motivación práctica y particularmente la economía de los últimos doscientos años ha sido siempre concebida, con éxito o no, con una tendencia al uso" 52/.

A lo largo de este proceso, se fue demarcando cada vez más el ámbito propio del Estado frente al ámbito del individuo. A lo largo de todo el siglo pasado y principios de éste, el principio del libre juego permaneció como gúfa inalterable, salvo algunas excepciones. Los límites de la teoría económica giraban en torno a este principio.

Sin embargo, a pesar de lo afirmado anteriormente, hubo corrientes de pensamiento económico que concebían la realidad de forma muy diferente. De entre estas corrientes (los movimientos históricos, las escuelas social-reformadoras, socialistas,

etc.) destaca la concepción marxista, misma que veremos a con --
tinuación. Conviene aclarar, empero, que dada la inmensa rique-
za de material de toda índole que se puede hallar en esta co --
rriente doctrinaria, y dado que el objeto de estudio del presen-
te trabajo es lo que sobre el intervencionismo estatal nos pue --
dan decir algunos enfoques teóricos importantes, rescataremos --
del marxista solamente aquello que concierna a nuestro tema cen-
tral.

A diferencia de los enfoques anteriormente analizados, y --
de muchos más del mismo corte ideológico, el marxismo se ha preo-
cupado por comprender el modo de producción capitalista en su to-
talidad, y no sólo algunos aspectos aislados (tales como la for-
mación de los precios, la circulación monetaria, el comercio in-
ternacional, etc.). El enfoque marxista ha estudiado a profundi-
dad, antes bien, el proceso de reproducción y de la acumulación-
capitalista, girando todo en torno al problema de la realización
de la plusvalía. Precisamente este problema provocó entre los --
marxistas una discusión interna muy dinámica, relacionada siem-
pre con las leyes del desarrollo del capitalismo.

Seguidamente, entonces, rescataremos algunas de esas polémicas,
referentes a la cuestión que nos atañe, la intervención --
productiva estatal en la economía.

2.3 EL ENFOQUE MARXISTA.

Empecemos primero por la visión del Estado inherente a esta corriente, para proseguir luego con su análisis sobre la presencia económica del Estado.

Como se mencionaba en las primeras páginas de este capítulo, existen diversas concepciones sobre el Estado, entre las cuales destacan la teoría instrumentalista (el Estado es un instrumento pasivo de las clases dominantes) y la de la neutralidad del Estado (árbitro autónomo que realiza el bien común). Existe, -- además, la corriente hegeliano-marxista que dice que aunque el Estado sirve en lo esencial a la clase dominante, se presenta -- como sirviendo a los intereses generales de toda la sociedad, -- necesitando para ésto cierto grado de autonomía relativa (tanto entre y dentro de las clases dominadas y las dominantes como ante otras fracciones).

Veamos qué nos dice Anibal Pinto ^{53/} quien parte de los planteamientos de F. Engels (El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado) en cuanto a que el Estado es un poder originado cuando "la sociedad se encuentra en una contradicción consigo misma, dividida por antagonismos irreconciliables", y a fin de que no se consuma en luchas estériles surge el Estado, -- colocándose por encima de la sociedad y, a la vez, alejándose -- cada vez más de ella. Toda vez que dicho Estado representa a -- las clases dominantes, y que la hegemonía de estas clases disminuye a la par que se equilibran las fuerzas sociales en pugna,

esta concepción clasista del Estado "tiende a distanciarse de -- la realidad". Es decir, ante un mayor balance de las fuerzas, - el Estado no estará respondiendo exclusivamente a una clase en - particular. Esto ocurre, dice A. Pinto, en las sociedades madu- ras democráticas y en algunos países 'adolescentes', donde exis- ten importantes fuerzas sociales que presionan al Estado para -- que considere con "más tolerancia" las aspiraciones de las ma -- sas.

Así, al parecer, el Estado marca una tendencia a ser más re- presentativo de las necesidades de las clases y sectores más or- ganizados y con un mayor peso social. Empero, no hay que olvi- dar que en las decisiones que adopte predominan los intereses -- comunes, fundamentales, de las clases y fracciones dominantes

La tesis central del marxismo respecto al Estado es, enton- ces, que representa y defiende los intereses estratégicos de las clases dominantes. De aquí hay que partir.

En forma por demás sucinta se ha presentado hasta aquí - - una conceptualización marxista del Estado capitalista. A medi- da que avancemos un poco más, iremos ahondando en este tema me- dular. Veamos a continuación qué nos dicen algunos autores de - esta corriente sobre la intervención estatal. Primeramente, - Paul Boccara 54/.

Ante todo, habría que mencionar que su idea central es que

La actividad económica no sólo no se ajusta automáticamente, -- sino que además tiene una tendencia crónica a las crisis; es -- decir, una tendencia a que se rompa cíclicamente la reproducción del sistema, debido a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, con lo cual se da una ruptura del proceso de acumula -- ción de capital y sobrevienen las crisis.

La fórmula de la tasa decreciente de la ganancia es:

$$g = \frac{P'}{1 + \frac{c}{v}} \quad \text{ó} \quad g = \frac{P'}{1 + \theta}$$

siendo c el capital constante

y v el capital variable

y $\frac{c}{v}$ la composición orgánica del capital (θ)

Si aumenta (θ) es de esperar que disminuya la g, o sea, la tasa de ganancia.

Sin embargo, esta tendencia decreciente no termina aquí. Existen efectos o acciones que tienden a contrarrestarla 55/.

- i) para neutralizarla habría que disminuir el valor de -- la c, con lo que aumenta la composición técnica del -- capital, pero no la composición en valor.
- ii) reduciendo los salarios por debajo de su valor, y
- iii) importando c y v baratos y vendiendo las mercan -- cías sobre su valor.

Paralelamente a esta tendencia a la baja de la tasa de ganancia, continúa Boccara, se da el caso de que haya un capital-sobreacumulado que no se puede valorar debido a que excede a la masa total de plusvalía. Por lo que, para valorizar un capital nuevo, adicional, se hace necesario desvalorizar otro (proceso de sobreacumulación-desvalorización del capital social). Es aquí donde entra el Estado capitalista: desvaloriza una parte del capital social para permitir o propiciar la valorización del capital privado.

Dicho de otra manera, la teoría marxista del valor dice -- que éste es creado por el trabajo socialmente necesario para producirlo. Sin embargo, como formas del capital, se remunerarán -- tanto el capital constante (maquinaria, equipo, edificios, etc) como el capital variable (fuerza de trabajo). Los salarios -- (del factor trabajo) generan valor nuevo, mismo que debe distribuirse con el capital constante, vía beneficios a los capitalistas.

Los sectores que generan mayor valor nuevo, por emplear -- más capital variable, subsidian a aquellos sectores que lo generan en menor cuantía (con menor ocupación de mano de obra). -- Es decir, existe un flujo de valor de aquellos sectores intensivos en mano de obra a aquellos intensivos en capital. Cuanto mayor sea la cantidad de maquinaria y equipo utilizados, menor será la cantidad de valor nuevo creado, y viceversa. Sin embargo, la distribución debe ser igual en ambos casos, dándose --

así una transferencia de valor de uno a otro sector. Esta - -
igualación de la tasa de ganancia en el capitalismo es un argu-
mento para la intervención del Estado.

Transfiriendo parte de sus ganancias, sucede que un sector
deja de obtener la tasa de beneficio que le corresponde. Así,-
una parte del capital social, que no se está valorizando, que -
no está percibiendo su tasa media de ganancia, la transfiere a -
otros capitales, los cuales, finalmente, sí se valorizan.

El capital social, por su parte, está formado por aquellas
empresas del Estado, o empresas públicas (mismas que al no valo-
rizarse, están transfiriendo ganancias), y por otro bloque que-
está subsidiado por el capital que no se valoriza, recibiendo -
éste su cuota de ganancia.

Este es, en esencia, el planteamiento marxista para la sub-
sistencia del proceso de acumulación. De aquí que una de las -
formas para el financiamiento público de la producción privada -
sea la creación de empresas públicas. Este financiamiento se -
puede efectuar de diversos modos: sea comprándole caro al sec-
tor privado (maquinaria, etc.), sea vendiéndole barato (insu --
mos, etc.), sea mediante créditos, y otros mecanismos. Las - -
transferencias se pueden realizar através de:

- i) la política fiscal;
- ii) la política de compras de las empresas públicas y
- iii) su política de ventas.

De esta forma, se realizan valorizaciones públicas a tres niveles:

- i) valorización reducida, si obtienen ganancias pero inferiores a la tasa media y a aquellas que podrían obtener dado su peso en el mercado.
- ii) nula, si no gana ni pierde, y
- iii) valorización negativa, que es aquella en que no sólo no gana sino que transfiere parte de su capital y sus ganancias totales, es decir, se desvaloriza en términos absolutos.

Otros mecanismos estatales que pueden incidir en el financiamiento público de la producción son los que realizan sus empresas comercializadoras y sus instituciones financieras. El mecanismo sería más o menos parecido: transferencia de recursos. Con las primeras, reduce el valor de la fuerza de trabajo al permitir la existencia de bienes salariales a bajo precio, o sea subsidiados, absorbiendo parte de sus costos y riesgos de producción. En cuanto a la banca, por medio de las tasas de interés que realmente cobra y las que podría cobrar (tasas preferenciales).

Empero, el mantener la transferencia de capitales entre sectores crea problemas mayores en el largo plazo, tales como descapitalización acumulativa de ciertos sectores (el campo, por ejemplo); un creciente déficit fiscal, con todas sus posibles consecuencias negativas (sobre la balanza de pagos, depen-

dencia financiera interna y externa, etc.); oligopolización de ciertos sectores (industria, alimentos, etc.); transnacionalización de la economía; y otros.

Respecto a la monopolización u oligopolización de la economía, resulta que la fracción monopólica se apropia tanto del valor generado por el bloque competitivo como de la desvalorización del capital social. Todo esto redundando en un mayor fortalecimiento, relativo y absoluto, de este bloque oligopólico (usualmente transnacional) con respecto al resto de los demás sectores (competitivo, estatal, etc.).

Resumiendo a Boccara, diremos que caracteriza al capitalismo actual como Capitalismo Monopolista de Estado (CME), que implica una fusión de intereses entre la fracción monopólica del capital y el Estado. Afirmo que este último tiende a convertirse en un capitalista colectivo, haciendo lo que otros capitalistas no hacen (transferencias, obras de infraestructura, educación, etc.). Es decir, provee recursos que no son rentables pero que son necesarios para la producción, creando así condiciones generales para la reproducción del capitalismo. Estas obras reducen los costos de las empresas privadas.

Además, el Estado controla aquellas empresas que tienden a ser monopólicas y que afectan a toda la economía. Sería el caso de los monopolios naturales (los cuales, aunque someramente, ya vimos en el inciso 2.1, relativo al enfoque neoclásico).

Finalmente, existen las empresas privadas financiadas públicamente; financiamiento que puede ser directo (créditos) o indirecto (vía costos o subsidios).

A continuación el modelo de Claus Offe ^{56/}, quien plantea que en el capitalismo hay dos partes: una que razona en términos de precios y ganancia (esto es, dentro de la ley del valor), y otra que está fuera de esta ley; la primera es el sector privado, y la segunda el sector público o el Estado.

Si nos hiciéramos la pregunta de por qué el Estado, que no es un capitalista, no destruye el capitalismo, nos la respondería Offe de la siguiente manera: no lo destruye porque el Estado tiene "mecanismos selectivos". Este es su concepto central.

Dichos mecanismos cumplen tres funciones ^{57/}:

- i) mecanismos negativos, o selección negativa; filtran las políticas anticapitalistas. Es decir, dentro del Estado existen estructuras que no permiten que se den este tipo de políticas. Los filtros son, a su vez, el sistema jurídico-político (la Constitución); el aparato ideológico; el proceso decisorio (la burocracia, que frena decisiones de ese tipo que se originen en el nivel político); y la represión física (típico de un Estado poco eficiente). Estos filtros garantizan que el Estado no destruya los intereses del capitalismo.

- ii) los mistificadores o disimuladores, que ocultan el -- papel de los mecanismos selectivos negativos; o sea, - disfrazan el freno a las políticas anticapitalistas, - en aras del 'interés nacional'.

Cuando un sistema funciona bien, la conjunción de los mecanismos negativos y mistificadores impide que éstos se vean claramente. Sin embargo, se hacen visibles en épocas de crisis. - Las crisis permiten ver la inoperancia del sistema y sus mecanismos político-ideológicos.

- iii) mecanismos positivos; se refieren a dos tipos de políticas:

- a) la de asignación de recursos, que es una asignación autoritaria del Estado de recursos de una clase a otra (siglo XIX). Coordina recursos ya producidos.
- b) las de actividades productivas, cuando el Estado - produce los recursos necesarios para la acumula -- ción. Se refiere a la intervención productiva estatal, o sea, al Estado como capitalista colectivo. Esto representa la necesidad histórica, concreta, - de planeación estatal.

El Estado siempre ha realizado ambas de estas políticas; - sin embargo, la productiva de bienes y servicios se ha desarrollado tanto en cantidad como cualitativamente. La primera puede favorecer a algún grupo de capitalistas en particular, pero-

la segunda debe responder al capital en su conjunto.

Offe estudia el carácter contradictorio de estos tres mecanismos. Por ejemplo, si se quiere llevar a cabo un proceso de planeación que beneficie el conjunto de los capitalistas, surgen trabas de los mecanismos negativos, tales como de la burocracia, la ideología en defensa de la propiedad privada, etc. Empero, si se tratan de contrarrestar estas trabas o políticas negativas, pueden aparecer opciones anticapitalistas (que dichos mecanismos filtran o impiden).

Así, el Estado se encuentra en una contradicción: por un lado, debe, y lo hace, intervenir racionalmente para garantizar la producción y reproducción del sistema y, al mismo tiempo, al hacerlo afecta los principios ideológicos fundamentales de la propiedad privada. Quizás lo haga en el largo plazo, pero no en el corto, no en lo inmediato.

Pasemos ahora a estudiar a otro marxista contemporáneo, -- James O'Connor, quien aborda este problema del intervencionismo estatal 58/.

O'Connor, norteamericano, estudió la crisis fiscal del Estado capitalista, a partir del presupuesto estatal y trata de explicar por qué los gastos tienden a aumentar más rápidamente que los ingresos. Desarrolla tres tesis importantes:

Primera tesis: el Estado debe llevar a cabo dos funciones fundamentales, la de legitimación y la de acumulación. En la primera busca el consenso social y, además, utiliza la represión, como forma extrema de lograrlo. Ambas funciones son contradictorias entre sí.

El cumplimiento de estas dos funciones conlleva una tendencia permanente a que se incrementen los gastos del Estado, por la dinámica propia de apoyo a la acumulación y la legitimación. Este gasto solo se puede financiar con los ingresos fiscales, pero dado que el incremento en los ingresos no es adoptado por el sistema, se hace necesario aumentar el déficit fiscal y se origina una tendencia estructural hacia el déficit permanente. Este se financia con la deuda pública, la cual es debida, entonces, no sólo a una mala administración sino que es un problema estructural.

Todos los capitalistas quieren que el Estado cumpla sus funciones, pero individualmente no quiere que gaste en otros, menos aún desean proporcionarle los ingresos fiscales; al final lo atacan por ser deficitario.

Segunda tesis: dado que considera al Estado dentro del proceso de acumulación (deja de ser, por tanto, sólo parte de la superestructura y desciende a la infraestructura, a la base económica), y dado que no se puede seguir entendiendo el funcionamiento del sistema solamente considerando las fracciones capi -

talistas, distingue tres sectores fundamentales: el monopolístico, el competitivo y el estatal.

El monopolístico es el más dinámico del sistema. Crece en base a la tecnología intensiva en capital y realiza fuertes inversiones. Este tipo de tecnología desplaza mano de obra, misma - que deberá ser absorbida por el sector competitivo o por el Estado.

El sector competitivo, por su parte, tiene un crecimiento limitado. De aquí que no tenga capacidad de absorber o emplear esa mano de obra desplazada del sector monopolístico, dado su bajo nivel de crecimiento y su baja productividad.

El sector productivo estatal es el que absorbe más mano de obra, procedentes de los otros sectores y del crecimiento natural de la oferta de mano de obra. Al final, el Estado debe cerrar los desequilibrios creados por el crecimiento del sector monopolístico, incrementando sus gastos. También tiene baja productividad, y trabaja fuera de las leyes del mercado (de los precios y las ganancias).

La acumulación en los tres sectores está, entonces, estrechamente vinculada. Esta vinculación exige fuertes gastos estatales para socializar los costos globales de producción y - aquellos que se derivan de las necesidades sociales. Estos últimos serían, por ejemplo, el seguro de desempleo, medida tendiente a crear consenso. De todo esto se desprende que el dé -

ficat fiscal no es una variable exógena, sino endógena al sistema.

Tercera tesis: hay un documento que ejemplifica y transpara todo lo anteriormente mencionado: el presupuesto estatal. En él se aprecia la relación entre temas y programas del gasto público y las funciones del Estado. En el presupuesto se encuentran tanto los gastos en capital social como los gastos propiamente sociales.

- i) los gastos en capital social, apoyan el proceso de acumulación. Representan la función de acumulación del Estado, de las dos mencionadas. Se miden viendo el gasto en consumo social y en inversión social (los dos componentes típicos del gasto).

Los gastos en consumo social (tales como educación, comercio de artículos de primera necesidad, etc.) tienden a abaratar la fuerza de trabajo. Aquellos gastos en inversión social vuelven más productiva la fuerza de trabajo (como sería el caso de carreteras, puertos, y demás proyectos de desarrollo financiados por el Estado). Esto último no produce plusvalía, pero ayudan al capitalista a producirla; son, por tanto, del tipo de gastos "indirectamente productivos".

- ii) los gastos sociales, hacen referencia al proceso de legitimación; midiéndolos se puede saber el nivel de este tipo de gastos. Dado que se destinan a lograr el

consenso (asistencia social) y a la represión (política), se les llama 'welfare' (bienestar) y 'warfare' (guerra). A diferencia de los gastos de inversión social, éstos no son ni siquiera indirectamente productivos.

En resumen, O'Connor realiza un interesante análisis sobre las tensiones políticas y sociales que rodean al presupuesto estatal. Los rumbos que el Estado puede emprender se concretizan en uno sólo, "producto de una combinación de estrategia, estructura y conflicto político" ^{59/}. En este marco de alternativas políticas, surgen contradicciones entre los montos asignados a los gastos sociales y al capital social, ya que ambos se deben incrementar pero no se pueden elevar los dos en iguales proporciones; uno debe aumentar a expensas del otro.

Hasta aquí hemos visto rápidamente los puntos principales de estos tres autores marxistas en lo referente a la intervención del Estado en la economía. Conviene, entonces, hacer una recapitulación para analizar las diferencias y similitudes que guardan entre sí. Boccara, por ejemplo, considera que las empresas públicas surgen en un determinado momento de la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, toda vez que el Estado puede intervenir económicamente sin tener que percibir su cuota media de ganancia. Podría considerársele como uno de los mejores representantes de la versión más acabada del Estado instrumentalista, es decir, de la

concepción del capitalismo monopolista de Estado, en el cual -- hay un fuerte vínculo entre la clase capitalista y el Estado mismo. Offe, por su parte, permite analizar las funciones propias y productivas del Estado, en cuanto a políticas referidas a los mecanismos selectivos positivos, mientras que, por otro lado, con sus mecanismos negativos plantea en qué sentido es necesaria la intervención del Estado para que no aparezcan tendencias contrarias al propio sistema capitalista. Es en estos mecanismos negativos que se apoyan los empresarios principalmente cuando critican la ineficiencia estatal. Por último, O'Connor destaca el hecho de que el Estado interviene directamente para, adicionalmente, crear las condiciones de acumulación. Es, pues, un Estado inmerso en el proceso mismo de acumulación capitalista; y a medida que actúa más en el ámbito de lo económico se le presentan problemas en el ámbito político, por lo que tiene que actuar controlando o reprimiendo.

Junto a estas concepciones del accionar económico del Estado, conviene recordar, aunque sea muy brevemente, la explicación de E. Altvater en lo tocante a este punto. Dado que los capitales individuales, dice, no pueden llevar a cabo ciertas acciones necesarias para su propia existencia, pues hay algunas que al no rendir beneficios directamente no son de su interés, toca al Estado, entonces, crear tales condiciones generales para la producción y reproducción del capital global. Empero, no debe estar dominado por ninguna de estas fuerzas aisladamente -- del resto, esto es, debe actuar como expresión de los intereses --

ses globales del capital, pero con una cierta autonomía que le permita subordinar los capitales individuales a los intereses comunes de largo plazo. Este concepto de autonomía relativa del Estado es, a mi entender, fundamental para entender la gestión económica del Estado (incluso explicaría acciones gubernamentales tales como la del 1º de septiembre de 1982).

En el Estado, entonces, se cristalizan las relaciones entre las fuerzas políticas. Ya se ha mencionado anteriormente algo a este respecto. Valga ahora como un enfoque (de Altvater) que sintetiza los diversos criterios en torno a este problema, sobre todo aquéllos aún dentro del propio marxismo. Las repercusiones de tales divergencias pueden trascender más allá de lo meramente teórico, es decir, alcanzar a influir en la política económica concreta y específica. Y esto es muy importante aclararlo porque aunque en su intervención el Estado representa los intereses fundamentales de las clases dominante, no debe, sin embargo, descuidar las exigencias de las clases dominadas. El Estado debe, entonces, a pesar de la resistencia que opongan elementos de la propia clase dominante, adoptar medidas que eviten los estallidos sociales emanados de las presiones de las clases dominadas.

De allí, las políticas de carácter social del Estado capitalista, las cuales, empero, no son regalos o bondades otorgados gratuitamente a los trabajadores y pueblo en general; muchas veces son resultado de sus propias luchas y demandas. Y

aunque se afecte así lo que más interesa a los capitalistas, -- sus ganancias, posibilita la supervivencia del sistema y que se sigan generando dichas ganancias, aunque su apropiación privada sea en menor cuantía.

Antes de dar por terminado este punto del capítulo, veámos el análisis del marxismo sobre el papel de las empresas públicas en la lucha de clases 60/.

La idea central que se tiene es que dicho papel depende de la correlación de fuerzas existentes en la sociedad. En tal sentido, puede ser instrumento para consolidar el dominio de los -- grupos industriales, es decir, la hegemonía monopólica, o bien -- pueden representar un avance de los intereses populares, de las demandas de la clase obrera. Como resultado, toca a las empresas públicas desempeñar un papel determinado, que favorezca a -- uno u otro de estos elementos, por lo que no son neutras en esta pugna social.

Las empresas públicas reflejan, por tanto, las contradicciones de la política económica. El juicio sobre estas empresas depende de la coyuntura en el terreno de la lucha de clases. Se expresa en el hecho de que reciben el peso de las contradicciones de la política monopólica (la no concesión de aumentos salariales, por ejemplo).

El aumento de las empresas también agrega nuevas contradic

ciones: en algunas ocasiones a los sectores monopólicos les puede convenir que existan empresas públicas grandes, dado que reciben mayores subsidios. En otros casos, para poder competir en el exterior necesitan insumos baratos (electricidad, gasolina, etc.) y tener mayor productividad. Por último, su interés también está ligado con determinados proyectos que requieren grandes volúmenes de inversión (nucleares y otros) que no pueden encarar los monopolios privados.

Al crecer las empresas públicas se desarrolla una capa gerencial o de control que empieza a desarrollar sus intereses propios (como sería, por ejemplo, elevar los precios y tarifas para reducir sus números rojos), y que pueden entrar en conflicto con los intereses de los sectores monopólicos.

Así, la capa gerencial burocrática va adquiriendo cierta autonomía frente a otros grupos empresariales. Desarrollará, por tanto, una serie de objetivos propios que pueden ser manifiestos, implícitos o reales, dependiendo de cómo sean manejados y explicitados. Estos objetivos político-administrativos pueden matizar o modificar el papel asignado a las empresas públicas otorgándoles, a su vez, una mayor autonomía relativa y un mayor poder político.

Veamos a continuación cómo se han presentado estas fuerzas y políticas en la realidad mexicana. Es decir, cómo se expresan políticamente los diferentes factores y clases, y qué dicen

en torno al intervencionismo económico estatal, así como el papel que las empresas públicas deben desempeñar en México, como reflejo, tales planteamientos, de sus propias motivaciones de clase y según las condiciones reales del pacto social.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1/ Diccionario de la Lengua Española; Real Academia Española; 19a. Edición, Madrid, 1970.
- 2/ Herschel, Federico; "Política Económica"; Colección Mínima. Siglo XXI Editores, México, 1980, pág. 11.
- 3/ Ibidem. pág. 39
- 4/ Ramos S., Pablo; "El Papel del Estado en la Política Económica". Mimeo, CECADE-SPP, México, 1981, pág. 12.
- 5/ Altvater, Elmar; "Estado y Capitalismo. Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal", en Cuadernos Políticos, No. 9, julio-septiembre, México, 1976. pág. 1
- 6/ Ibidem, pág. 16
- 7/ Ibidem, pág. 17
- 8/ Pires, Pedro; "Estado y Economía. Dos perspectivas teóricas"; citado por Pablo Ramos S., op.cit., pág. 34
- 9/ Ibidem, pág. 34.

- 10) Poulantzas, Nicos; "Las Transformaciones Actuales del Estado. La Crisis Política, la Crisis del Estado", en El Marxismo y la Crisis del Estado; Universidad Autónoma de Puebla, México, 1977. pág. 46.
- 11) Ibidem, pág. 47
- 12) Ibidem, pág. 49.
- 13/ Ramos Sánchez, Pablo; "Principales Paradigmas de la Política Económica". Mimeo, CECADE, México, 1982, pág. 14.
- 14/ Pinto Santa Cruz, Aníbal; "El Estado como ente económico", - Mimeo tomado de Economía # 54, Primer Trimestre de 1957, Santiago de Chile, pág. 19.
- 15/ Roll, Erich; "Historia de las Doctrinas Económicas", Fondo - de Cultura Económica, México, 1980, pág. 174.
- 16/ Stavenhagen, Gerhard; "Historia de las Teorías Económicas", Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1959, pág. 75. Este autor menciona por ejemplo, que J.S. Mill fue influido por - el socialista Saint Simon.
- 17/ Ramos S., Pablo; op.cit. pág. 36
- 18/ Stavenhagen, Gerhard; op.cit. pág. 191.

- 19/ Stavenhagen, G.; op.cit..pág. 193.
- 20/ Lange, Oskar;"Economía Política," Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 209.
- 21/ L. Krzywicki;" Economía Política. Manual para Autodidactas", citado por O. Lange, op.cit. pág. 208.
- 22/ O Lange; op.cit., pág. 215
- 23/ O. Lange; op. cit., pág. 220.
- 24/ Roll, E.; op.cit., pág. 400.
- 25/ Ibidem. pág. 459.
- 26/ Este resumen acerca del enfoque neoclásico sobre la intervención económica estatal está tomado del ensayo de Wilson Peres N.,"El Monopolio Natural como Instrumento Analítico-para Discutir la Estructura del Mercado y la Organización de las Actividades Productivas del Estado",Mimeo, CIDE, -- México, 1980. Además, muchas ideas han sido tomadas del -- trabajo conjunto de este autor y de Armando Arancibia,"La -- Polémica en Torno a las Empresas Públicas en América Latina", en la revista Economía de América Latina, No.3, CIDE, -- México, 1979. Utilizó ambos, tanto en extenso como textualmente, por considerarlos de los escasos estudios que abor --

dan estos temas a profundidad y, además, objetivamente.

27/ Stavenhagen, G; op.cit. p.p. 330-331.

28/ Rees, Ray;"Economía de la Empresa Pública",citado por Peres N. Wilson, en El Monopolio Natural..., pág..10.

29/ Stavenhagen, G.;op.cit. pág. 332.

30/ De hecho este máximo es consistente con la coexistencia simultánea de personas millonarias junto a personas en la pobreza extrema. Los problemas éticos parecen contar muy poco.

31/ Peres N.,Wilson; op.cit. p.p. 11-12

32/ Ibidem, pág. 13.

33/ Entiéndase por costo marginal el precio del insumo dividido por su producto marginal. A su vez, producto marginal es la adición al producto total, atribuible a una unidad -- adicional de un insumo variable, cuando el insumo fijo permanece constante.

34/ Monopolio natural o técnico es aquel que surge cuando el costo medio baja al aumentar la producción. Con estos costos decrecientes (o bien, rendimientos crecientes) la em -

presa abastecerá al mercado a un precio tal que cubra sus - costos medios totales. Cabe mencionarse que el término de 'natural' se refiere a que el resultado natural de las - - fuerzas del mercado lleva a esta situación monopólica; el - de 'técnico', porque surge por indivisibilidades en la producción. Muchas veces, empero, parecerá haber un mono -- lio natural cuando se produce para un mercado pequeño, de - tal forma que si se tratase de un mercado mayor, la producción de esa empresa (por ejemplo, una planta eléctrica) podría no ser suficiente para el nuevo mercado. De aquí que este concepto tenga mucho que ver con el tamaño del mercado.

35/ Peres N., Wilson; op.cit. pág. 22.

36/ Ibidem, pág. 25.

37/ Clasificación hecha por Paul Samuelson, en "La Teoría Pura - del Gasto Público", y citada por Arancibia, A. y Peres, Wilson; op.cit. pág. 21.

38/ Musgrave, R; "The Theory of Public Finance", citado por Arancibia, A. y Peres, Wilson, op.cit. pág. 21.

39/ Peres N. Wilson; El Monopolio Natural..., pág. 54

- 40/ Cuervo, Alvaro y Peres N. Wilson; "Hacia una Teoría de la -
Empresa Pública", citado por Peres, Wilson, El Monopolio Na-
tural.. pág. 56.
- 41/ Roll, Erich; op.cit, pág. 457.
- 42/ Ramos S., Pablo; op.cit. pág. 46.
- 43/ Samuelson, Paul A; "Foundations of Economic Analysis" (1947),
citado por Roll, E., op.cit. pág. 509.
- 44/ Keynes, J.M; "Teoría General de la Ocupación, el Interés y -
el Dinero", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983,-
pág. 10.
- 45/ Feiwel, George, Michal Kalecki; "Contribuciones a Teoría de -
la Política Económica", citado por Ramos, Pablo, op.cit, -
pág. 48.
- 46/ Keynes, J.M; op.cit. p.p. 334-335.
- 47/ Ramos S., Pablo; op.cit. pág. 60.
- 48/ Arancibia, Armando y Peres, Wilson; "La Polémica en Torno -
a las Empresas Públicas en América Latina" -en Economía de -
América Latina, No. 3, CIDE, México, 1979.

- 49/ Barrere, Alain; "Economie Publique", citado por Peres N., -
Wilson, en Empresas Públicas, Elementos para una Teoría, -
Ensayos para discusión AP/5, CIDE, México, 1979, pág. 42.
- 50/ Keynes, J.M; op.cit. pág. 333.
- 51/ Rapport Nora; Francia, 1967, citado por Peres, Wilson, op.
cit. pág. 45.
- 52/ Roll, E; op.cit. pág. 521.
- 53/ Pinto Santa Cruz, Anibal; op.cit. p.p. 15-17.
- 54/ Boccara, Paul; "Capitalisme Monopoliste d'Etat, Accumulation-
du Capital et Financement Publique de la Production;" cita-
do por Peres, Wilson, op.cit. pág. 29.
- 55/ Ibidem pág. 30.
- 56/ Offe, Claus; "La Abolición del Control del Mercado y el Pro-
blema de la Legitimidad". en Sonntag, H.R. y Valecillos, H.
(comp.), El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Siglo-
XXI Editores, S.A. México, 1980.
- 57/ Arancibia, A. y Peres, W; op.cit. pág. 25.

58/ D' Connor, James; "Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana", citado por Arancibia, A. y Peres, W.; op.cit. - pág. 26.

59/ Sonntag, H.R. y Valcillos, H; op.cit. pág. 48.

60/ Arancibia, A. y Peres, Wilson; op.cit. pág. 26.

C A P I T U L O

II

EL ESTADO MEXICANO Y SU
PARTICIPACION EN LA ECONOMIA

la realidad en periodos largos de tiempo (varias décadas, por ejemplo) tendrán, por lo mismo, una vigencia más duradera. Empero, al no ser estática ni inmutable, la realidad requerirá de nuevos (o novedosos) paradigmas que la definan, expliquen y transformen.

Es así, entonces, que nos encontraremos con que en el caso de México no ha habido un patrón único que defina cabalmente la gestión interventora del Estado. A lo largo de su historia, y aún hasta nuestros días, la intervención económica estatal no ha tenido un carácter puramente 'clásico' (si cabe la expresión). Dicha intervención se ha presentado con particularidades muy específicas, por lo que no es un mero reflejo de los modelos antes señalados; no tienen éstos, entonces, una correspondencia lineal en el caso de México.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Buscar los orígenes de la intervención del Estado mexicano en la economía nos lleva, casi inmediatamente, a los orígenes mismos del propio Estado. Como entidades representativas de la participación del Estado en la vida económica y social del país, las empresas públicas (como se verá a lo largo del presente trabajo) han ido evolucionando a lo largo del tiempo correlativamente a la evolución misma del Estado. Las causas, concepciones y desempeño de las empresas públicas se han moldeado a las cir-

cunstancias histórico-concretas (políticas y económicas, ideológicas, etc.) correspondientes a cada período.

Así, gran parte del siglo pasado se caracteriza por el proyecto económico liberal, consistente en lo esencial en la poca intervención estatal, la aceptación de capital extranjero, la supresión de las alcabalas, nuevos cultivos agrícolas, incipiente industrialización, exportaciones del sector primario (minerales, etc.), etc. Retrocediendo a los años posteriores a la gesta de independencia, que culminó en 1821, vemos que dicha intervención se propone afirmar la recién adquirida soberanía como nación y, además, promover aquellas actividades que fueron restringidas durante la Colonia. En 1830 se crea el Banco del Añío, para desarrollar la industria textil, principalmente la relacionada con la seda, y para fabricar papel. Son las primeras empresas públicas del México independiente.

Durante la administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con más precisión su intervención como promotor de las actividades económicas, al decretar en abril de 1853 que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio se encargara del fomento de los ramos mercantiles e industriales, de las obras del Valle de México, y de la elaboración anual de la estadística general del país, entre otras actividades.

A finales del siglo pasado la gestión económica del Estado

consolida más y más las relaciones capitalistas de producción - en el país. Amplia su participación en empresas industriales - y de servicio, destacando aquellas relacionadas con la presta - ción del servicio eléctrico en distintas regiones del territo - rio nacional.

La gestión estatal se limita lo más posible a lo meramente administrativo, manteniéndose muy escasa hasta consolidarse con Lázaro Cárdenas ^{1/}.

En los largos años del porfiriato el "dejar hacer" fue la - norma rectora de la política estatal, es decir, quedaban fuer - tes resabios aún del liberalismo de viejo cuño. En ese perfo - do de la historia mexicana se centraliza mercadamente el poder - público, bajo la forma del presidencialismo, o mejor aún de la - dictadura. Se dotó de tierra a los más allegados a Porfirio -- Díaz; se protegió el capital extranjero.

La acción gubernamental, tanto en política interna como -- exterior, va tensando cada vez más las cuerdas sociales, al pun - to que se rompen recién iniciado el nuevo siglo, en 1910. Ejem - plo de dichas políticas son las expropiaciones indígenas; las - concesiones al capital foráneo, y otras que fueron socavando - políticamente al régimen. Se da la revolución de 1910 a 1917.

A partir de 1917 la injerencia del Estado en la vida eco - nómica y social del país sufre un despegue impresionante, que -

se mantiene hasta nuestros días, adquiriendo el carácter de -- principal responsable de la promoción del desarrollo nacional. Es precisamente en la Constitución del 5 de febrero de ese año -- en donde se plasman jurídicamente las ideas y objetivos de la -- intervención económica del Estado. Este hecho coloca a México -- como uno de los primeros países precursores de dicho interven -- cionismo.

En sus principios básicos (el artículo 27, por ejemplo), -- La Constitución establece que el desarrollo económico se debe fin -- car en el interés popular y nacional sobre el particular extran -- jero, siendo el Estado el responsable fundamental de este pro -- ceso. Al representar la voluntad ciudadana, el Estado debe -- ahora "acudir a la producción directa de bienes y servicios a -- fin de garantizar la soberanía nacional, el suministro de insu -- mos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de -- economías externas, la capacidad de competencia en el mercado -- internacional, el avance técnico y la distribución de los bene -- ficios del desarrollo" ^{2/}. De esta forma, se instituye jurídi -- camente el capitalismo de Estado en México.

Dado que en el porfiriato el modelo de desarrollo se basó -- en la presencia determinante del capital externo, el desarro -- llo nacional estuvo atado a las oscilaciones de la demanda ex -- terna. Por lo tanto, en el período de reconstrucción nacional -- (de 1920 a 1934) la postura del Estado fue nacionalista y popu -- lar. La tarea más importante era reordenar al país, tanto en --

lo económico como en lo político. Para tal fin, el Estado hizo uso de dos instrumentos de política económica fundamentales: -- los directos, por inversiones federales y de empresas públicas y, segundo, los indirectos, tales como la política industrial, comercial, monetaria, etc. Nosotros veremos a continuación -- principalmente los instrumentos directos, es decir, las empresas públicas y las inversiones públicas federales, por considerarlas esenciales para los fines del presente estudio.

Antes de continuar con la evolución histórica del intervencionismo estatal en la economía cabe hacer algunas consideraciones sobre el origen de las empresas públicas mexicanas; -- consideraciones hechas principalmente porque es a partir de estos años postrevolucionarios cuando se acentúa la creación de -- dichas empresas en la estructura económica del país.

Para Horario Flores de la Peña ^{3/}, por ejemplo, el sector de las empresas públicas de México surge como resultado de varios momentos concretos: primero, para aprovechar los recursos naturales; segundo, para complementar la inversión privada o -- mantener fuentes de empleo; tercero, para proporcionar insumos -- baratos y cuarto, para sustituir importaciones y tecnología, desarrollando una propia. Así pues, las empresas públicas (E.P.) -- pretendieron garantizar para el dominio nacional algunos recursos naturales. En otros casos, dice, sirvieron para satisfacer servicios sociales y regionales. También se dio el caso de que se adquirieran empresas privadas que fracasaban.

Un hecho que Flores de la Peña considera destacable es que la creación de empresas públicas no ha respondido a una política congruente, a una estrategia definida, sino que "es una sucesión de decisiones aisladas, a corto plazo, que después pueden presentarse como fruto de una estrategia global de desarrollo a largo plazo. Los apologistas de las empresas públicas, transforman hechos aislados ex ante en políticas congruentes ex post" ^{4/}. Hay que tomar en consideración, entonces, que el surgimiento de las empresas públicas se debe, en una proporción considerable, a situaciones accidentales, casuísticas, coyunturales; y que en no pocas ocasiones su creación se ha debido más a factores políticos (el caso de PEMEX, por ejemplo) que económicos.

Por su parte, Alonso Aguilar ^{5/} considera que algunas empresas "nacen deformes", pues su creación misma "es circunstancial y arbitraria" por malas decisiones de altos funcionarios. Otras muchas fueron adquisiciones a particulares con la finalidad de rehabilitarlas e impulsarlas; junto con éstas, están aquellas que se encontraban en situación económica precaria. También ocurre que al crearse algunas empresas públicas, no se realicen estudios rigurosos respecto a ellas, dando como resultado fallas en la localización, de financiamiento, etc. Asimismo, aunque algunas empresas públicas sean justificables, de hecho son incosteables ya que no se apoyan en otras existentes, sino que incluso entran en competencia entre ellas.

Otra visión del origen de las empresas públicas nos la da René Villarreal ^{6/}, quien considera que con Lázaro Cárdenas el Estado "decide ampliar sus instituciones creando los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal", además de las Secretarías y los Departamentos administrativos. Se pretendía, dice Villarreal, evitar una excesiva centralización, y proporcionar eficazmente los servicios públicos. Considera que nacieron por diversas razones: funciones nuevas para el Estado y que eran necesarias para la estabilidad económica; explotación de recursos estratégicos para la soberanía nacional; para atender áreas que no eran del interés de los capitalistas privados; por quiebra o para la integración nacional; para satisfacer objetivos de bienestar social; etc.

Este autor considera que es el sector industrial donde se aprecia una mayor intervención del Estado porque es precisamente allí donde se ha puesto el énfasis como motor del crecimiento. A la vez, como en la industria se han presentado obstáculos al desarrollo económico, allí se ha originado una mayor participación estatal.

La naturaleza de las empresas públicas es tanto económica como socio-política. Al igual que Aguilar, considera que no hay una política general de las empresas públicas, es decir, que no se ha definido objetivamente cuál es su función social y cuál la económica. Más precisamente, no se ha explicitado claramente la estrategia, objetivos y metas de las empresas públi-

cas en lo relativo a sus inversiones, comercio exterior, integración, etc.

Basta este breve esbozo de lo que han sido y pueden ser -- las empresas públicas en cuanto instrumentos de primer orden -- para el logro de los objetivos fundamentales de política económica como nota introductoria al recorrido histórico que estamos realizando en lo referente a la participación económica del Estado. Lo dejamos aquí y así, por ahora, para luego retornar -- con más profundidad al caso de las empresas públicas en México -- co, en el capítulo III del trabajo.

Ya conceptualizadas en su papel de promotoras del desarrollo capitalista mexicano, regresemos a cómo y por qué se han -- ido creando las empresas públicas, sobre todo a partir de la -- década de los 30's, años en que el Estado penetra de lleno en -- las relaciones económicas del sistema mexicano. Volvamos, en -- tonces, con la etapa de Reconstrucción Nacional.

A fines de los 20 se construye infraestructura de capital-social básico, siendo que hasta mediados de los 40 se destina -- una gran proporción del gasto público a las vías de comunica -- ción y obras de irrigación. Dada la escasez de financiamiento, el gasto social se pospuso hasta fines de los 50.

Dado que un número considerable de capitalistas dependía -- de un gasto público creciente, se explica por qué se presiona --

para que sea mayor y más eficiente. La nueva clase industrial-naciente necesita que se le den tanto infraestructura e insumos como otros medios económicos que le permitan producir y reproducirse, ampliamente. De ésto se encargaría el Estado mexicano.

En el período entre 1920 y 1928 el crecimiento económico es fuerte (43% de incremento del PIB), siendo afectada gravemente la economía nacional por la crisis mundial del capitalismo - de fines de la década. Ya para 1935 la economía se había recuperado de los bajos niveles que se encontraba en los años de la Gran Depresión, recuperando aquéllos de los años posteriores a la lucha armada (1917).

En los años 20, con la figura de P.E. Calles a la cabeza, el Estado se propone modernizar el país a la usanza de los países 'civilizados'. Para tal efecto se hace necesario que el Estado perciba más ingresos, por lo que se traslada el mayor peso de los impuestos indirectos a los impuestos sobre la renta. Con el propósito de financiar sus requerimientos y cumplir con sus compromisos, aunado a lo anterior va aparejada la necesidad de reestructurar el incipiente sistema bancario. Así, se crea el Banco de México, como banco central del país; el Banco de Crédito Agrícola, para canalizar el creciente gasto público y sanear la anarquía imperante en las actividades del sector agrícola; y otros bancos más.

La importancia que va adquiriendo el gasto público se refleja en las cifras siguientes: pasa de 630 millones de pesos (a precios de 1950) en 1921 a 1043 millones en 1928. Del total del gasto público se destinan ahora 35% a las actividades productivas (de allí, 75% a comunicaciones y transportes, y 20% al fomento agropecuario) del total de la Inversión Pública Federal.

El Crack del 29 hace entrar en crisis no sólo el sistema productivo, sino también a la conducta propiamente política del Estado. Es decir, se pretende ya modificar en serio el carácter dependiente de la economía y el carácter liberal-administrativo del Estado mexicano. El PNR postula a Lázaro Cárdenas y se aprueba el Plan Sexenal, que reconoce plenamente la doctrina de la intervención estatal social y económica.

El contenido básico del programa del gobierno cardenista fue: reparto agrario, que afectara a los terratenientes; conformar un sector fuerte de empresas públicas; el gasto público debía vincularse con dichos objetivos, por lo que también se hacía necesario crear las instituciones financieras indispensables. Se propone, pues, transformar al país, más que estabilizarlo.

Con el reparto de casi 18 millones de hectáreas, el Estado da origen a los campesinos como clase social (pues para ser campesino, hay que tener tierras). Se estimula, además la for

ma colectiva de explotación ejidal. Se realizan grandes obras de irrigación.

Con el fin de fortalecer la participación estatal en las actividades básicas, se nacionaliza el petróleo y lo que faltaba de los ferrocarriles. En contraste con los años previos a la década de los 30, en que el sector paraestatal era casi inexistente, es ésta una época de gran crecimiento y diversificación de dicho sector. Se crea la casi totalidad de la banca nacional: en 1933, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en 1934, Nacional Financiera; en 1935, el Banco Nacional de Crédito Ejidal; en 1937 surgen los Bancos Nacionales de Comercio Exterior y el Obrero de Fomento Industrial. Crece, así, notablemente el número de instituciones financieras bajo control estatal.

En otros campos, siguen multiplicándose las empresas públicas. En 1936 surgen los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA). En 1938 se crea la Comisión Federal de Electricidad para controlar estatalmente el sector eléctrico, hasta entonces en manos extranjeras. En 1939 se crea una comisión estatal minera, para explotar el sector por cooperativas o por pequeños y medianos empresarios nacionales.

Con un mayor manejo ya del sistema financiero y bancario, el Estado se dedica a gastar como no lo había hecho antes. Tan sólo recuérdese que en 1934 gastó 265 millones de pesos mien-

tras que en 1940 la suma ascendió a 610 millones, a la vez que los ingresos fiscales fueron de 295 y 577 millones, respectivamente. El déficit fiscal iba en aumento, siguiendo los lineamientos fijados, tendientes a fomentar la producción y el crecimiento económico.

Del total del gasto público, se destina a la inversión pública federal un 37% en 1934 y 47.5% en 1940; dentro de ella -- un 65% del total invertido fue con destino a comunicaciones y transportes, 18% a fomento agropecuario y 6.7% a fomento industrial ^{8/}. Por su parte, los rubros del gasto público vinculados a las funciones propias de un Estado 'interventor' (en contraposición al 'administrador') pasan de 37.1% en 1934 a 56% -- en 1940 ^{9/}. La mayor intervención estatal en la economía se -- manifiesta, además, porque el gasto público federal respecto al PIB pasa de 6.7% en 1934 a 8.6% en 1940 ^{10/}, y también porque -- el sector paraestatal crece vigorosamente.

Hablando en términos netamente políticos, el Estado cardenista se encargó de organizar a las fuerzas sociales básicas -- del país: campesinos, obreros y empresarios. De hecho, se menciona que el Estado se dio a la tarea de "crear" las clases sociales en México, ya fuera dándole tierra a los campesinos, ya fomentando el desarrollo industrial, y dando lugar al desarrollo de la clase trabajadora y de la burguesía nacionales.

Es ésta, quizás, una de las principales causas de la marca-

da intervención estatal en ese período: tomó el lugar que históricamente le correspondía a los capitalistas para llevar adelante el desarrollo del capitalismo en México. De aquí la proximidad que guarda con aquella concepción de que el Estado es el capitalista ideal, colectivo, ya que, según Altvater, el Estado "es una empresa no capitalista en una sociedad capitalista" ^{11/}. Así, toca al Estado impulsar y complementar a los capitalistas en su conjunto. Sin embargo, el Estado cardenista, y en general el Estado mexicano, ha pretendido ponerle un sello de "utilidad pública" a su gestión, más que de beneficio utilitarista tipo privado. A pesar del interés esencial del Estado en el crecimiento económico, el esfuerzo realizado en materia de gastos sociales ha sido bastante considerable, aunque, huelga decirlo, con su acción, el Estado, no ha alcanzado contrarrestar seria y definitivamente las desigualdades sociales.

Así, pues, el crecimiento del Estado mexicano en ese período no tuvo precedentes en la historia del país. Paralelamente, se desarrolló y consolidó el capitalismo en México. En estos años, el Estado canalizó básicamente su inversión hacia actividades de fomento que propiciaran un marco adecuado para la actividad privada. La ya mencionada NAFINSA fomentó el desarrollo económico fortaleciendo al sistema bancario oficial, así como apoyando crediticiamente el desenvolvimiento de la industria nacional; otros bancos financiaron las obras de infraestructura para promover el desarrollo urbano del país.

Sin embargo, el carácter que intencionalmente se le da -- tanto al accionar del Estado como a sus empresas, en cuanto dinamizadores del desarrollo económico, se altera en la década -- siguiente, a partir de la segunda Guerra Mundial.

Hubo varios aspectos medulares en los que se concretizó -- el viraje político: mayor control oficial de los movimientos de masas (el charrismo en 1948); una regresión marcadísima en el -- reparto agrario; impulso tremendo a la industrialización (la -- famosa "industrialización a toda costa"); mayor penetración de -- las inversiones extranjeras; etc.

La acción del Estado para apoyar las actividades encomen -- dadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política -- de promoción de la industrialización, objetivo básico de la es -- trategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época. Se exigen, pues, nuevas vías de comunicación, producción y bie -- nes y servicios básicos para el crecimiento industrial, tales -- como petróleo, cemento, acero, electricidad, etc.

El Estado incrementa su actividad empresarial, mediante la creación o ampliación de su sector paraestatal. Así, en 1942 -- se constituye Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA), promovida -- por Nafinsa y la SHCP, así como por un grupo de industriales -- particulares. En 1943, se crea por decreto Guanos y Fertilizantes de México, con el objeto de proveer de fertilizantes para -- tos a los agricultores. También destacan la Compañía Indus --

tría de Atenquique, Diesel Nacional, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, la Siderúrgica Nacional (antes Toyo -- ta), el Ferrocarril del Pacífico y, por último, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Para proteger -- al consumidor e intervenir y regular el mercado interno se -- crea la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. -- (NADYRSA), actualmente CONASUPO; también, la Industria de Abastos.

En cuanto a la inversión pública federal, se incrementa -- el gasto en obras urbanas, servicios educativos y médico-asis -- tenciales. Esta desviación hacia otros sectores y áreas afectó principalmente al sector agropecuario (obras de infraestructura).

Es con Miguel Alemán Valdés (1946-52) cuando el viraje de -- la estrategia cardenista se realiza en forma definitiva. Es -- entonces cuando se acuña el concepto de "economía mixta", en -- lugar del intervencionismo "dirigista" de Cárdenas. Con esta -- nueva fórmula, el alemanismo proponía una vinculación casi subordinada de la gestión estatal con respecto a la iniciativa -- privada. En su programa de gobierno mencionaba que "el desarrollo económico es campo primordialmente de la iniciativa privada. Aquellas empresas indispensables que no atiendan la iniciativa particular, serán fomentadas por el Estado, quien hará las inversiones necesarias y creará los órganos requeridos para su funcionamiento y desarrollo ^{12/}.

En realidad, lo que se pretende es, en general, renunciar a la rectoría del Estado en la vida económica del país, principalmente a largo plazo. Se adopta entonces la vocación reguladora y compensatoria del intervencionismo de economía mixta, concediéndole a la burguesía industrial que dirija el desarrollo económico nacional.

Los siguientes puntos nos dan una idea de lo que fue la política económica alemanista: congelamientos de la reforma agraria, originándose un fuerte acaparamiento de las mejores tierras; represión obrera y sindical, tendiente a lograr la "paz social" necesaria para el proceso de industrialización; gran apertura a la inversión extranjera (pasando ésta de 570 millones de dólares en 1945 a 620 en 1950, de los cuales una tercera parte se ubicaba en el sector industrial).

Paralelamente a este incremento de las inversiones extranjeras, la inversión pública federal aumenta notoriamente, hasta totalizar unos 13,5 miles de millones de pesos en todo el sexenio 1946-52; es decir, casi 10 mil millones más que en el sexenio anterior (1940-46). Por otra parte, mientras que en el sexenio de A. Camacho la inversión de los organismos y empresas estatales ascendía a 1.5 miles de millones de pesos, en el sexenio de Aleman Valdés ascendió a 6.6 miles de millones de pesos.

Los objetivos de la inversión pública federal eran entonces

ces desarrollar la infraestructura física nacional (telecomunicaciones, sistema ferroviario, puertos, caminos, etc.), así como empresas productivas vinculadas a los hidrocarburos, electricidad, agua, etc. Es decir, se pretendía hacer lucrativa -- la actividad industrial, para lo cual la actuación del Estado -- se orientó en ese sentido: proporcionando bienes y servicios -- baratos generados por sus empresas públicas.

Además, otra forma de proporcionar altas tasas de ganancia era mediante la exención de impuestos. A este respecto, -- la ley sobre "industrias nuevas y necesarias" y la consiguiente -- reducción de impuestos por parte de las autoridades hacen -- darias actuaron en este sentido. El hecho de que se elevaran -- constantemente los precios frente a la desmovilización obrera, -- incidió también en que la relación utilidades/salarios se ele -- vara.

Así, pues, el Estado fuerte ayudó e impulsó a los industriales débiles, quienes, sin embargo, ya no lo eran tanto. La acción estatal se debió acrecentar, por tanto, para reforzar -- precisamente esta situación de debilidad primaria de la -- ción industrial.

Contrariamente, el campo fue abandonado cada vez más. -- Mientras que por un lado se protegía a los grandes propietarios y se modificaban las leyes de afectación y de amparo, por el -- otro el crédito agrícola gubernamental llegó en su mayor parte --

a las regiones donde se producían bienes de exportación, al norte y noroeste. Es decir, a la vez que se favorecía a los terratenientes y exportadores ("productores de divisas") con mejores y mayores créditos, a los demás no les llegaban las 'bondades del régimen'. Esta tendencia se fue acumulando hasta que se llegó a una situación de franco deterioro y crisis en el campo mexicano.

A mediados de los 50, y terminada ya la guerra de Corea, que para bien o para mal intensificó la producción industrial al elevar la demanda internacional de productos mexicanos, en esos años, repito, se empieza a manifestar un descenso de la actividad productiva en algunos sectores. Sin embargo, precisamente en los sectores del área estatal es donde menos se manifiesta el retraimiento (electricidad, energéticos, transportes, etc.).

Ante la disminución de la demanda exterior, el sector externo entra en crisis, misma que se manifiesta en la balanza de pagos y en la captación de divisas. Y precisamente, ante una reducción de los ingresos provenientes del exterior, el Estado debe recurrir en gran medida al endeudamiento interno. Se fortalece así el sector bancario y financiero privado nacional, quienes en aquellos años apenas sí aparecían, crecidos ya, en el escenario económico del país (sin embargo, años después darían sobradas muestras de lo fuertes que estaban y del gran apetito que habían acumulado).

Con la nacionalización de la industria eléctrica se sigue la política de subsidiariedad estatal. Bajo su manto benefactor de tarifas bajas, surgen nuevas empresas nacionales y extranjeras. El subsidio al sector industrial se traduce, al final de cuentas, en un mayor endeudamiento externo, dado que la empresa eléctrica no puede absorber indefinidamente sus altos costos de operación y los bajos precios de sus productos.

En la década de los 60 pasa bajo control estatal, asimismo, la industria petroquímica básica. Aunada a esta rama industrial surgió la petroquímica secundaria, la cual creció fuertemente esos años. Gracias a la expansión del gasto público federal, y en particular de la inversión pública federal, la economía pudo sostener temporalmente los efectos negativos de la reducción de la demanda externa que se inició en 1956-58.

Sin embargo, y aunque parezca contradecirse con lo anterior, de 1965 a 1970 el gasto público federal disminuyó a 9.7% con respecto al PIB, y la inversión pública descendió a 7.7% anual, lo que indica que el Estado dejó en manos de la iniciativa privada la promoción del crecimiento económico por invertir menos ^{13/}. Tales cifras se distancian mucho de estas otras que nos comparan el gasto público federal de 1950-1970 frente al PIB: 15.5% frente a 12.4%, respectivamente.

A partir de 1960 empezó a incrementarse aquella inversión

pública destinada al bienestar social (por el descontento popular reinante), hasta alcanzar la cifra de 26.6% del total en 1968; del resto, 16% se destinó a obras y viviendas urbanas; 34% a infraestructura y 37% a fomento industrial ^{14/}. Ya desde los 50 y en la década de los 60, el gobierno federal variaba -- el énfasis de los objetivos económicos por los sociales, a la par que eleva sus gastos corrientes (administración, subsidios, intereses de la deuda pública, etc.), debido a ineficiencia administrativa, el crecimiento demográfico, a la educación, transferencias a las empresas públicas y privadas, etc.

Comparando la inversión pública con la inversión total, -- se ve cómo en ciertos períodos aumenta la pública cuando disminuye la privada, y viceversa. Así, la inversión pública creció rápidamente en los años 1960/65 y 1970/75 (para caer en -- 1975), años en que justamente la inversión total crece a un ritmo menor, es decir, disminuye la inversión privada ^{15/}. Al -- parecer, el gasto estatal tiene un carácter complementario respecto a las decisiones privadas, o como lo llama Rolando Corde -- ra hay una "complementariedad del Estado con el capital" ^{16/}.

Lo anterior se corrobora con la siguiente información ^{17/}: en los años 1962-70 el PIB crece a un 7.6% promedio anual, -- mientras que de 1970 a 73 lo hace a 6.1%. Esta disminución se debe, fundamentalmente, a que la inversión privada desciende -- de 11.3% a 3.1% para ambos períodos, respectivamente. En otro-

período que va de 1970 a 1973 la inversión pública asciende -- hasta un 15.6%, para compensar precisamente la disminución en -- la tasa de crecimiento de la inversión privada.

Haciendo un recuento de lo que fue la inversión pública federal de 1959 a 1970, se puede decir que se concentra en las actividades industriales y en la infraestructura económica (comunicaciones y transportes), siendo muy reducida en el sector -- agropecuario. A su vez, la distribución de las inversiones públicas en infraestructura es muy desigual, dándose las mayores -- a los estados más ricos y avanzados (mucho al Distrito Federal, -- y poco a Oaxaca, Chiapas, Guerrero, etc.). La estructura del -- gasto público federal en inversiones es, pues, muy rígida y favoritista, a pesar de que se diga que en un plazo no muy largo -- se corregirían estas deficiencias estructurales y regionales 18/.

La importancia del gasto público en infraestructura viene dada porque "crea y une regiones y mercados, proporciona servicios públicos esenciales, y facilita la formación de manufacturas básicas y de complejos industriales para el desarrollo a -- largo plazo de la economía" 19/. Otro hecho que torna importante la inversión pública federal es que "contribuye directamente al ensanchamiento de la base productiva al abrir nuevas zonas -- de cultivo o romper puntos de obstrucción en la oferta industrial o de servicios básicos" 20/.

El crecimiento con estabilidad, entonces, de los años -

1960-70 se transforma rápidamente en su contrario: estancamiento con inflación. La política económica de corto plazo implementada para esta situación es de contracción del gasto público y restricción crediticia, con el propósito de aminorar el creciente ritmo de desequilibrio externo y el deterioro de las finanzas públicas (en los 60, una tercera parte de los programas de inversión pública fue financiado con fondos externos).

Con el presidente Luis Echeverría se da un giro en el modelo que se venía implantando. Del desarrollo estabilizador se pasa al desarrollo compartido; cambio que se traduce en que se pretende reducir la tendencia alcista de los precios que se manifestaba desde los últimos años de la década anterior. En lo relativo a la acción directa del Estado en la economía estos objetivos se tradujeron en una política fiscal restrictiva, que disminuyó la inversión pública federal en 9.4% ese año de 1970.

Así, pues, la crisis de los 70 marca el final de un cierto modelo de crecimiento, iniciado en la década de los 40. Se reconoce oficialmente que ese patrón de crecimiento aunque propició altas tasas de incremento del producto y del ingreso, produjo también fuertes desequilibrios económicos y sociales (mala distribución del ingreso, alta concentración del mismo, desequilibrios regionales, endeudamiento público creciente y constante, etc.). Con estas críticas al desarrollo estabilizador se pretende combatir los desequilibrios, con un estilo 'compartido' del accionar estatal.

Desde su discurso de toma de posesión, el presidente Echeverría reconoció que fortalecer al sector público y ampliar sus inversiones eran los elementos necesarios para dirigir el crecimiento económico. Se ha considerado que el mal momento por el que atravesaba la economía mexicana se debía, en gran medida, - "a la subordinación y debilitamiento de la economía pública respecto a la privada" 21/.

En definitiva, en el sexenio echeverrista se incrementó -- considerablemente el gasto público total, se crearon numerosos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a la vez que cuantiosas leyes y reformas de carácter económico. El sector público amplió considerablemente su influencia en la economía, no sólo a través de la inversión pública -- federal y de las empresas públicas (principalmente fideicomisos, fondos, etc.), sino también mediante ciertos mecanismos de política monetaria, crediticia, fiscal, de compras, etc.

Sirva este brevísimo esbozo del "desarrollo compartido", - para ilustrar someramente este período, y pasar al siguiente -- inciso del capítulo.

Aunque en la parte última del presente inciso se ha descuidado un poco, sobre todo a partir de los años 60 y 70, el papel que han desempeñado las empresas públicas, por el hecho de enfatizar más en las inversiones públicas federales, este 'des --

cuido' ha sido parcialmente intencional. Primero, porque como se dijo al principio, se destacarían dos instrumentos fundamentales del intervencionismo estatal en la economía, las empresas públicas y la inversión pública federal; y, segundo, dado que -- en el capítulo III se vuelve a las empresas públicas, específicamente su desempeño en los años recientes, se ha dejado para -- entonces el destacar la relevancia que ellas han tenido en la -- evolución y configuración de la situación actual de la presencia económica del Estado mexicano.

Hasta aquí, pues, lo relativo a la evolución histórica de dicho intervencionismo. Pasemos ahora a tratar de dilucidar -- cómo y por qué interpretan esa injerencia estatal como lo hacen algunas de las corrientes de opinión (y de presión) más importantes del país; a saber, los empresarios, el propio sector público (en voz de sus principales responsables) y por último, el movimiento obrero organizado (también por voz de sus principales representantes).

2. DIFERENTES ENFOQUES SOBRE EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO Y SUS EMPRESAS EN MEXICO.

Es bastante obvio esperar que los distintos grupos que conforman una sociedad tengan puntos de vista y consideraciones diferentes respecto a la participación económica del Estado. Esto es así porque cada quien espera algo, sea que lo obtenga -

o no, del Estado; a la vez, podría tener sus razones para de --
sear que no sea tan intensa la presencia estatal en la econo --
mía.

Los argumentos a favor y/o en contra son abundantes y va --
riados, mismos que precisamente trataremos de analizar aquí.
No se trata sólo de enunciarlos, sino de ver sus raíces --
ideológico-filosóficas y las implicaciones económicas y políti --
cas (y de política económica) que resultan de tales sustentacio --
nes.

Al final de cuentas, estas visiones diferentes conllevan --
"modelos" de país diferentes también. El optar por tal o cual --
opción traería aparejado un tipo de nación específico. En este --
hecho radicaría la importancia del análisis: a los posibles pro --
yectos alternativos de sociedad a construir. En este punto, el --
papel que juega el Estado resulta definitivo.

2.1 LA VISION EMPRESARIAL.

Los planteamientos que a continuación veremos se sitúan --
en dos niveles: primero, con un alto grado de elaboración tanto --
teórica como filosófica, servirá para los pronunciamientos de --
las organizaciones empresariales. El segundo, menos elaborado --
y más popular, será la versión que constantemente se divulga en --
los medios masivos de comunicación o en publicaciones

Primeramente, veamos qué visión se tiene de la sociedad -- y del Estado a partir del Ideario del Consejo Coordinador Empresarial 22/, el cual, como el propio nombre lo indica, recoge y aglutina las ideas y principios que norman las posiciones y actividades de los empresarios mexicanos desde 1975.

Así, se parte de la idea de que al ser humano le es inherente, consustancial, ciertos atributos esenciales como la libertad, la dignidad, la libre empresa, etc. Consideran que la economía es un instrumento, y no un fin, de la actividad humana, por lo que nadie, y menos el Estado, puede o debe atentar contra la libertad individual en nombre del avance económico.

Uno de los puntos medulares, y a la vez menos explicados, es el concerniente a la propiedad privada. Simplemente le otorgan un carácter de "derecho natural", contra la cual nuevamente no puede atentar el Estado. Se aprecia aquí cierto sesgo o influencia de las concepciones liberales, ortodoxas, que veíamos en el primer capítulo, en cuanto al origen cuasi-divino de la propiedad privada, del individualismo, etc. Al respecto, la CONCANACO claro declaró en Monterrey, el 22 de mayo de 1983, que "el derecho a la propiedad es inherente a la naturaleza humana. El Estado puede regular cuando así convenga al bien común, pero nunca anular el derecho a la propiedad" 23/.

Tomando estos dos elementos, "la propiedad privada como --

célula básica de la economía, y la actividad económica a cargo de los particulares" ^{24/}, elaboraron un razonamiento que los coloca como satisfactores de las necesidades colectivas, finalidad a la cual llegan sin 'rebasar el objetivo del mero lucro individual'. Defienden la utilidad de los inversionistas en general, por el hecho de poner su esfuerzo y pertenencias al servicio de la sociedad, de los trabajadores y del Estado.

En lo tocante a la economía mixta, los empresarios la consideran formada por dos sectores, el privado y el público, desconociendo el papel más o menos importante del sector social en México (de aquí que el propio sector social abogue por una limitación del sector privado; ésto lo veremos más adelante).

Sin embargo, el propio ideario establece los límites de -- uno y otro: "un régimen de economía mixta es aquél que, reconociendo el papel preponderante del sector privado en la vida económica, permite la acción del Estado en la creación y manejo de aquellas empresas estatales que reclama el bien común" ^{25/}. Considera que ambos son complementarios, pues uno "es el pueblo y el otro lo representa".

En un intento de delimitar el ámbito y funciones específicas de cada cual, establecen que el desarrollo económico le corresponde a ellos, al pueblo, a los empresarios, aunque ayudados y complementados por la actividad estatal. No discuten, -

entonces, la legitimidad del intervencionismo estatal; empero, -
sí pretenden circunscribirlo a sus 'funciones propias', genera-
les y necesarias.

Al decir del propio Garza Sada, "no se pretende exclufr to-
talmente al Estado de la vida económica, sino que su interven -
ción sea lo más adecuada y conforme, pero también limitada en -
forma especial... y con un carácter prácticamente emergente o -
transitorio" 26/, siendo los empresarios el protagonista princi-
pal.

En este mismo sentido, Emilio Goicochea Luna, entonces pre-
sidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio --
(CONCANACO), declaró en el debate referente al capítulo económi -
co de la Constitución, a principios del año de 1983, que es - -
"necesario que siga vigente el principio de subsidiariedad, que
da pie a la acción complementaria del Estado, y que la econo --
mía mixta siga siendo como hasta hoy una economía de mercado" 27/
Adelante define al Estado diciendo que "es la organización ló -
gica y natural del hombre para la convivencia. Sin embargo, dice,
el Estado es para que el hombre sea más hombre, más libre, más-
responsable y más solidario con los demás".

Más o menos en esas fechas, la Confederación Patronal de -
la República Mexicana (COPARMEX) declaraba, parecido a lo ya --
apuntado, que además de las finalidades al servicio de los par-
ticulares, tienen la responsabilidad de contribuir en la promo-

ción del bien común. Además, señalan que "la fijación de políticas económicas no es función exclusiva del Estado, sino que corresponde en primer lugar a los particulares ... y que al Estado solo compete armonizarlas y fijar las políticas económicas que sean necesarias" ^{28/}. Se agrega que "el Estado puede intervenir como actor económico sólo por excepción y conforme al principio de subsidiariedad, cuando la acción de los particulares sea insuficiente para resolver problemas o satisfacer necesidades imperiosas o vitales de la economía". Se insiste en que la rectoría del Estado sin sus fundamentos propios -la libertad, el derecho y la subsidiariedad- "dejaría de ser verdadera rectoría para dar paso al totalitarismo".

Llama la atención de su declaración de principios -versión 1983- el manejo de conceptos sustraídos de un capitalismo liberal del siglo pasado, cuya aplicación ha probado su total ineficiencia en la sociedad.

En lo tocante a la subsidiariedad, el Ideario considera que todo aquello que el hombre pueda realizar por sí mismo no debe encargarse a un organismo social más amplio y elevado, a menos que, en forma evidente o imperativa, así lo exija el bien común" ^{29/}. Sin embargo, este subsidio no obsta para otorgarle una importante participación al Estado.

Basándose en el criterio de que corresponde a los particulares el desarrollo económico, el Sr. Eustaquio Escandón mencio-

na que "si el sector privado puede atender actividades económicas con mayor eficiencia, a menor costo y con mejores resultados que el propio Estado, éste debe abstenerse ... en vez de beneficiar le causa daño a la comunidad. Este es y debe ser el -- único medidor para determinar los límites de la actuación directa del Estado en el proceso económico" 30/.

Este último criterio, junto con el de subsidiariedad, constituyen los principios básicos de delimitación de los campos de acción de ambos sectores.

Entre los asuntos que le confieren al Estado están los siguientes:

- a) garantizar y defender la propiedad y la libertad económica.
- b) crear las condiciones políticas y sociales idóneas para el desarrollo económico; es decir, la paz social - y la seguridad pública (típica concepción del Estado - guardián).
- c) papel promotor en la política fiscal (subsidio, exención fiscal); en la infraestructura (que permita la - expansión y crecimiento industrial); y en la política social (otorgando mínimos de bienestar, como salud, educación, etc.).

En materia económica, el ideario le asigna funciones al Estado en 31/ :

- a) servicios públicos básicos,
- b) actividades de interés colectivo.
- c) aquellas áreas que no deban ser atendidas por extranjeros, y
- d) las actividades que requieran grandes recursos públicos y privados.

A partir de estas funciones "autorizadas", la iniciativa privada con bastante frecuencia considera la gestión económica-estatal como un "grave peligro" para el ejercicio de sus acciones propias. Respecto a la necesidad estructural y práctica de una mayor injerencia estatal y los intereses opuestos a ellos - por parte de los capitalistas individuales, J. Ayala dice que "obedece a un problema de 'principios' (principios de clase) de la burguesía, que no está dispuesta a ceder, frente a la amenaza estatizante real o supuesta, un ápice en sus posibilidades de mantener o ampliar su coto de explotación capitalista" 32/.

Como decía Altvater, las unidades de capital crean las condiciones para el capital total, pero no para sí mismas. De -- allí que se necesite a alguien que no esté interesado en la -- plusvalía: el Estado; quien debe, a su vez, enfrentarse a los -- intereses particulares de los capitales individuales, para preservar el interés general del capital global.

Esta es la razón fundamental por la que el Estado es constantemente atacado por grupos del sector privado, a pesar de --

Se parte del supuesto tácito de que las empresas públicas se deben reducir a:

- a) las que por su naturaleza y por la organización política de México corresponden al Estado: correo, telégrafo, ferrocarril, etc.
- b) aquellas que por mandato Constitucional así está establecido: petróleo, energía eléctrica, etc.
- c) las que el Estado ha asumido para evitar cerrar fuentes de trabajo (Cordemex, Real del Norte y Pachuca, etc.).
- d) aquellas que fueron adquiridas estatalmente debido a quiebras o fracasos.
- e) las que tienen fines de ayuda popular.

Las dos primeras sí deben permanecer en manos del Estado; empero, las tres últimas podrían pasar a manos privadas.

A este respecto, cabe recordar el llamado que hizo Emilio Goicoechea, presidente de la CONCANACO, a los empresarios en el sentido de "avanzar y recuperar posiciones económicas perdidas ante el expansionismo del Estado" ^{34/}. Más adelante, Goicoechea aceptó, no obstante, que "cuando la clase empresarial carece de capacidad para participar en determinadas áreas de la producción y servicios, debe ser sustituida sólo temporalmente por el sector público, al igual que en las áreas estratégicas".

Y con este elemento tan interesante, concluye la visión empresarial: qué implicaciones tiene la afirmación última?. ¿Significa esto que a mayor capacidad empresarial menor debe ser, - históricamente, el papel que desempeñe el Estado en el campo económico? ¿Se privatizará cada vez más la economía a costa de una - cada vez menor participación estatal o popular?. ¿Es éste un proyecto neoliberal a escala mundial, al cual están ligados los empresarios mexicanos?

2.2 VISION OFICIAL BUROCRATICA

Bajo esta denominación hacemos referencia a los funcionarios del sector público; es decir, aquellos que en sus declaraciones - públicas, entrevistas, conferencias, etc., van definiendo la conceptualización oficial de los acontecimientos nacionales. En -- ella, por supuesto, están presentes los Secretarios de Estado, - altos representantes de los demás poderes, directivos del sector paraestatal, etc. En definitiva, son aquellos funcionarios de -- alto nivel que van definiendo la ideología oficial.

Todo el esquema parte de los postulados de la Constitución de 1917, donde se especifica el papel del Estado en la vida social y económica del país, y donde se establece el sistema de -- economía mixta para México. Se acaba el Estado liberal y se pasa al Estado interventor, al Estado rector.

En cuanto a la economía mixta, el Estado es considerado -- como un árbitro en la sociedad. Dicha sociedad, por su parte, -- está conformada por tres sectores: el público, el privado y el -- social. Como se ve, surge aquí la primera diferencia con res -- pecto a la visión empresarial, para quienes el sector social es -- inexistente.

Dicho sea de paso, el sector social está integrado por los -- ejidos, las comunidades, las asociaciones de pequeños propieta -- rios agropecuarios, empresas agroindustriales ó de campesinos -- o de trabajadores en general, las cooperativas de producción y -- las de consumo, empresas sindicales, etc. 35/.

Toca al Estado, entonces, dentro de esa dinámica mixta, -- balancear las fuerzas y los intereses opuestos. Como represen -- tante de toda la sociedad está capacitado para definir los inte -- reses colectivos, las metas nacionales, y garantizar su cumpli -- miento. Como árbitro político y rector económico está inves -- tido de una cierta autonomía frente a los diferentes sectores -- que integran la sociedad plural. Lo que pretende, pues, es lo -- gar un equilibrio armónico entre ellos, para que la sociedad no -- se desgaste en luchas internas.

Las tareas fundamentales del Estado para con la nación son, -- principalmente, fortalecer la soberanía y la independencia na -- cional, así como defender la Constitución (lo que en ella está--

establecido). Más particularmente, y relacionado ya con la - - ciudadanía, debe promover el desarrollo económico, elevar el nivel de vida de la población, utilizar racionalmente los recursos materiales, etc.

Sin embargo, dado que no existe un mecanismo automático que regule el funcionamiento ni global ni parcial de la sociedad -- (economía, política, etc.), toca al Estado realizar tales acciones. En la economía debe, entonces, regular la creación y distribución de la riqueza; es decir, debe intervenir productiva -- mente. Hay así, una relación estrecha entre rectoría del Estado y economía mixta.

Para cumplir tales funciones, el Estado cuenta con varios - elementos: servicios públicos, explotaciones públicas e intervenciones políticas ^{36/}. Dentro de las explotaciones públicas - están las empresas del Estado, mismas que cumplen un papel destacado en este esquema.

En lo referente a las empresas públicas y los objetivos nacionales, son considerados de gran importancia pues a través de ellas el Estado es más fuerte, y por tanto el país es más fuerte y puede defender su soberanía e independencia. Se les considera la columna vertebral de la economía y un poderoso instrumento de política económica.

En cuanto a los objetivos sociales, y como instrumentos ya

de política económica, sirven para realizar ajustes en problemas de precios, de abastecimiento de bienes y servicios, de balanza comercial y de pagos, de generadores de empleo, etc. Cumplen un papel importante en la distribución del ingreso, al pagar sueldos y salarios, vender bienes a bajo precio, etc. A este respecto, el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa, declaró en una reunión en la Cámara de Diputados en febrero del año ^{de 1982} actual, que sus tareas están orientadas básicamente a fortalecer la soberanía y la independencia nacional, así como a proteger el empleo productivo y a coadyuvar a resolver los problemas de la balanza comercial.

El Estado ha adquirido o creado estas empresas para poder dirigir el proceso socio-económico del país. Sin embargo, la aparición de las empresas públicas está asociada con la crisis o con los períodos posteriores a ellas. Usualmente se definen 3 períodos en su creación 37/:

- a) crecimiento coyuntural (1925-1940)
- b) restablecimiento de mecanismos de control (1946-1976)
- c) sistemas para su planeación y control (después de 1976).

Existen, además, las creaciones de empresas públicas de tipo estructural; esto es, dependiendo del campo en donde intervienen dichas empresas. Así, está el referido a contrarrestar-

a grupos monopolistas, tanto nacionales como extranjeros; en los factores estratégicos de la economía; en los de infraestructura, comunicaciones y transportes; y otros.

Este pensamiento de economía mixta encuentra su justificación en base a hechos pasados, casuísticos, que se dieron para corregir ciertos desajustes de la economía. Hasta el segundo período el surgimiento de las empresas públicas fue, entonces, debido a factores de tipo coyuntural más que a objetivos globales a más largo plazo. Muchas veces las decisiones al respecto se tomaban rápidamente y sin muchas consultas o análisis, más que con el criterio de ampliar la base económica del Estado o evitar nuevas o mayores imperfecciones del mercado.

Por esta serie de objetivos disímiles resulta problemático evaluar la actividad paraestatal. Obviamente, no se puede medir en términos de rentabilidad tipo privada, pues sus objetivos se inclinan más bien hacia el interés social. En todo caso, según se asienta en el Plan Global de Desarrollo, la evaluación se debe hacer en base a la actividad y objetivos de la empresa y organismo en cuestión ^{38/}. En general, se puede afirmar que la postura de la cúspide burocrática es contraria a la evaluación del sector paraestatal en base a criterios de rentabilidad, por lo que debe aquella realizarse según la eficiencia social, es decir, como instrumento de política que tiene sus propios y específicos objetivos.

En cierto sentido, la misión de las empresas públicas es - satisfacer al mercado al menor costo posible; pero, como además - tiene objetivos socio-políticos, esto implica que tenga costos - propios para cumplir su misión y además costos del cumplimiento - de sus objetivos (o sea, subsidios, transferencias). Al respec- - to, una manera de volver eficientes (economicidad) a las empre - sas públicas es eliminar las transferencias ciegas; es decir, -- aquellas que promueven el consumo comprado caro y vendido bara - to, sin considerar quién es el beneficiario final, a quién bene - fician dichas transferencias. En general, se acepta que para la - economía sea eficiente, las empresas públicas deben serlo tam - bién; aquí radica la enorme influencia que el sector paraestatal - tiene sobre el resto de la actividad económica.

Aunque se abuse un poco por lo largo de la siguiente cita, - conviene insertarla porque sintetiza en gran medida lo que es -- la visión oficial sobre este asunto: "la relación de las empre - sas públicas con la política de desarrollo el empleo y el comba - te a la inflación es relevante a pesar de que hasta ahora se ha - carecido de una política integral, por lo que se requiere que -- en el futuro las industrias paraestatales tengan una sana admi - nistración y se conviertan en ejemplo de eficiencia, adopten - - tecnologías que favorezcan el empleo sin afectar la producción, - participen en ramas vinculadas al consumo social y contribuyan - con el sector externo de la economía, ya sea sustituyendo impor - taciones o incrementando sus ventas al exterior" 39/ .

Como se puede apreciar, son un poderoso y variado instrumento de política económica. Sin embargo, existe una serie de deficiencias y problemas que han impedido que sus logros sean tan óptimos como se quisiera.

Algunos obstáculos que enfrenta la empresa pública para -- contribuir más eficientemente al desarrollo son de carácter tanto interno como externo. Entre los primeros destacan su baja productividad, la falta de control de calidad de sus productos, los precios y tarifas insuficientes, la aplicación inoportuna -- de aportaciones de capital y la falta de evolución en el desarrollo de nuevos productos.

Además, y desde un punto de vista más político que técnico, Jesús Uribe Ruiz, presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Agrícolas (AMCA) declaró a la prensa, y con ésto tocaba un punto crucial para un mejor desempeño de las empresas del Estado, -- que el sector paraestatal relacionado con el agro debe reorganizarse y lograr su democratización, para que los productos -- tengan participación en las decisiones de esos organismos; -- asimismo, aseguró que deberían existir cuerpos de investigadores -- que desarrollen tecnología propia y adaptada a las condiciones nacionales ^{40/}. Lo referente al desarrollo de una tecnología propia tiene mucho que ver con el siguiente párrafo, referente a los obstáculos externos.

Entre ellos, pues, habría que considerar la contracción de

la demanda, la carga financiera, la pérdida cambiaria, la insuficiencia de divisas, y el incremento en el precio de los insumos, entre otros. Ahora bien, varios de estos "cuellos de botella" tendrían más fácil y rápida solución si, como dice Uribe, entre otras muchas veces que lo han mencionado, se desarrollara una tecnología nacional que requiera de y satisfaga a -- las disponibilidades y los requerimientos nacionales.

En el Foro de Consulta Popular, mencionado anteriormente, se presentaron varias propuestas para resolver dicha problemática del sector paraestatal mexicano, tales como la consolidación de empresas públicas que operen en sectores estratégicos -- en el corto plazo, quedándose para el mediano plazo el proceso de desarrollo en otros sectores claves; la vinculación inmediata a los sectores social y a la pequeña y mediana industria, a fin de resolver el problema del empleo y el subempleo; la consolidación y agilización de la política de compras; el apoyo a la sustitución de importaciones; el otorgamiento de subsidios sólo cuando se justifiquen (la tan nombrada "transparencia en los -- subsidios") y finalmente, la introducción de programas integrales de calidad.

Como se aprecia, estas importantes (marzo de 1983) conclusiones y recomendaciones sobre la gestión paraestatal no -- mencionan nada sobre el importantísimo tópico referente a la política de precios y tarifas, siendo éste un elemento fundamental en la descapitalización e "ineficiencia" de las empresas --

públicas. Tocar y modificar este punto sería meterse frontalmente y de lleno con las ganancias de los empresarios privados, -- pues bien sabido es que "las pérdidas públicas son ganancias -- privadas". El gobierno, el Estado, se encuentra atado de manos frente a este problema de las transferencias de recursos de uno a otro sector social, sin poder o querer hasta el momento alterar esta tradicional política del sector público (paraestatal) -- hacia el privado.

Ahondando un poco más, aunque quizás implique desviarse -- tangencialmente del tema, cabe mencionarse otras "facilidades" -- que, en la actualidad, dispone y goza el sector privado. Como -- uno de los sectores integrantes de la economía mixta, el sector -- público le otorga al privado ^{41/}: la reducción del control de -- sus precios a unos cuantos productos; permisividad casi irrestricta para importar mercancías; y de allí, las facilidades cambias -- rias para el pago de la deuda externa de los empresarios privados; disminución del gasto de la Federación, con todas sus posibles y efectivas implicaciones; una política agropecuaria que -- permite el empleo de los recursos en cultivos de exportación. -- Estas son sólo algunas; sin mencionar las relativas a la política de industrialización, tales como proteccionismo, estímulos -- fiscales, reducción de costos, etc.; y sin mencionar los más recientes "gestos de buena voluntad" gubernamentales tales como -- la participación del 34% en la banca nacionalizada, la indemnización anunciada a los accionistas bancarios, la reprivatización de las empresas que pertenecían a los grupos bancarios, etc.

Por último, el temerario anuncio y consecuenterealización en -- el sentido de privatizar empresas públicas no prioritarias.

Esto último tiende a ser así en la actual administración - de Miguel de la Madrid, pese a contradictorias opiniones de funcionarios en el sentido de que, como las empresas públicas cum - plen una función vital, no es propósito gubernamental renunciar - a este instrumento fundamental de rectoría de desarrollo. Por - el contrario, se dice, es su propósito fortalecer el sector de - las empresas paraestatales y permitir que cumplan con sus crite - rios, la mayoría de los cuales son estrictamente sociales y -- aquellas que sean eminentemente productivas, lo hagan con un -- grado mayor de eficiencia. Quepa mencionarse únicamente que -- hasta el momento se había anunciado públicamente la venta a -- firmas privadas extranjeras las empresas públicas Renault de - México y V.A.M. No viene al caso ahondar en los detalles y jus - tificaciones, sino simplemente mencionar el hecho, por cierto - del agrado de la iniciativa privada, pues en una declaración a - la prensa pocos días después Jacobo Zaidenweber, dirigente de la CONCAMIN, consideró que la venta de paraestatales es una políti - ca realista muy deseable ^{41/}.

Así las cosas, se considera conveniente, por último, que - el Estado participe en el proceso económico para acercar más -- la producción al consumo de los que generan esa producción: los trabajadores. Ante la cada vez más polarizada economía, que -- produce bienes y servicios esencialmente superfluos, surge una-

necesidad casi obligatoria de ordenar la división del trabajo - en función del interés social. Tocaría al Estado, entonces, re - forzar su papel interventor en la economía y en otras áreas de - beneficio colectivo, como serían la educación, las demandas de - salud y vivienda, etc. Todo ésto, estrechamente vinculado al -- fortalecimiento de las organizaciones de obreros, campesinos y - trabajadores en general.

Veamos a continuación qué piensan y dicen las voces que re - presentan a esta porción importante de la sociedad mexicana.

2.3 VISION DEL MOVIMIENTO OBRERO ORGANIZADO

Para el movimiento obrero organizado (MOO de aquí en adelante) existen tres sectores fundamentales en el país: el público, el privado y el social. Consideran que el público y el social son quienes han impulsado el desarrollo nacional, por lo - que son estos dos sectores los que se deben fortalecer aún más, en base a los principios establecidos en la Constitución de - - 1917, en lo referente a la alianza Estado-obreros.

Empero, consideran, estas medidas constitucionales no se - han cumplido, ya que el gran favorecido, sobre todo después del período cardenista, ha sido el sector privado. Desde que se - inició y desarrolló la industrialización nacional, la acumula - ción privada ha ido en aumento, al grado de concentrarse una - gran riqueza en unas cuantas manos.

La tendencia en este sentido, favorecedora y estimuladora del proceso oligopólico, debe por tanto ser revertida. A los empresarios se les debe revertir el proceso, con miras a propiciar una mayor "acumulación a favor del Estado y del sector social" ^{42/}, con miras a lograr los objetivos de las reformas. De hecho hace muchos años que el Estado se planteó como tarea la de auspiciar la acumulación privada para crear un sector de inversionistas nacionales capaces de mexicanizar con el tiempo la planta productiva. De ahí, los subsidios, las políticas proteccionistas, los incentivos arancelarios, etc. Empero, son harto evidentes los testimonios del fracaso de dicho proyecto que dejó a la empresa privada la tarea de nacionalizar la economía.

Así, pues, el MDO considera que se le debe cerrar la puerta al avance de las fuerzas oligárquicas ^{43/}; empero, poco o nada ha considerado respecto al hecho cada vez más patente de que en la actualidad se puede decir que en las áreas significativas de la economía mexicana sólo hay dos grandes inversionistas: el Estado y la empresa extranjera. De esta omisión, voluntaria o involuntaria, se pueden desprender, entonces, consideraciones estratégicas erróneas: considerar que las fuerzas oligárquicas son el único peligro contra un proyecto nacionalista y popular, sin tomar en cuenta la reciente y creciente transnacionalización de la economía y, por tanto, del país.

Con la idea de fomentar y nacionalizar la planta producti-

ya, el Estado ha tenido que ir absorbiendo empresas privadas - en bancarrota; de allí una de sus causas intervencionistas. Al paso del tiempo, la presencia y peso del sector público en la - economía global se ha vuelto sorprendente. De aquí que el pro - yecto del MOO, en el sentido de vincular esa potencia económica - estatal con los principios constitucionales que establece medi - das para que el desarrollo económico y social de México, redun - de en favor de las mayorías, y no de unos pocos.

Para lograr esto último, el MOO propone "redefinir la pro - piedad de los medios de producción con base en tres áreas ^{44/}: a saber, limitar al sector privado a actividades complementa -- rias del desarrollo y según los objetivos de planeación; al - - sector estatal, por su parte, le corresponde ser el rector de - la vida económica nacional, para lo cual se debe "consolidar el grupo de empresas del Estado y rescatar, además, de la iniciati - va privada aquéllas que se vinculen a las necesidades vitales - del pueblo y el desarrollo económico independiente" ^{45/}; por -- último para el sector social se propone que se vincule más al - sector estatal a través de las empresas públicas, a la vez que - se deben fortalecer estos dos sectores a expensas del sector -- privado, pues estos dos, a diferencia del privado, se rigen por la lógica social, basados en los principios igualitarios y de - justicia social de la Constitución.

A partir de estas ideas, se entiende que para el MOO se - debe modificar el actual equilibrio de fuerzas sociales del - -

país, en el sentido de disminuir la participación privada a aquellas actividades que, de una u otra forma, sean complementarias al desarrollo y supeditada, además, a los objetivos nacionales - que se establezcan en forma planificada. Más específicamente, - el MOO está porque desaparezca la fuerte presencia privada de -- áreas económicas tan importantes como la industria alimenticia, - la textil, la construcción, educación, comercio, etc.

Resulta obvio, entonces, que esta menor influencia privada - redunde en una mayor participación estatal y del sector social. - La propiedad privada se debe subordinar a éstas dos. Este reacomodo social permitiría que tenga viabilidad un proyecto nacionalista, popular y democrático.

Este temor, por llamarlo de alguna manera, hacia el sector - privado no es del todo infundado. Basta recordar que la concentración económica en dicho sector es altísima, pues un número relativamente pequeño de empresas o de inversionistas ejerce, de - modo efectivo, control sobre los medios de producción, de distribución y de inversión de bienes y servicios en muchas áreas de - la industria y del comercio. A su vez, este pequeño y privilegiado grupo empresarial impide la entrada de nuevos inversionistas o productores, lesionando sus intereses, e indirectamente -- los de la colectividad.

De aquí que si el sistema de libre empresa se ha traducido - en organizaciones y formas monopólicas u oligopólicas, y que --

además este sistema ha incrementado la desigualdad en el ingreso y otros satisfactores, no habría otra alternativa más que -- el Estado sustituya a estos empresarios privados. A la par, se debe dinamizar las formas verdaderamente sociales, como las cooperativas, la agrupación de los ejidos, etc; y se debe democratizar el sistema sindical, sobre el cual pesan muchos y largos años de manipulación y control contrarios a los reales intereses y demandas obreras.

Muy significativa al respecto es la entrevista al diputado Angel Olivo Solís, ^{46/} dirigente de la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), cuando mencionó que con su desmedida ambición los empresarios han ensanchado la brecha entre ricos y pobres. Añade que "no existen limitantes ni gravámenes para el gran capital que eviten el monopolio de los medios de producción por parte de grupos minoritarios". Respecto a los empresarios, nuevamente, dice que quieren privatizar la economía y, a la vez, que el Estado les dé todo. Abogando por una mayor intervención estatal, principalmente en las industrias de bienes de capital, consideró que "las desviaciones en el camino revolucionario y las situaciones internacionales adversas son los factores que han impedido la independencia económica de México y la igualdad social, favoreciendo sin embargo a la gran burguesía y a la penetración del imperialismo norteamericano".

En el mismo sentido van los señalamientos de Francisco Hernández Juárez, Secretario General del Sindicato de Telefonistas

de la República Mexicana (STRM), quien, después de señalar que el modelo de desarrollo basado en la desigualdad produjo la - - concentración del ingreso en un período de grandes consorcios, - - subrayó que "para cambiar la actual correlación de fuerzas favorables a los trabajadores debe darse antes la consolidación de un Estado fuerte y democrático, así como la unidad del movimiento obrero organizado. Nuestro modelo de desarrollo, indicó, -- ha mostrado su vialidad como instrumento de enriquecimiento de los grupos minoritarios, como arma del empobrecimiento de los -- estratos integrados en el trabajo agrario y urbano marginal, -- por lo que la ruptura de este sistema de desarrollo antagónico - constituye la prioridad radical de la sociedad mexicana" 47/. -- Concluyó diciendo que "el modelo de sociedad futura debe de estar dirigida por un eje popular en donde nuevas formas de organización den mayor movilidad y capacidad de acción a las masas - urbanas y rurales".

El objeto de citar tan largamente a Angel Olivo Solís y - - Francisco Hernández Juárez es de tratar de sacar una visión sintetizada de los planteamientos fundamentales del MOO, en voz de estos dos de sus representantes.

La concepción es la siguiente: un Estado nacionalista y popular que surgió de la Revolución del 17; en el período de los - 30's fue cuando más se movilizaron las masas y cuando mejor fueron escuchadas e interpretadas por el gobierno cardenista; de -- allí en adelante, y sobre todo con Miguel Alemán, se desvirtuó -

el carácter revolucionario del Estado mexicano, en el sentido - de industrializar al país al costo que fuera, y en esta medida - se crearon núcleos poderosos económicamente; en los setentas -- se agota ese modelo de crecimiento, y se abren nuevas posibili - dades de cambio en la correlación de fuerzas. Es aquí donde el Estado se debe hacer fuerte, pero desde el punto de vista popu - lar, es decir, se debe refuncionalizar la alianza Estado-pueblo asentada en la Constitución Política mexicana; todo ésto con mi - ras a cambiar la política estatal para mejorar el nivel de vida - de las clases populares. Una mayor participación del Estado, - entonces, serviría para garantizar a las mayorías el acceso a - los bienes básicos, y al país su independencia económica (al evi - tar una mayor penetración extranjera).

Los párrafos anteriores se refieren a la concepción del - - MOO en cuanto a la división de la sociedad mexicana en tres sec - tores fundamentales, y las relaciones que se establecen, o que - se deberían establecer, entre ellos. Como ya se mencionó, con - sideran que el actual equilibrio social no es deseable ni ar - mónico, por lo que se deben fortalecer los sectores públicos y - social, a la vez que limitar el privado. La alianza social, en - tonces, debe ser permanente entre los trabajadores y el Estado, tal cual está planteado en la Constitución del 17.

Este último, por tanto, debe ejercer el papel de rector de la economía a través de sus diversos organismos y empresas, pa - ra lo cual el MOO presta su apoyo incondicionalmente.

Al respecto, la Tendencia Democrática del Sindicato Unico- de Trabajadores Eléctricos de la República Mexicana (SUTERM), - para mencionar algún ejemplo, planteó en la Declaración de Gua- dalajara que es necesaria "la intervención obrera en la defensa, reorganización, ampliación... y desarrollo planificado del sec- tor estatal de la economía" 47/. Asimismo, se propone reorien- tar a dicho sector, pero "con fines sociales y no de lucro; de- jar de subsidiar a las empresas privadas y principalmente al im- perialismo; ponerlo al servicio del desarrollo nacional indepen- diente... satisfacer las necesidades populares y no las de los- capitalistas" 48/.

Los objetivos de una reestructuración tal serían, princi- palmente, reafirmar la autonomía nacional, desarrollar las fuer- zas productivas, redistribuir equitativamente la riqueza, garan- tizar el empleo, consumo básico, vivienda, etc., y en general, - revertir la acumulación a favor del Estado.

Pretende, entre otras cosas, lo siguiente: eliminar la co- rrupción, el despilfarro, el número excesivo de empleados de -- confianza, los 'aviadores', etc. Sin embargo, se menciona en - la Declaración de Guadalajara que no basta para esto nombrar -- funcionarios honestos ni aumentar el número de contralores o au- ditores; sino que serviría mejor, y sería más efectivo, el que - participen los trabajadores mismos en el control global de la - gestión paraestatal. El citado documento asevera que la demo - cratización del sector paraestatal es impostergable, pues es --

así como los obreros recuperarían su capacidad de decidir sobre el proceso productivo que propiamente ellos realizan. En cierto sentido, por tanto, compete al Estado y a los trabajadores elaborar las estrategias necesarias para impulsar un adecuado desarrollo sectorial y nacional.

Iguals planteamientos se presentan en el concepto de "integración bipartita" que maneja el Congreso del Trabajo, cuando afirma que "no se trata de hacer más eficiente al Estado en la prestación de servicios, sino... de una participación del sector obrero en la discusión, diseño e instrumentación de las unidades de política económica y social... estimulando la participación de los trabajadores en el control de la producción, -- distribución de los bienes y la administración de los órganos de gobierno en la conducción general de la economía" 49/. Obviamente, esta opción implica que se fortalezcan o reestructuren las alianzas políticas del Estado con el MOO y los campesinos, -- sin que haya un sometimiento, empero, de los segundos para con el primero.

Esto en lo referente a la visión del movimiento obrero, en lo esencial, sobre la intervención del Estado en la economía.

Pasemos ahora a resumir y concluir brevemente lo ya visto sobre los tres proyectos, por así llamarlos. En cuanto a la visión empresarial, aunque no se puede percibir una fuerte determinación de la teoría económica neoclásica, sí es detectable --

cierta terminología y juicios vinculados a ella. Tal sería el caso del carácter 'natural' (presocial) de la propiedad privada; el concepto de 'soberanía del consumidor'; etc. Por lo demás, consideran que el Estado debe cumplir ciertas funciones, pero vinculadas directamente al criterio de subsidiariedad; -- otras acciones escapan de su campo tradicional y estarían invadiendo terreno de los 'particulares'. No reconocen la existencia del sector social de la economía, por lo que sus planteamientos en cuanto a la economía mixta van siempre dirigidos en relación al Estado. Por último, consideran indeseable la planificación, a menos que sea imperativa para el propio sector público e indicativo, solamente, para el privado.

Por lo que respecta a la visión burocrático-oficial sus criterios son marcadamente opuestos a los de los empresarios; -- de hecho, parece tener más puntos de convergencia con los del MDO. Para empezar, así consideran la existencia e importancia del sector social. Destacan, fundamentalmente, el papel del Estado como rector de la economía, por muchas y variadas razones, y además su papel de árbitro en busca del equilibrio entre los tres sectores. Por su parte, las empresas públicas habrían servido históricamente como instrumentos de desarrollo, al permitirle al Estado hacer frente a las situaciones de emergencia coyunturales, cualesquiera que hayan sido los casos y momentos. Desprendido ya de los preceptos liberales, el nuevo Estado, productor ahora, se avoca a la satisfacción de necesidades de muy --

diversa índole. Con las empresas públicas, entonces, el Estado puede llevar adelante los grandes objetivos nacionales. Para ésto se hace necesario volverlas eficientes, reduciendo costos y racionalizando su gestión tanto como sector que como empresa aislada. Se logra lo anterior integrándolas al Sistema Nacional de Planeación y al Plan Global de Desarrollo.

Por último, el MOO defiende la rectoría del Estado y también que se reconozca al sector social. Ataca fuertemente al privado como causante de gran parte de los males económicos nacionales, y aboga por una nueva reasignación de funciones y prioridades para cada uno de los tres sectores. Busca en el Estado a su aliado natural en contra del sector empresarial, al que ven muy vinculado con el imperialismo. Plantea un modelo de desarrollo democrático, nacionalista y popular, en el cual las empresas públicas juegan un papel estratégico dentro de todo el sistema productivo del país. Como este proyecto implica contradicción con el gran capital, se requiere del empuje de los trabajadores y pueblo en general, a nivel tanto de la producción como de las políticas económicas, además de un fortalecimiento de los movimientos populares. Para concluir, abogan por una planeación democrática que conduzca al desarrollo nacional.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1/ Cordera, Rolando; "Estado y Economía en México; la perspectiva histórica". Enfoques.
- 2/ Velazco González, Alberto; "El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico del País". Revista de Administración Pública; INAP, #34; abril-junio 1978. México, pág. 34.
- 3/ Flores de la Peña, Horacio; "Empresas Públicas y Desarrollo", en Teoría y Práctica del Desarrollo, Cap. VIII. F.C.E. México, 1976.
- 4/ Ibid,, pág. 256.
- 5/ Aguilar Monteverde, Alonso; "Capital Monopolista y Empresas Estatales", en Problemas de Capital Mexicano. Revista Estrategia #14; México, 1977.
- 6/ Villarreal, René y Rocío; "Las empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México". Trimestre Económico, #178; F.C.E., México, 1978.
- 7/ Alejo, Fco. Javier; "Política del Gasto Público: Evolución Histórica", mimeo. CECADE. México.

- 8/ Secretaría de la Presidencia; "La Inversión Pública Federal 1925-1963"; México, 1967, Cuadro 6, pág. 49. Citado por González, Eduardo, op.cit., pág. 121.
- 9/ Alejo, Fco. Javier; "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México"; citado por González, Eduardo, op.cit. pág. 121.
- 10/ González, Eduardo; op.cit.; pág. 124.
- 11/ Aitvater, E.; "Notas Sobre Algunos Problemas del Intervencionismo Estatal", en Estado y Capitalismo; Cuadernos Políticos #9; julio-septiembre de 1976. México. pág. 12.
- 12/ Wilkie, J.W.; "La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social"; F.C.E.: México, 1978. pág. 117.
- 13/ Alejo, F.J.; "Política del Gasto Público: Evolución Histórica". Mimeo. CECADE.
- 14/ Ibid.
- 15/ Salinas Callejas, Edmar; "La Acumulación de Capital en México en el Período de Desarrollo Estabilizador". Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1982. pág. 215.
- 16/ Cordera, Rolando; "Estado y Economía; Apuntes para un marco

de Referencia"; Rev. de Comercio Exterior; Vol. 29 abril - de 1978, México. pág. 417.

17/ Blanco, José; "El Desarrollo de la Crisis en México, 1970-1976"; en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; Selección de Rolando Cordera; Lecturas #39; F.C.E.; México, - 1981, p.p. 320-321.

18/ Ramos Boyoli, Luis Miguel y Richter, Carlos; "El Desarrollo Regional Mexicano: el Papel de la Inversión Pública Federal"; Revista de Comercio Exterior; Vol. 26 #2; febrero de 1976; México. p.p. 175-180.

19/ Ibarra M, David; "Mercados, Desarrollo y Política Económica"; en El Perfil de México en 1980, Tomo I; Siglo XXI. Ed. México, 1970. pág. 114.

20/ Vitelli, Guillermo; "México: La Lógica del Desarrollo Capitalista Dependiente", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; Selección de R. Cordera. ob.cit.; pág. 207.

21/ Ayala, José; "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976"; en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, ob.cit.; pág. 578.

- 22/ César, María Amparo y Peres, Wilson; "El Discurso sobre -
la Economía Mixta Mexicana: Una Noción, Tres Proyectos"
Documentos de Trabajo, serie estudios políticos; CIDE, ju-
nio de 1982. Este trabajo será utilizado in-extenso para-
este inciso.
- 23/ Garay, Enrique; "La CONCANACO, Opuesta a la Rectoría Esta-
tal", UNOMASUNO, 23 de mayo de 1983, primera plana, Méxi-
co.
- 24/ Tello, Carlos y Cordera, Rolando; "En la Lucha de Clases -
se Cifra en el Camino del País: la Carta Empresarial, la
Obrera; Neoliberalismo, por jugarse"; Revista Proceso - -
No. 213; diciembre de 1980, México.
- 25/ Ideario del Consejo Coordinador Empresarial, Centro de Es-
tudios Sociales del CCE; Serie DOC, Núm. 010, México, 1980.
pág. 11.
- 26/ Garza Sada, Bernardo; "El Sector Privado como Fuerza Mo --
triz del Desarrollo Económico"; Ponencia presentada al Se-
minario Internacional sobre "El Papel de los Sectores Pú-
blico y Privado en el Desarrollo Socioeconómico"; COPARMEX,
S/F, México.

- 27/ Valderrábano, Azucena; "Censuró el Empresario el Intervencionismo Económico", UNOMASUNO, 11 de enero de 1983, México. pág. 3.
- 28/ Rodríguez, Roberto; "Las Políticas Económicas deben ser Fijadas en Primer Término por la Iniciativa Privada: COPARMEX", El Día, 4 de febrero de 1983, México.
- 29/ Ideario del CCE; Op. Cit.; pág. 9
- 30/ Escandón, Eustaquio; "La Economía Mixta y el Desarrollo";- Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre -- "El Papel de los Sectores Público y Privado en el Desarrollo Socioeconómico"; COPARMEX, S/F, México.
- 31/ Ideario del CCE: Op.Cit.; pág. 9
- 32/ Ayala, José; "Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal; 1970-1976"; en "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana"; Selección de la R.Cordera; Lectura #39; F.C.E. México, 1981; pág. 575.
- 33/ "CNC Denuncia Campaña de la Iniciativa Privada"; UNOMASUNO, 16 de junio de 1983; pág. 4.
- 34/ Quezada, Angélica; "El Empresario Puede Recuperar Posiciones"; UNOMASUNO; 25 de mayo de 1983; primera plana; México.

- 35/ Proposiciones de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para incluirse en el próximo Plan Básico de Gobierno 1982-88. Consejo Nacional del Congreso del Trabajo; septiembre de 1981; México. Citado por Casar, M.A. y Peres, W., Op.Cit.
- 36/ Peres, Wilson; "El Papel de la Empresa Pública : el punto de vista de funcionarios de alto nivel del Gobierno mexicano"; Documentos de Trabajo; Serie Estudios Políticos; CIDE; junio de 1982.
- 37/ Solana, Fernando; "Los Marcos de la Reforma Administrativa"; en Revista de Administración Pública; No. 22, INAP, pág.41 México, 1971.
- 38/ PGD; S.P.P.; 10.1.2.7., p.p. 108-109, México, 1980.
- 39/ "Empresas Públicas, Eficaz Instrumento para el Desarrollo; Conclusiones del Foro de Consulta Popular"; Unomásuno; México, 10 de marzo, de 1983.
- 40/ "Reorganizar paraestatales en el agro: Jesús Uribe"; -- Unomasuno; México, 26 de mayo de 1983.
- 41/ Avilés, Víctor; "La Venta de Paraestatales, Política Realista muy Deseable: La CONCAMIN"; Unomasuno; 19 de junio -- de 1983. pág. 7.

- 42/ Casar, Ma. Amparo y Peres, Wilson; "Tres Puntos de Vista - Sobre la Economía Mixta Mexicana: Empresarios, Burocracia- y Movimiento Obrero"; Documento de Trabajo No.3; Serie Estudios Políticos; Marzo de 1982, pág. 4; México.
- 43/ "El Manifiesto a la Nación: por una nueva sociedad"; de la - Diputación Obrera; 30 de octubre de 1979. Citado por Ca - sar y Peres; Op. Cit.
- 44/ Proposiciones de la CTM; citado por Casar y Peres; Op.Cit.
- 45/ Ibid; p.p. 7-8
- 46/ Octavio Ochoa, Jorge; "Replantea la COR: deben nacionalizar - se la banca y algunas industrias básicas"; El Día; 16 de - abril de 1982; p. 11. México.
- 47/ Declaración de Guadalajara, Programa Popular para llevar - adelante la Revolución Mexicana; abril de 1975, pág. 25; - México.
- 48/ Ibidem, pág. 26.
- 49/ Plan Económico Nacional que el Congreso del Trabajo debe - llevar a la consideración del Gobierno de la República; -- 1978; citado por Casar, M. Amparo y Peres, Wilson; Op.Cit. p.p. 10 y 13.

C A P I T U L O

III

LA EMPRESA PUBLICA EN EL
PERIODO RECIENTE EN MEXICO

Este último capítulo tiene como finalidad penetrar más a fondo en lo que ha sido la gestión productiva reciente por parte del Estado mexicano, y su inserción en el sistema nacional de planeación. Aunque se ha mencionado en algunas partes anteriores del trabajo, aquí se pretende obtener una visión más detallada, más directa de lo que ha sido, en los últimos años, el sector paraestatal nacional.

Primeramente, se definirá el objeto preciso de estudio, esto es, el sector propiamente productivo del Estado. De esta forma, queda fuera del mismo toda aquella actividad estatal que no se vincule con la producción de bienes y servicios para el mercado, i.e., no se analizarán actividades tales como las administrativas, la defensa nacional y otras que realice el Estado no vinculadas directamente con su aparato productivo.

Dos incisos permiten desglosar mejor este punto: uno referente a las características del sector productivo estatal por ramas de producción, lo cual aclara en cuáles sectores de la economía nacional es donde el Estado interviene en forma más decisiva (cuantitativa y cualitativamente). Esto es, en qué empresas radica su fuerza y potencial económico más significativo. En este sentido, convendrá detenerse en cada rama o empresa que amerite un estudio más detallado.

Seguidamente, el segundo inciso proporciona indicadores que permiten conocer y evaluar cuál ha sido la trayectoria re-

ciente de las empresas del Estado. Habiéndolas visto sectorialmente, podremos generalizar un poco el enfoque y manejar indicadores macroeconómicos que nos señalen su desenvolvimiento en aspectos tales como producción, empleo, saldos financieros, importaciones, exportaciones, etc.

Es claro que estas cifras se pueden traducir en evaluaciones más o menos globales del quehacer productivo estatal. Es decir, mediante tales indicadores es posible emitir juicios sobre el papel efectivamente desempeñado para con el resto de la economía y del país, tomando en consideración el rol que le fue asignado, tanto particularmente como en su conjunto. Ambos criterios se toman en consideración: el de cuantificar, de describir, y el de análisis evaluatorio.

Por último, en la segunda parte del capítulo se investiga el papel que se le asignó a la empresa pública en el proceso planeatorio gubernamental. No será necesario recorrer todas las modificaciones de tipo legal o administrativo que fueron conduciendo a tal fin planificador, sino más bien analizar directamente de los planes industrial y global de desarrollo el papel asignado.

Dado el intento por parte de las autoridades centrales del país por coordinar más y mejor las actividades económicas, a las empresas públicas, como poderoso instrumento de política económica, se les enmarcó también en dicho esfuerzo. Se pretendía,

entonces, conducir programadamente su gestión; de allí la incuestionable atención que merece el destacar cuál ha sido el criterio que ha dado la pauta para tales o cuales desempeños del sector en cuestión.

Cabe hacer la consideración referente a que tantas décadas de gestión de las empresas públicas se pueden considerar sintetizadas en esos documentos nacionales. Allí se recoge la historia de las empresas públicas y se las proyecta hacia el futuro. Ciertamente, será por demás interesante profundizar en el análisis de tales aspectos en esos planes de desarrollo.

3.7 EL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL.

Uno de los instrumentos más directos que el Estado interviene para incidir en la actividad económica es la empresa pública, la cual dicho sea de paso, está constituida por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Cabe aclarar, sin embargo, que aquí las vamos a considerar unitariamente, es decir, como un conjunto integrado de empresas tomadas aisladamente, si bien algunas veces se mencionen individualmente. El objeto de esta modalidad analítica es, ante todo, para percatarnos mejor del peso específico de las empresas públicas en la actividad económica global.

Mediante ellas el Estado puede, y lo hace, aprovechar su autonomía respecto del mercado para imprimirle a la estructura -

económica el rumbo deseado. Son una fuerza productiva, material, a disposición del Estado, que potencia sus ventajas políticas y económicas frente a otros intereses y poderes.

El papel que las empresas públicas han jugado en el proceso de desarrollo de México en general, y del Estado en particular, ha sido complejo y diverso. Tan es así que se puede afirmar -- que aunque han contribuido a reforzar la soberanía nacional (el caso de PEMEX y de la CFE, por ejemplo), también lo es que han servido asimismo para subsidiar y favorecer a grandes empresas - extranjeras, vía precios bajos y compras y contratos abultados. Además, han favorecido la creación y sostenimiento de un mercado de trabajo; empero, han sido utilizadas también como "canalizadoras de excedentes" (R. Cordera) del sector público al privado, o sea que en ellas se genera plusvalía que puede convertirse en capital (privado). Paralelamente, mediante el corporativismo sindical ("los grandes sindicatos, en particular, están en las empresas estatales" ^{1/}) se frenan y desvirtúan los intereses y demandas de sus trabajadores. Además de lo anterior, -- las empresas públicas han desempeñado diversos roles, mismos -- que se mencionarán a lo largo de este capítulo.

Es muy conocido y reconocido el hecho de que el Estado mexicano ha pretendido, con cierto éxito, estimular el desarrollo capitalista en el país. También lo es que a partir del gobierno cardenista, particularmente desde M. Alemán Valdés, este deseo se transformó en frenesí, y todo cuanto hizo y dejó de ha -

cer el Estado fue en beneficio directo y casi inmediato del capital privado, tanto el nacional como el extranjero. En este sentido bien cabe la afirmación referente a que en cuanto a producir plusvalía y realizarla en el mercado "el Estado mexicano ha intentado sistemáticamente darle solución a estas dos cuestiones básicas con su política económica y financiera y, en general, con su política global" 2/.

El caso, aparentemente ilógico o contradictorio, es que sin tal intervención económica del Estado mexicano la actividad productiva no sería al ritmo que tiene actualmente. Es decir, al mantener el proceso vital del capitalismo, el Estado productivo se ha vuelto imprescindible para el propio crecimiento económico capitalista. De no intervenir el Estado en la economía, la evolución y sentido de esta última no sería lo que es ahora, y se habrían dado conflictos y alteraciones de mayor significancia, que pudieran haber desembocado en parálisis y regresión económica (amén de un sinnúmero de efectos colaterales).

Así, pues, no parece aventurado afirmar que México ha llegado a ser lo que es en la actualidad fundamentalmente debido a la intervención estatal en su vida económica. Es él quien le ha imprimido, al final de cuentas, el sello definitivo al país, más que otros sectores, más que otras fuerzas, configurando de forma definitiva la estructura socioeconómica nacional. Aunque detrás de todo esté la fuerza de trabajo humana, no obsta para que las grandes realizaciones, tales como proyectos e inversio-

nes físicas, las políticas agrarias, de comercio exterior, - -
etc., las regulaciones monetarias, crediticias y financieras, -
y muchas otras actividades no sólo económicas sino también so -
ciales, culturales, etc., tengan que ver muy directamente con --
el intervencionismo estatal. Y no se trata aquí de proclamar --
que el Estado sea un ente supremo, sino simplemente constatar --
como un hecho innegable su presencia definitoria en la vida to -
da del país y sus habitantes. Para decirlo de otra forma: "hoy
difícilmente podría encontrarse alguna institución política o --
económica en nuestro país, en cuya formación o desarrollo no ha -
ya participado el Estado" 3/.

Retrocediendo en la historia reciente de México, vemos que -
siguiendo la política tradicional de industrializar al país - -
(realizando inversiones en infraestructura básica; políticas - -
tributaria y crediticia que favoreciera la acumulación indus - -
trial; empresas públicas que satisficieran la demanda nacional - -
de insumos baratos para las industrias; etc.), el Estado fue - -
permitiendo que se gestaran y desarrollaran ciertos elementos --
y condiciones que, aunque potenciales al inicio, con el paso del
tiempo se transformaron en críticos y explosivos. De hecho, se -
fueron acumulando presiones de tipo financiero, productivo, polí -
tico, social, etc., que detonarían empezando la década de los --
setenta.

La década y fracción que va de 1954 hasta finales de los --
60, se caracteriza precisamente por la estabilidad en los pre --

cios, por un crecimiento económico rápido y sostenido, por la - estabilidad cambiaria, una baja tasa inflacionaria, si bien se - profundizaba en la dependencia externa. Esta mayor dependencia - del exterior se debió a que ante una creciente demanda de bie -- nes de producción importados hubo que recurrir, además de a las - divisas obtenidas del campo, a un mayor endeudamiento externo -- y a la inversión extranjera directa (principalmente de los Esta - dos Unidos). De esta forma, los fuertes gastos estatales, ten - dientes a crear condiciones favorables para los inversionistas -- privados, derivaron en un déficit presupuestal también acelera - do. Este déficit se debió en gran medida a la débil política -- tributaria, que resultó insuficiente para captar los ingresos -- necesarios para cubrir dichos gastos, disparándose la deuda pú - blica. Este esquema de financiamiento fue conduciendo, inevita - blemente, a un callejón sin salida, como veremos más adelante.

Otro hecho que resalta de la economía mexicana de los 70 -- es el rápido crecimiento de los precios, o sea una fuerte pre -- sión inflacionaria, cuyo dinamismo se puede relacionar con las - repercusiones de los precios internacionales a través de las -- importaciones de alimentos (resultados principalmente de las -- crisis agrícola). Es decir, las repercusiones de los precios -- externos y las presiones sociales y políticas de los productos - agrícolas, aunado al hecho de que los industriales mantuvieran - fija su tasa de ganancia, dio como resultado una expansión in - flacionaria desorbitante.

Se habría acumulado, repito, una serie de problemas importantes que al Estado tocaba resolver 5/. De allí que su presencia económica se ampliará considerablemente. De hecho, la política económica del echeverriato pretendió reformar el modelo seguido por el sistema mexicano, que había abandonado 'los compromisos sociales' que la Revolución se había impuesto en 1917. Se negó, por tanto, que primero hubiera que crecer para luego repartir los frutos del crecimiento 6/.

En cuanto a la nueva política económica, sus orientaciones principales estaban encaminadas a:

- 1) el crecimiento económico con redistribución del ingreso;
- 2) fortalecer las finanzas públicas, elevando la captación estatal;
- 3) disminuir el desequilibrio externo, y
- 4) la reactivación agrícola.

Como se puede apreciar, estos objetivos tendían a incidir directamente sobre los problemas generadores de la crisis anteriormente mencionados.

Con esta política económica se pretendía, principalmente, aminorar los déficits fiscal y externo, que representaban ya una enorme deuda externa. Se implementó una política restrictivista que aunque sí disminuyó tales problemas, agudizó otros, tales como un descenso en el crecimiento económico, por tanto --

un aumento en el desempleo, y una mayor concentración del ingreso. A su vez, la reducción del gasto público propicia que pierda dinamismo la industria y ésto, por su parte, desestimula la inversión privada. Mediando otros muchos factores, durante 1972, 1973 y 1974 se aplica una política expansionista del gasto público que pasa de 147 miles de millones de pesos a 202 y después a 231 miles de pesos, respectivamente.

Por su parte, la inversión pública federal pasa de 22.6 - - miles de millones de pesos en 1971 a 66.4 en 1974, creciendo - - a un ritmo de 43.5% (del cual se destinó una parte considerable al campo).

Resultado de esta política de "stop and go", se agudizan - - otros problemas tales como el déficit público, el endeudamiento externo y una acentuada escalada de precios. A partir de este punto, el Estado se ve nuevamente obligado a congelar el gasto público durante los últimos años del sexenio, favoreciendo aquellos destinados a los sectores productivos y en perjuicio de los gastos sociales y de empleo. Con esta medida se originan, de - - nueva cuenta, problemas de desempleo, estancamiento y concentración, etc., sin disminuir los problemas originales de déficit - - comercial, inflación y endeudamiento externo. Con este tipo - - de política es de suponer que la conducción de la actividad económica quede temporalmente en manos del sector privado (de los grandes oligopolios) y, consecuentemente, que disminuya la participación estatal en el proceso económico ¹¹. Sin embargo, - -

también es posible pensar que aunque la política monetaria ha sido la principal dentro de la política económica global, -- se haga uso de la política fiscal, en forma de contracción del -- gasto público en períodos de crisis .

En 1975, gracias a un aumento en la capacidad financiera -- del Estado en el año anterior, se planteó el gasto público como -- la palanca principal para mitigar la tendencia estancacionista -- que se manifestaba. Efectivamente, el ingreso público creció -- notablemente respecto a 1974 ^{8/}; empero, los gastos lo hicieron -- en forma más que proporcional, lo que dio por resultado un dé -- ficit público mayor que el del año anterior en un 63%.

Cabe destacar que en este déficit público el sector paraes -- tatal jugó un papel importante al representar un poco más del -- 50% del mismo. Esto, sin embargo, lo veremos un poco más ade -- lante cuando lleguemos al papel de las empresas públicas en el -- período reciente, después de esta breve introducción a la situa -- ción global de la economía mexicana en la década pasada y las -- medidas de política económica implementadas por el Estado fren -- te a tales circunstancias.

Se menciona que en ese sexenio (1970-76) lo que se preten -- dió, fallidamente, fue recuperar la vena popular y transforma -- dora de la Revolución mexicana y hacerla coincidente con una nue -- va fase de acumulación del capital ^{9/}. Es decir, basándose en --

un nacionalismo reformista, el gobierno de Luis Echeverría -- pretendió fortalecer al Estado, rector de la vida económica, -- con la finalidad de modificar la estrategia de desarrollo.

Visto ese período desde otra óptica, empero, se podría considerar que como pocas veces en la historia contemporánea del -- país, la política económica echeverrista fue de promoción a la -- acumulación privada, así como de fortalecimiento del desarrollo nacional, interviniendo el Estado en forma muy directa en la -- actividad económica. De esta forma, el Estado mexicano cumplía -- nuevamente su histórica doble misión: apoyar la acumulación -- privada mediante estímulos de todo tipo y, a la vez, como elemento clave para la reproducción del sistema, mediante la formación de capital.

De la primera función hablando por sí solos los señalamientos de un representante del sector privado, Roberto Guajardo -- Suárez, presidente de la COPARMEX durante muchos años, en el -- sentido de que "pocos regímenes como el presente se han preocupado más de la promoción y el estímulo a la iniciativa privada. En sólo tres años se han dictado más decretos y disposiciones -- diversas, promotoras del sector empresarial, que durante todo -- el sexenio anterior" 10/.

Siendo que nuestro interés se centra más en la gestión productiva del Estado, veamos a continuación cómo fue su desempeño en estos últimos años.

A fines de 1976 había casi 800 entidades del sector paraestatal, de las cuales 126 eran organismos descentralizados, 403 eran de participación mayoritaria, 96 fideicomisos no crediticios y 115 de crédito, y 55 de participación minoritaria 11/. Estas cifras nos dan una idea de las dimensiones que adquirió el Estado económico, el sector paraestatal, durante el gobierno echeverrista. En 1975, sus recursos totales fueron del orden de los 375 mil millones de pesos, de los cuales un 70% de ellos correspondió a las empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios, y el 30% restante a las de fomento económico. Para poder hacer comparaciones más precisas, considérense que en 1970 esta cifra total ascendió a 145 mil millones de pesos, o lo que es lo mismo, más de dos y media veces de incremento en cinco años.

Para 1975, los ingresos de operación del gobierno fueron de 168 mil millones de pesos, mientras que en 1970 fueron de casi 54 mil millones de pesos. De esa cifra, cerca de 110 mil millones correspondieron a valor agregado, por lo que la participación del sector paraestatal en el PIB de 1975 fue de 11.5% 12/. Además, se dio empleo a más de 670 mil personas, cifra que para 1970 fue de poco más de 400 mil; así, en ese lustro se crearon más de un cuarto de millón de nuevos empleos. Por su parte, la derrama de salarios pasó de 16 mil millones de pesos a casi 49 mil millones en esos mismos años, representando un incremento de tres veces. Otro aspecto de no poca importancia es el de los impuestos pagados por el sector paraestatal,

mismos que en 1975 ascendieron a poco más de 12 mil millones -- de pesos, un 12.5% del total de los ingresos tributarios totales del gobierno federal.

Se superó el retraso que había en las industrias básicas, suministrándose las materias primas y energía necesarias para la actividad propiamente productiva; tales insumos estratégicos de uso difundido son, por ejemplo, el petróleo, acero, electricidad, fertilizantes, etc. Las inversiones realizadas en el sexenio duplicaron la producción petrolera de crudo, la capacidad de producción de energía eléctrica y la de acero, así como el valor de la producción minera y petroquímica (solamente los proyectos minerometalúrgicos en que participó el Estado representaron una inversión de unos 23 mil millones de pesos).

Una crítica fuerte que recibió el gobierno de esos años -- fue que con el elevado gasto público se estimuló la inflación. Es cierto, por lo demás, que la política fiscal estuvo mal implementada, pues fueron mayores los gastos que los ingresos públicos. Sin embargo, no habría que quedarse en este nivel del análisis; más bien habría que indagar en qué se gastó y por qué. El carácter del gasto se debe medir, pues de otra forma, por lo que las causas y consecuencias de esta disparidad fiscal las veremos a continuación.

Dichas erogaciones federales representaron un 26% del PIB -- en 1971, mientras que en 1976, un 40%. El objetivo era, como --

ya se mencionó, el fomento industrial (con un 33.5% del gasto -- total); la educación, salud y seguridad social recibió un 23%; -- el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola el 15%;-- y el resto se destinó a transportes y comunicaciones, administra ción, defensa, etc. El elevado porcentaje de la inversión públi ca federal que se destinó a la formación bruta de capital (45% - en 1975 frente a un 30% en 1971) nos indica la prioridad que se le dio a ese rubro. A su vez, fue mayor la tasa de crecimen to de la inversión bruta fija (7.2%) en ese período que la del - PIB (5.7%).

Estas elevadas cifras de la inversión pública federal no -- hacen más que reflejar aquello que la administración había esta blecido que haría: que con ese poderoso instrumento de políti -- ca económica el Estado dirigiría el crecimiento económico, coor dinando los recursos para el cumplimiento de los grandes obje -- tivos nacionales. Se debe mencionar, por lo demás, que en con -- traste con estas fuertes erogaciones públicas, la inversión pri vada tuvo una tendencia a la baja en ese primer lustro de la dé cada pasada.

Así, desde el inicio del sexenio, a principios de 1970, -- se crearon nuevas empresas estatales, a la par que el gobierno -- fue adquiriendo otras ya establecidas y que pasaron a ser de par ticipación mayoritaria. Los objetivos de este ensanchamiento -- del sector paraestatal fue de incorporarle ciertas actividades -- estratégicas para la actividad económica nacional, reactivar la -

economía, impulsar sectores y regiones con escaso desarrollo - - relativo, etc.

Como ya se mencionó (ver nota 5 de este capítulo), uno de los problemas cruciales que enfrentaba la economía en esos años era el retraso productivo de acero, petróleo, electricidad, - - etc., entre otros. De aquí que una porción considerable de los gastos estatales fuera canalizado hacia esas áreas, vía empresas controladas presupuestalmente (Pemex, CFE, Sicartsa, etc.).

Ante la necesidad imperiosa de ampliar los volúmenes de -- producción de esos sectores claves, el Estado se ve inducido a -- efectuar gastos en ellos (un 25% del aumento del gasto público-federal, mencionado anteriormente, fue para energéticos); gas - tos que, por lo demás, son absolutamente necesarios pues, aun - que la productividad en dichas áreas sea difícil de cuantificar - y de evaluar, es innegable su impacto en la actividad economi -- ca a más largo plazo. Cabe mencionarse que en el caso de los -- fertilizantes, por ejemplo, se evitaron cuellos de botella, a - raíz de la consolidación de Fertimex en esos años como monopo - lio estatal.

Así las cosas, y frente a tales erogaciones estatales, era de esperar que los ingresos que percibiera fueran, al menos, de igual proporción. Sin embargo, los hechos se presentaron de -- otra manera. El creciente gasto público federal de ese sexenio no estuvo acompañado de adecuadas medidas de financiamiento, --

por lo que el déficit público fue cada vez mayor.

Como se sabe, hay tres formas convencionales de que el Estado perciba ingresos ^{14/}: de las utilidades de sus empresas; -- de los tributos (directos e indirectos) que percibe por la vía -- de impuestos, cuotas, derechos, productos, aprovechamientos, -- etc.; y, finalmente, de los préstamos internos y externos, es -- decir, de la deuda pública. A continuación veremos, principal -- mente, la primera; aunque de alguna manera abordaremos las reper -- cusiones de unas a otras, y de todas en conjunto respecto a las -- finanzas globales del régimen.

Es harto conocida la concepción y su consiguiente trayectoria que ha prevalecido en la política de precios y tarifas de -- los bienes y servicios que el Estado proporciona a la economía -- y a la sociedad en su conjunto. De hecho, los antecedentes de -- dicha política de precios y tarifas se remonta a muchos años -- atrás (como ya se ha visto en este trabajo). Frente a esta dé -- bil estructura financiera de las empresas estatales, éstas se -- han visto, tradicionalmente, obligadas a recurrir al subsidio -- del gobierno, quien les transfiere recursos para financiar sus -- programas de gastos (tanto corrientes como de inversión), o -- bien recurrir al crédito, es decir, al endeudamiento. Una forma, -- la única quizás, de evitar ésto sería elevando sus precios y ta -- rifas a medida que aumentan sus costos. Empero, esto significa -- ría afectar, a su vez, la estructura de costos del sector priva -- do, o dicho de otra forma, reducir sus tasas de ganancia. Vol-

vemos a la ya conocida frase de "las pérdidas públicas son ganancias privadas".

Esta política de precios y tarifas públicas se tradujo en que "para los seis años de la administración (echeverrista), -- estos apoyos explicaron más del 60% del déficit del gobierno -- federal" ^{16/}. Esta cifra se desglosa así: en 1971 dichos apoyos representaron el 117% del déficit del gobierno federal; en 1972, el 61%; en 1973, 57%; en 1974, 56%; en 1975, 68% y en -- 1976 el 47%. Se podría inferir que lo que le pase al sector paraestatal es un poco el reflejo de lo que le pasa a todo el sector público: como el verdadero beneficiario de sus bajos ingresos es el sector privado, nacional y/o transnacional, debe recurrir crecientemente al endeudamiento interno y externo para hacer frente a su descapitalización. Empero, los nuevos préstamos deben ser mayores para amortizar, a su vez, las deudas -- anteriores y sus intereses (en el caso de las empresas públicas, esto se traduce en una menor proporción de la nueva deuda a la ampliación de la capacidad productiva). De esta suerte, "la -- crisis financiera de la empresas pública ha retroalimentado, -- en un verdadero círculo vicioso, la crisis fiscal del Estado, -- al obligar a éste a aumentar sus transferencias y disminuir -- los ingresos fiscales provenientes del sector paraestatal" ^{17/}.

Así, pues, siguiendo una política paraestatal de subsidiariedad, el Estado no sólo dejó de percibir mayores ingresos

y utilidades de sus empresas, sino que tuvo que recurrir al endeudamiento externo para hacer frente a su elevado déficit fiscal. Estos incrementos en la deuda, sin embargo, no son atribuibles solamente al subsidio paraestatal o a malos manejos del erario público; también influyó notablemente la fuga masiva de capitales, el pago del servicio a la deuda contraída con anterioridad, las remesas de utilidades del capital extranjero invertido en el país y, además, la deuda privada.

Vefamos, entonces, que a partir de 1970 las empresas públicas crecen a una velocidad inusitada. Este crecimiento, no obstante, no va acompañado de una paralela capacidad mayor de autofinanciarse, principalmente debido al "congelamiento" tradicional de los precios de sus bienes y servicios (política parcial - ésta, dentro de un contexto más amplio de apoyo a la acumulación privada) ^{18/}. Por otra parte, este crecimiento de las empresas públicas creó problemas de coordinación y de su adecuado control, sobre todo dada la enorme masa de subsidios que les fue transferida. Este descontrol se tradujo en los hechos principalmente en una falta de visión del conjunto y de sincronización de los programas, proyectos, de desorden administrativo, corrupción, etc. ^{19/}.

Si bien es cierto que el conjunto de las empresas públicas tuvo, en esos años previos a la crisis de 1976, un desenvolvimiento financiero deficitario, y vistas ya las causas principales que condujeron a que así fuera, no debemos quedarnos en ese

nivel del análisis. Hay otros elementos a considerar para evaluar en forma más completa su papel desempeñado (o a desempeñar en el futuro), como son los relativos a ser fuente de empleos, productora de bienes básicos, y otros.

Otro aspecto importante es que, a pesar del incremento de los precios en ese período (i.e., inflación), los bajos precios de las empresas públicas permitieron que no se deteriorara más aún el poder adquisitivo de las capas populares. De esta forma, el consumo popular no se vio tan reducido de no haber habido este bajo nivel de precios de los bienes y servicios públicos. No ha de ser del todo lo mismo percibir bajos ingresos (como los son los salarios populares de cualquier país subdesarrollado) y que los bienes de consumo general sean relativamente caros e innaccesibles, a percibir bajos ingresos pero con precios de dichos productos más bajos (lo que redundaría en un mayor poder adquisitivo). La contrapartida de estos precios subsidiados es que tiende a deprimir, a su vez, por la vía antes mencionada, la estructura general de salarios y frenar así las demandas económicas de los trabajadores.

Estas formas de beneficio social de las empresas públicas (generación de empleos y elevación del poder de compra) se enmarcan dentro de una política más general como es la de distribución del ingreso nacional, la cual ha ocupado siempre un lugar especial en el discurso oficial. Vemos, pues, que sí han cumplido con este objetivo general, al cumplir con los otros dos

que lo integran.

Otro elemento a su favor es que, como ya se mencionó, contribuyen a la Hacienda Pública, ya sea mediante mayores ingresos impositivos o como subsidios menores (dependiendo ambos del nivel de sus propias utilidades).

Siguiendo con la gestión pública (central y paraestatal) - de los últimos años de la década pasada, vemos que a partir de 1976 hubo una ruptura notable respecto a la política anterior. El caso es que ese año se presentó una crisis nacional (inflación, recesión, devaluación, "crisis de confianza", etc.) como pocas veces en la historia moderna del país. No entraremos en mucho detalle al respecto, por salirse un poco de los objetivos del trabajo. Baste decir que ese año se habían acumulado suficientes dificultades como para que la crisis se manifestara brutalmente y determinara, además, la política económica a seguir en años subsecuentes.

Así, junto con la decisión de devaluar el peso se presentó un paquete de medidas tendientes a estabilizar la economía - (programa de estabilización convenido con el Fondo Monetario Internacional). Entre dichas medidas destacan "la reducción del gasto público, la expansión restringida del crédito interno, restricciones a la emisión primaria de moneda, el desmantelamiento del proteccionismo a la industria, poner topes al endeudamiento externo y también al crecimiento de los sala --

rios" 20/. De éstas, las que nos interesan directamente son -- las referidas al gasto público y a la actividad industrial.

Entre las repercusiones más inmediatas que tuvieron tales medidas están el estancamiento del producto, el incremento del desempleo y del subempleo, una mayor inflación, caída del salario real, etc.

Las recomendaciones que el FMI hiciera respecto a la difícil situación del país estuvieron encaminadas además a reducir la participación del gasto público en el PIB, y a "regular las - empresas paraestatales, mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal... instrumentar una política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por ellas que contribuya a reducir el déficit del sector público y que mantenga una estructura flexible en función de los aumentos de costos, y que evite subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de consumo popular... incrementar los ingresos corrientes - del sector público en un 1.5% del PIB en 1977, ya sea por la vía tributaria o por la vía de los precios y las tarifas de las empresas públicas o una combinación de ambas..." 21/.

Resulta evidente que lo que se pretendía con estas medidas de corte neoliberal era reducir la intervención del Estado en la economía, a la vez que se privatiza y transnacionaliza; además, liberar precios y al comercio; abaratar la mano de obra, fijando topes salariales, a la vez que hacer recaer sobre los -

trabajadores en general el costo de la recuperación; concen --
tración del ingreso; etc. En resumidas cuentas, de subordinar --
los sectores públicos (el Estado mismo) y social al privado --
(i.e., al capital nacional y extranjero).

A partir de 1977, y después de haber pasado lo peor de la -
aguda crisis del año anterior, el nuevo gobierno replantea los -
términos de política económica anteriores, basándose en un pro-
grama de estabilización, para buscarle una salida a la crisis.
De esta forma, modifica la política fiscal para controlar el des-
calabro financiero externo. El objetivo principal sería el co-
rregir dichos desajustes y contener la inflación.

En 1978, la economía mexicana tiene una recuperación vigo-
rosa debida en gran medida al petróleo. Gracias a él se abren-
nuevamente las fuentes de financiamiento externo; se elevaron --
las exportaciones (sobre todo las petroleras, que ocupaban cer-
ca de dos tercios del total), y se incrementaron los ingresos --
corrientes del sector público (los impuestos pagados por PEMEX-
fueron la parte más dinámica). El papel que desempeñan las en-
tidades públicas, PEMEX y DDF en esos años, es altamente estimu-
lante para la maltrecha economía nacional. De otra parte, tam-
bien fue considerable el incremento que tuvo la inversión priva-
da, la cual había estado estancada desde hacía mucho.

Cabe anticiparse que es en esos momentos de recuperación -

económica, caracterizada por una creciente petrolización y una creciente expansión del déficit externo, cuando toma plena vigencia una estrategia de desarrollo ligada al Sistema Nacional de Planeación. Este estará asociado, pues, con una amplia gama de estrategias, con el fin de dar respuestas al oscuro panorama que presentaba la economía. Dejemos esto, empero, para -- más adelante, cuando veamos el papel de las empresas públicas -- en el Sistema Nacional de Planeación.

Siguiendo con las implicaciones de la política estabilizadora de finales de los setenta y sobre el conjunto del sector productivo estatal, éste continuaba cumpliendo su compromiso -- fundamental de proveer de insumos necesarios y baratos al resto de la economía; esto es, su papel de complementariedad y de apoyo al capital privado, al costo que estamos viendo. Esta -- es la esencia del carácter contradictorio del sector público paraestatal: producir para subsidiar al sector privado aún frente a crecimientos tan descomunales de su déficit financiero. -- Más general aún: el Estado se endeuda (léase la crisis fiscal, -- de que nos habla O'Connor) para que el sistema todo, y específicamente el capital privado (nacional y extranjero) puedan acumular y reproducirse.

El Estado empresarial transfiere parte de su cuota de ganancia al sector privado, permitiéndole que su capital se valore y obtenga las ganancias requeridas para que se mantenga la acumulación. Este es el ciclo de la que se conoce como 'el fi -

nanciamiento público de la producción privada', mismo que se -- realiza a través de los subsidios o transferencias tales como -- las políticas de compra y de venta de las empresas públicas, -- la política fiscal, etc. En el caso de PEMEX, por ejemplo, es -- evidente que sus utilidades podrían ser mucho más elevadas, da -- do su carácter monopolístico (con recursos tan estratégicos como -- son los hidrocarburos) sobre el mercado. De esta forma vemos -- cómo (siguiendo a O'Connor) la tendencia al déficit estatal es -- estructural, pues sus crecientes requerimientos de gasto son -- mayores que sus posibilidades reales de incrementar sus ingre -- sos. Así, a pesar del déficit, el Estado debe proseguir con sus -- funciones permanentes de apoyo a la acumulación y de legitimar -- el sistema.

Hasta aquí se ha pretendido esbozar un esquema general de -- lo que fue el intervencionismo estatal en la economía a través -- de sus empresas durante la década pasada. Sin embargo, para -- mejor analizar la relevancia de las empresas públicas conviene -- desglosarlas por ramas de actividad, y no tanto ya como un todo -- homogéneo o como un conglomerado de empresas, sin posibilidad -- por tanto de captar los detalles, esto es, el actuar particular -- de las empresas públicas, sectorialmente hablando. De esto tra -- ta el siguiente tema.

1.1. LAS DISTINTAS RAMAS DE PRODUCCION.

De lo expuesto hasta aquí resulta evidente que la acción --

industrial estatal ha cumplido una tarea importante, en cuanto a que ha apoyado y respaldado al resto de la economía. Esta -- tarea se manifestó concretamente en la creación de la infraes -- tructura necesaria para el desenvolvimiento económico, en la exportación y suministro de recursos (sea insumos o bienes finales) al resto del conjunto industrial nacional y, en general, -- en la conformación de la actividad y estructura económica globales.

Para profundizar más aún en el papel desempeñado por las empresas públicas en la industrialización reciente del país, convendría desglosar sus actividades por ramas de producción, de -- tal forma que podamos apreciar puntualmente su desempeño sectorial. Por esto, conviene aquí dejar temporal y parcialmente de lado el criterio de 'unidad analítica' en cuanto a empresas públicas en general, para adentrarnos un poco más en sus particularidades: cuáles son, cuántas, dónde actúan, qué peso tienen, etc.

A una primera instancia es conocido el hecho de que, por ejemplo, el petróleo y la petroquímica, insumos de primer orden para la actividad industrial, son provistos exclusivamente por el Estado. Sin embargo, quizás resulte menos conocido el criterio con que fue pensada y ejecutada la política energética -- en el período reciente. Quizás resulte menos conocida aún la -- evolución seguida en otras ramas, Es precisamente esto lo que --

veremos a continuación.

Dado que en las últimas décadas, y sobre todo en los 70's, la intervención productiva del Estado en la economía se ha centrado principalmente en la industria de los energéticos, de la siderurgia, minería, fertilizantes y de bienes de capital, fundamentalmente, conviene analizar en particular estos sectores -- o ramas de producción.

Cada una de ellas ha cumplido un cierto papel destacado, -- si bien unas más que otras, dependiendo del momento histórico -- y de las atribuciones de política económica encomendadas. La -- importancia que se le atribuirá a cada uno, en nuestro caso, -- vendrá dada por su producción y generación de empleos y por su peso relativo dentro del sector, es decir, en comparación con -- las empresas privadas a que se enfrentan, sean nacionales o extranjeras.

Cada rama tiene, por su parte, una característica propia: están las ramas estratégicas, donde la participación estatal ga rantiza el interés nacional; las ramas prioritarias, que no -- tienen interés para el sector privado por entrañar un alto ries go o una elevada inversión; aquellas otras que podrfan resultar cuellos de botella y que tampoco representan un interés para la iniciativa privada; por último, están aquellas que se deben -- mantener funcionando para abastecer al mercado 22/.

Las estratégicas, por ejemplo, son actividades que el Estado viene desempeñando casi desde los mismos inicios de su existencia ^{23/}, y que presumiblemente seguirá haciéndolo. Aquí se encuentran los insumos estratégicos, tales como los energéticos, los petroquímicos básicos y los fertilizantes, sobre los cuales el Estado tiene un control monopólico indiscutible. También caben en esta rama, aunque ya con participación privada, -- la actividad azucarera, la siderúrgica, la producción de medios de transporte y otras.

La industria azucarera es considerada estratégica principalmente como fuente de ocupación en el campo; además, desde el punto de vista del desarrollo agrícola y como un artículo básico de consumo masivo (popular e industrial). La industria siderúrgica, por su parte, abastece a otras ramas de la economía. Cuenta con dos grandes empresas: Altos Hornos de México (creada en 1942) y la Siderúrgica Las Truchas. En cuanto a los fertilizantes, la política estatal de centralización sigue vigente, -- con un total control sobre la exclusividad en su distribución -- en el país, necesaria para producir alimentos.

En cuanto a los sectores prioritarios, se pueden citar -- principalmente la minería y la producción de bienes de capital. Estos bienes tienen la característica de que intervienen, a su vez, en la producción de otros bienes; es decir, actúan tanto -- como intermedios en general, los primeros, y como bienes de producción propiamente tales, los segundos. Ambos requieren ele-

vadas inversiones, por lo que el Estado está llamado a intervenir en ellos casi obligadamente.

El sector minero interviene casi directamente, a su vez, en la industria siderúrgica, en la construcción, de química, etc. Por otra parte, la intervención estatal en la industria metalmeccánica o de bienes de capital ha ido en aumento, pues pasó de 8% del total en 1977 en la fabricación a 13% en 1981. Sin embargo, la producción interna de productos metalmeccánicos fue inferior a la demanda, por lo que hubo que importar en esos años, revirtiéndose el proceso sustitutivo 24/.

Dentro de tal clasificación, siguen las actividades que -- permiten evitar estrangulamientos como son el transporte mismo, la petroquímica secundaria, el papel y todos aquellos productos que intervienen directa o indirectamente en la elaboración de otros.

La producción pública de medios de transporte está a cargo del Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, principalmente, -- constituida a su vez por Dfisel Nacional, Siderúrgica Nacional -- y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. El Complejo Sahagún fabrica piezas y carros ferroviarios, motores y partes de vehículos de combustión interna; y contribuye al desarrollo e integración de la industria automotriz. La industria del papel, además, ha destacado principalmente por dos empresas, como son la Compañía Industrial de Atenquique y la Fábrica de Papel-

de Tuxtepec (creada en 1941 y 1954, respectivamente). Sin embargo, las importaciones del papel son aún considerables, dado que mucho tiene que ver con el aprovisionamiento continuo y suficiente de la materia prima necesaria.

Por último, están todas aquellas otras ramas que tienen -- que ver con los consumidores, con el mercado como tal. Aquí se mencionarían las empresas distribuidoras estatales, las productoras de bienes de consumo masivo, etc.

Entre las empresas pertenecientes a la rama de fabricación de alimentos están los ingenios azucareros, la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO), Alimentos Balanceados, Productos Pesqueros Mexicanos, etc. Y en las del sector de comercialización: el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), la misma CONASUPO (que distribuye leche, harina, productos enlatados, etc.), la Exportadora e Importadora de Minerales, y otras más. El Estado interviene en estas ramas para evitar disparidades muy acentuadas que lesionen el ingreso y el consumo populares, y también para evitar prácticas monopólicas u oligopólicas lesivas. También participa en otras ramas que inciden en el bienestar general, tales como la de fibras sintéticas, jabones, detergentes, cemento, etc.

Así, pues, su importancia sectorial ha ido en aumento hasta contar en 1980 con 16 de las 30 empresas más grandes del país ubicadas en las ramas ya mencionadas y en telecomunicaciones, co

mercio y turismo.

Por último, cabe señalar que en contraposición con el esquema recién visto, hay empresas públicas que operan en áreas -- donde no es posible destacar su significación económica, social o política. Esto es, empresas tan pequeñas y aisladas del resto del conjunto que no se puede percibir a primera vista la razón de ser de su existencia.

Es cierto, como ya se ha mencionado anteriormente, que no ha prevalecido un criterio uniforme, constante, en la creación y desarrollo del sector industrial público. Esto ha dado como resultado ^{25/}: incoherencias tales que coexisten, simultáneamente, sectores estratégicos con otros de importancia casi nula; falta de integración sectorial; improvisación; utilización desmesurada de sus recursos, aún de los no renovables; conflictos internos obrero-patronales (URAMEX, SME); presencia de administradores-propietarios; etc.

Se aprecia, asimismo, que entre los diversos sectores se aglutinan empresas de todo tamaño; unas con superávit de operación y otras con déficit crónico; con elevada tecnología y -- otras menos tecnificadas, incluso rudimentarias; compiten entre sí aparte de competir con los privados, unas veces son creadas como un proyecto muy cuantioso con finalidades propiamente pro-

ductivas y otras veces para proteger a un grupo social marginado; a veces para promover la participación privada y otras para regularla, frenando los monopolios; finalmente, para regular -- el mercado o para cumplir un mandato constitucional.

El cuadro resultante del área estatal de la actividad productiva es heterogéneo en extremo y desordenado estratégicamente. Su influencia global sobre el devenir económico es vacilante. Es de desear, entonces, que su evolución e impacto sobre el resto de la economía, y por tanto sobre el desarrollo del país, sea resultado de una acción conciente y programada, para que su fuerza incida aún más en la política económica nacional. Pero de todo esto se hablará un poco más adelante. Continuamos con la visión pormenorizada del conjunto principal de las empresas públicas, o de lo que llaman el "núcleo de la industria estatal" 26/.

Vemos, pues, que la actividad industrial estatal es diseminada horizontal y verticalmente en toda la economía en su conjunto; desde las actividades primarias hasta las más complejas y diversificadas. Sin embargo, a pesar de producir y emplear una porción muy considerable del total nacional, hay algunos sectores más relevantes que otros, así como empresas más grandes y poderosas que otras. Veamos dónde se ubican y en qué medida son más relevantes.

Por ejemplo, en la rama del petróleo y de la petroquímica-

básica su producción respecto del total del conjunto industrial fue de 100% en 1975, es decir, allí existe un monopolio estatal. En la electricidad, produce más de 85% del total; en la extracción y beneficio del carbón, mineral y grafito, un 80%; - en las actividades del tabaco, de metales básicos, de minerales metálicos y en la construcción y reparación de equipo de transporte, su porcentaje fluctuaba entre 20 y 30%; y en la industria textil, de alimentos y del papel era menor al 10% ^{27/}. De esta clasificación censal se puede apreciar que si bien existe gran diversificación del sector paraestatal, una porción mayoritaria corresponde a empresas productoras de insumos industriales.

Por otra parte, en 1975 del total de la industria de transformación ocuparon un 8.4% de la mano de obra empleada y de la industria manufacturera (sin incluir derivados del petróleo) un 7%, mientras que la participación en la producción fue de 17.1% y 9.4%, respectivamente. Esto es, en la industria de transformación hubo una proporción dos veces mayor del total producido respecto a la mano de obra empleada, debido quizás a una alta intensidad de capital en dicho sector.

Cabe señalarse que en el sector paraestatal el desarrollo tecnológico se ha orientado fundamentalmente hacia las áreas productoras de materias primas y energéticos, descuidando aquel en las ramas dedicadas a la fabricación de productos más elaborados. También ocurre que a pesar de que es conveniente que

el Estado incursione en ciertas ramas de la producción, a veces no lo hace por falta de conocimientos técnicos indispensables - (como sería en el caso de ciertos productos farmacéuticos, domésticos, etc.). Frente a tal despliegue industrial en ciertos sectores, llama la atención el descuido notorio en otros; por ejemplo, en actividades sociales necesarias, como son el enorme déficit habitacional del país, proveer de más alimentos a las masas populares, y otras series de necesidades apenas satisfechas.

Frente al enorme interés puesto en los energéticos (al petróleo, principalmente) y la derrama elevadísima de recursos - canalizados a este sector (solamente entre 1977, 1978, 1979 -- más de las tres cuartas partes de la inversión pública federal - se destinaron a los energéticos, mientras que el sector siderúrgico vio disminuida su participación en casi la mitad ^{28/}), - por otra parte, se descuidaron sectores tales como el agropecuario, el de bienestar social y otros.

Al final, después de tanto énfasis puesto en el petróleo - como "palanca" que dinamizaría al resto de la actividad productiva y que elevaría el nivel de vida general, y después de haber petrolizado la economía nacional (además de ser casi el único sector dinámico del conjunto industrial, el petróleo representaba cerca del 70% de las exportaciones totales, y los impuestos pagados por PEMEX vitalizaban un poco el erario público); después de este proceso, repito, en el primer semestre de-

1981 se desploma el precio internacional del petróleo y, dada la fuerte dependencia estructural interna con respecto a ese recurso, la actividad económica vuelve a deprimirse (descendiendo el gasto público, el nivel de empleo, de producción, etc.).

Seguidamente a los empeños realizados en la programación del gasto público, el resultado objetivo fue un derroche exorbitante a todos los niveles, corrupción, malos manejos de los recursos paraestatales, desquiciamiento ecológico en las regiones petroleras del país, alza vertiginosa de los precios, etc. Así, la carta petrolera, distintiva de ese sexenio de 1976-1982, no dio los resultados esperados y la economía y el sistema social y político mismo del país volvió a caer en una crisis profunda.

En esos años finales de la década pasada se fortalecieron a las empresas financieras del Estado, las cuales se dedican a mover grandes recursos con la finalidad de inducir al capital privado (con créditos, asistencia, etc.) hacia proyectos necesarios para el desarrollo económico. A través de políticas como la de promoción industrial y financiamiento, el Estado impulsó, asimismo, sus empresas productivas, sobre todo a las vinculadas con la producción de hierro, acero y energía.

Este tipo de estímulos, empero, no beneficia a todas por igual. Es lógico que las más favorecidas fueran aquellas con más capacidad técnica y financiera para emplear dichos estímu-

los. Las pequeñas y medianas empresas, por su parte, si bien recibieron miles de millones de pesos (a través de FOGAIM, -- por ejemplo), en los hechos no tuvieron "la solvencia necesaria para acceder a las ventajas que el Estado ofrecía" ^{29/}. Como resultado, diez grandes grupos privados nacionales fueron beneficiados con una quinta parte de todos los subsidios, exenciones y demás, entre 1977 y 1979. De esta forma, las grandes empresas, ya fueran públicas o privadas, elevaron sus ventas -- con respecto a las pequeñas y medianas en una notoria proporción.

En esos años se da, asimismo, un mayor énfasis al sector -- productor de bienes de capital. De esta forma, se realizaron -- coinversiones entre el capital público y el extranjero. Por -- parte del Estado actuaron Nafinsa, Somex y Banobras, principalmente. Así, se establecen empresas tales como IMEX (con par -- ticipación alemana), Telettra Industrial, S.A. (con inversio -- nistas italianos), Tecnoindustrial Mexicana, S.A., y otras. ^{30/}.

En este punto cabe mencionarse la ambivalencia de tales -- coinversiones, pues si bien representan un avance productivo -- y técnico para el país, pueden no ser tan benéficas toda vez -- que no quede muy claro el alcance y la estrategia de ellas.

Veámos rápidamente la importancia de las empresas transna -- cionales en ese período, para no dejar fuera un aspecto tan -- crecientemente importante de la actividad económica nacional. Es bien conocido el hecho de que dos terceras partes de la in --

versión extranjera directa en México es de procedencia estado-unidense, siguiéndole muy de lejos (8%) la República Federal de Alemania y Japón.

Desde principios de la década pasada las filiales de empresas transnacionales empezaron a dominar ciertos sectores dinámicos de la industria, principalmente el manufacturero. Las atractivas condiciones, si se comparan con las de otras economías nacionales, actuaron como poderoso imán para atraer más capital extranjero al país. Tales condiciones fueron, entre otras, el crecimiento acelerado de la economía, la "confianza" surgida de la estabilidad política, las grandes reservas comprobadas de petróleo, la capacidad de endeudamiento externo, las facilidades internas para entrar y moverse (y volver a salir) con cierta libertad, etc.

Así, a pesar de la Ley para el Control de las Inversiones Extranjeras, introducida en 1973 y 1975, la penetración de las mismas no ha disminuido. Antes bien, han mostrado una fuerte tendencia a concentrarse en la industria de transformación ^{31/}, pues mientras que en 1975 se concentraba ahí el 75% del total de inversiones extranjeras, en 1981 ascendió a 78.5% (casi cuatro quintas partes del total), disminuyendo su participación en otros sectores (industria extractiva, comercio, servicios, etc.).

Finalmente, en lo que respecta a este cada vez más fuerte grupo de empresas, se puede concluir que se sigue manifestar -

do la tendencia al dominio y la concentración de ellas en las áreas que ya controlaban unas décadas atrás.

Con estas empresas transnacionales podemos dar por concluido este inciso que pretende dar una visión panorámica (y, por tanto, superficial) de la estructura sectorial del aparato productivo estatal dentro del conjunto nacional. Aunque quedó muy sesgado el tema referente al capital privado propiamente nacional (que produce bienes de consumo final), no quise dejar fuera, sin embargo, el del capital extranjero (que se dedica principalmente a producir bienes de consumo duradero), toda vez que el crecimiento de las empresas públicas y de las transnacionales ha corrido más o menos paralelo, a expensas de un decrecimiento del capital privado nacional 32/.

Pasemos ahora a ver algunos indicadores que nos permitan describir y analizar más de cerca la gestión productiva del Estado mexicano en fechas recientes.

1.2. LA EVOLUCION RECIENTE

A continuación, algunas cifras que permitan describir el desenvolvimiento reciente de este importante grupo de empresas (estatales) dentro del quehacer productivo del país. Se verán algunas variables macroeconómicas tales como producción, empleo, valor agregado, exportaciones, importaciones y bienes-

tar social, entre otras.

Dada la estrecha relación del tema abordado a lo largo de este capítulo, resulta inevitable repetir algunos aspectos referentes a dichas empresas. Sin embargo, se intenta al máximo dejar claras las especificidades de cada inciso del mismo, para no caer en confusiones y/o imprecisiones.

De acuerdo, entonces, con el X Censo Industrial de 1975 - de los 120 mil establecimientos censados, unas 300 empresas públicas concentraban una cuarta parte de la producción bruta total; aproximadamente la mitad de los activos fijos netos; un tercio del valor agregado; una cuarta parte de los sueldos y salarios pagados; y una décima parte de las ventas, del total de la industria extractiva, de la de transformación, del petróleo, la petroquímica básica y de la electricidad. En cuanto a la industria manufacturera, la presencia estatal en ella aumentó de 4% en 1960 a 9.4% en 1975, cifra que parece confirmar el auge que tuvo el sector paraestatal en esos años.

Siguiendo con 1975, las empresas industriales del Estado ocupaban a poco menos de 150 mil personas, un 8.4% del total empleado en toda la industria nacional. En este sentido, es importante destacar que el peso estatal es mayor en el volumen de producción que en el empleo (o lo que es lo mismo, que produce más que la mano de obra empleada), por lo que se puede inferir que la productividad del trabajo (valor de la producción-

entre el número de trabajadores] estatal es alta en términos --
proporcionales. Asimismo, la relación activos brutos fijos/ --
persona ocupada (o activos totales/remuneraciones totales) nos--
permiten ver que aunque pagan salarios más altos (70% arriba --
del promedio nacional, a mediados de los 70's), cada hombre - -
ocupado genera un valor agregado mayor, aunque utiliza más capi-
tal.

Esta mayor productividad estatal se puede deber al gran ta-
maño de sus empresas respecto a la media, a que están sobrecapi-
talizadas, o a que se concentran en sectores altamente produc-
tivos, como son la producción de equipos de transporte, la in-
dustria química y la metálica básica ^{33/}. De cualquier forma, -
este dato hecha por tierra muchas afirmaciones, malintenciona-
das quizás, en el sentido de que las empresas públicas son ine-
ficientes, y además de que en la segunda mitad de la década pa-
sada hubo gastos corrientes excesivos por parte del sector pú-
blico. Vemos que en muchas de las empresas públicas el volumen-
físico de producción creció más que el aumento del nuevo perso-
nal empleado ^{34/}.

Siguiendo con el mercado de trabajo y las empresas públi-
cas, en 1977 el gobierno federal empleó a más de un millón de -
personas, de las cuales poco menos del medio millón correspon-
dieron al sector paraestatal. Además, se pagaron sueldos y sa-
larios por valor de 60 mil millones de pesos en el sector pú-
blico, mientras que el sector paraestatal lo hizo por 71 mil --

millones de pesos. Esto nos indicaría que, aparte de generar una derrama considerable de remuneraciones, el sector paraes -- total podría influir, y lo hace, con su presencia en la fijación de políticas generales de salarios, dado que los paga más altos que las empresas privadas y a veces son los más altos del país.

Por otro lado, y como ya ha sido mencionado, el sector productivo estatal aportaba en 1979 el 100% de la producción de -- petróleo, de petroquímicos básicos, de fertilizantes y de mineral de uranio. Además, más del 60% de la producción siderúrgica y de la azucarera; un 20% del valor de los productos manufacturados. En total, representaron un 86% del capital social total de las 30 empresas más grandes del país, del cual poco más de la mitad le correspondía específicamente a las empresas públicas industriales.

El dinamismo productivo del sector fue superior al del resto de la economía, pues entre 1977 y 1981, 350 empresas industriales estatales elevaron su valor bruto de producción en un 11% anual, mientras que la tasa de la industria nacional fue -- de 8,1 % ^{35%}. De esta forma, y por ramas de producción (sin -- tomar en cuenta al sector petrolero), fue marcado el dinamismo de la producción de textiles, de químicos, madera, minerales -- no metálicos y equipo de transporte, siendo esta última la más -- dinámica.

Por empresas individuales, a su vez destacan Pemex, Sidermex, C.F.E. y Fertimex, por haber cumplido con sus programas -- de producción hasta el año de 1981.

Es conocido el hecho de que dentro de la política industrial estatal se le dio el mayor énfasis a la industria petrolera. También lo es que el objetivo primordial era la obtención de divisas para acelerar el desarrollo nacional. Sin embargo, -- el precio fue muy alto: las dos principales empresas energéticas del sector público (PEMEX y CFE) eran, a su vez, los principales deudores del sector público; esto es, a principios de 1981 estas empresas representaban poco menos de la mitad de la deuda externa pública a más de un año. Y según cifras del Quinto -- Informe de Gobierno de José López Portillo de septiembre de -- 1981, considerando a PEMEX individualmente, éste respondía por una tercera parte de la deuda externa a menos de un año. En cifras la situación suena un poco más alarmante (por ser números -- y no proporciones, valores absolutos y no relativos): a fines -- de 1981, tanto la CFE como PEMEX debían conjuntamente unos 30 -- mil millones de dólares, de los cuales a la primera empresa correspondían casi 10 mil millones y a PEMEX los restantes 20 mil millones de dólares.

Según la norma de que 'las pérdidas públicas son ganancias privadas', el creciente déficit fiscal del sector paraestatal -- (un 50% del total público en 1975 y un 80% en 1979) se traduciría en que las ganancias privadas representaron el 30% del PIB

en 1979 ^{36/}. De todo esto debe quedar bastante claro que la --
acumulación privada se debe, en gran medida, al déficit paraes-
tatal.

En lo relativo a los precios, resalta el hecho de que los -
precios de los bienes producidos por el Estado subieron a una --
tasa bastante menor entre 1965 y 1975 que los de las demás ma --
nufacturas, siendo el incremento en los primeros de un 67% y de
93% en los segundos ^{37/}. Este hecho se debió, entre otras cau -
sas, a la caída del precio de los productos derivados del petró-
leo y al 'congelamiento' de precios de ciertos tipos de hierro,
de los fertilizantes y de los automóviles.

El fuerte potencial con que cuenta el sector productivo es-
tatal (dado su carácter de oligopolio) sobre el resto del merca-
do se ve contrarrestado por una política gubernamental de subsi-
didad al capital privado. Es decir, se ve incapacitado para
elevar sus precios, dando como resultado el operar con déficit -
o con escaso beneficio como para autofinanciarse sus propias in-
versiones.

Por lo general, la política de precios bajos en los produc-
tos del sector industrial estatal se da por dos motivos: para -
reducir los costos de los clientes privados o para contrarres --
tar tendencias inflacionistas en la economía. De cualquiera de
ellas el Estado, financiero de las empresas públicas, se ve asf-
ectado negativamente por objetivos específicos de política --

económica.

Habría que mencionar otro elemento, no menos importante - que los anteriores, y es el referido al comercio con el exterior de dichas empresas. Respecto a las exportaciones, el valor de - las realizadas por el sector paraestatal en 1975 ascendió a casi 12 mil millones de pesos, cifra que representa el 32% del total (contra un 17.2% en 1970) de mercancías exportadas; esta cifra - es muy parecida a la de los ingresos por turismo en ese año.

En lo tocante a las importaciones, o mejor aún, a la sus -- titución de importaciones, algo se ha mencionado ya cuando se -- hizo referencia a la producción de insumos estratégicos tales -- como el acero, fertilizantes, petróleo, etc., mismos que sien -- tan las bases para una menor dependencia económica con el exte -- rior. Así, sus importaciones crecieron hasta un 35% frente a -- 23% de la economía en su conjunto. Esta diferencia dio lugar a -- un creciente deterioro de la balanza comercial del sector, pues -- su déficit creció a un 37% promedio anual, mientras que el res -- to de la economía lo hizo en 31%, con lo que se elevó su parti -- cipación en el desequilibrio externo. Como ya se mencionó re -- cién, el sector energético tiene mucho que ver con este déficit -- externo, pues realizaron cuantiosos volúmenes de compras en ma -- quinaria y equipo necesarios para sus programas de expansión.

Sobre este tema de la dependencia externa, cabe señalarse -- respecto a las inversiones extranjeras que la tendencia de - -

unas décadas atrás había sido adquirir más plantas nuevas que - empresas ya existentes (73 y 20% , respectivamente); sin embargo, ya para finales de los 60 la relación se había invertido, - pues la creación de plantas nuevas respecto a la compra de em-- presas establecidas ya fue de 54 y 34%, respectivamente. Esta-- tendencia desnacionalizadora de la actividad económica nacional se frenó un poco entre 1970 y 1973, al aumentar la participa -- ción de las empresas públicas en la economía de 12.8% a 19.2%, - respectivamente, y disminuir, por tanto, la participación del - capital extranjero de 45% a menos de 43% en esos años.

Por último, hay que mencionar el papel que las empresas -- públicas desempeñaron a través de los programas de seguridad -- y asistencia sociales, dado el gran impulso que se le dio a las instituciones médico-asistenciales (IMSS, ISSSTE, etc.). Ade -- más contribuyeron a elevar la investigación científica y tecno -- lógica (a través del CONACYT, de elevados presupuestos a cen -- tros de investigación y académicos, etc.).

De todo lo expuesto hasta aquí, se deduce que las empre -- sas públicas cumplieron las siguientes funciones socio-económi-- cas y de interés nacional en la década pasada: estímulos direc -- tos e indirectos al nivel de empleo; mejoramiento de la distri -- bución del ingreso, vía incremento de la oferta de bienes y ser -- vicios; estimulando el mercado interno; exportando; y, en gene -- ral, impulsando la economía. Los bienes salario, empero, no - tuvieron prioridad (a diferencia de los insumos básicos). Tal-

parece que se seguirán produciendo en forma privada,

En este punto cabe citarse las palabras de Armando Labra, - en el sentido de que la rectoría del Estado será positiva "en la medida en que su acción económica repercuta en el bienestar popular, en las mayorías... y sí combate efectivamente la desigualdad. Es imperativa una mayor ingerencia pública cuando es mejor, y lo es en tanto eleva el nivel de vida del pueblo" ^{38/}. Esta reflexión sobre el intervencionismo estatal es por demás oportuna, dado que su anterior vocación popular está siendo amenazada, cuando vemos que se habla de 'privatización de la economía', 'venta de empresas públicas que no sean eficientes o rentables', 'mayor inversión extranjera', 'desnacionalización parcial de la banca', etc. Al llevarse a la práctica la alianza estatal con los sectores populares se obtienen ventajas económicas, políticas y sociales, pues se generan más empleos, se incrementa la inversión pública y también la producción de los bienes de consumo masivo.

Estas medidas, empero, no fueron del todo desarrolladas. - En esos primeros seis años de la década pasada la política del sector productivo estatal no estuvo del todo bien definida. Antes bien, prevalecieron las concepciones y resoluciones de corto plazo, coyunturales, en vez de las de más largo plazo (no olvidemos, sin embargo, que se estaba en medio de una fuerte crisis). Si bien, entonces, el peso del Estado en la economía - (relación gasto público/PIB) fue mayor que en los 60's, este --

crecimiento no fue organizado, aunque hubo algunos intentos aislados de programación económica.

Sin embargo, en los años restantes de esa década, en la administración del Presidente José López Portillo, el esfuerzo planificador fué más sistemático y, por tanto, desarrollado. Los logros obtenidos en este aspecto fueron significativos, como se verá a continuación, cuando veamos el Sistema Nacional de Planificación con sus respectivos planes de desarrollo, sectoriales y global.

2. PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

De lo expuesto hasta aquí, y concordando con la mayoría de los autores, se puede decir que el origen y desarrollo de las empresas públicas en México ha sido anárquico y espontáneo, esto es, que no han seguido una pauta, una estrategia clara y precisa. Principalmente, en cuanto a su origen (como ya se mencionó en el capítulo II inciso 1) es notorio este hecho.

En cuanto a la evolución de la empresa pública, ésta ha respondido por igual a una multiplicidad de factores, los cuales repito, no siempre han permitido la visión de conjunto necesaria para articular los requerimientos del país con el potencial propio de tales empresas. Aunque en términos de política

económica se persigan objetivos tales como hacerse cargo el Estado de actividades estratégicas, solucionar los problemas financieros que se han presentado, no permitir el cierre de fuentes de trabajo (éste ha sido un indicador muy fuerte en años recientes), aumentar la oferta nacional de mercancías, etc., -- los resultados no siempre han sido los deseados y el precio de tales medidas ha sido muy alto, en varias ocasiones..

La importancia del conjunto de empresas productivas propiedad del Estado viene dado por su peso específico como agente industrial por su capacidad de influir en el mercado nacional. De allí su considerable capacidad de negociación: como importante productor de insumos industriales y como poderoso comprador de la producción nacional y buena parte de la importada (en 1975, sus compras totalizaron unos 70 mil millones de pesos, de los cuales una tercera parte fue de importaciones). Ambas funciones importantísimas del sector paraestatal, bien orientadas y programadas darían resultados más que beneficiosos al grupo de empresas públicas. El intento, pues, de definir mejor su estrategia y de darle una mayor coherencia a su desempeño global nunca será excesivo ni fútil.

De esta forma, los pasos encaminados a este fin, el de programar sus actividades en un marco integrado y factible, se ha ido profundizando y afianzando en el quehacer político-administrativo gubernamental.

En años anteriores, el Presidente López Portillo inició una Reforma Administrativa tendiente en lo esencial a reestructurar todo el sector público para hacer frente a las tareas próximas a realizar. De tal forma, el sector paraestatal quedó bajo la coordinación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), la cual actuaría como 'cabeza de sector'. Las medidas internas de esta Secretaría para cumplir esta tarea asignadas iban desde constituir instancias coordinadoras hasta la evaluación, pasando por la elaboración del presupuesto y de los programas, así como la vigilancia de su cumplimiento.

Con este énfasis dado a la programación se buscaba eficacia y eficiencia. Es decir, que contribuyeran con las directrices generales, o sea con sus tareas propias frente a las del gobierno central. Y que, además, lo hicieran al menor costo social posible. (La comprobación de si se verificaron o no estos objetivos se hará más adelante; por ahora solo se presentan los elementos lógico-históricos que dieron como resultado la implantación del Sistema Nacional de Planeación).

Las técnicas e instrumentos de planeación puestos en marcha fueron múltiples, mismos que se han ido afinando y "sensibilizando" poco a poco. Uno de ellos, de gran importancia, es el presupuesto por programas el cual, como el nombre lo dice, consiste en asignar presupuestos con base en programas. Ahora bien, la validez de esta técnica viene dada porque se formula coordinadamente entre las propias empresas individualmente y

las instancias burocrático-administrativas. Unos tienen la --
visión del potencial de la empresa y los otros del sector y --
de los requerimientos más generales o globales. Por un lado se --
define un programa por entidad y, por el otro, se integra a uno --
sectorial y nacional. Todo enmarcado en una estructura institu --
cional (como la que propició la Reforma Administrativa) que per --
mite el flujo comunicativo entre las instancias superiores (o --
centrales), las intermedias (o sectoriales) y las propias de las
entidades en cuestión.

Quede ésta como la estructura esencial del proceso plani --
ficador, a pesar de las constantes modificaciones que se le ha --
cen para adecuar mejor las necesidades con las capacidades. No --
es necesario profundizar más en esto; el objetivo es solamente --
dar una idea muy rápida y superficial de cómo se estructura el --
sistema de planificación entre el área de apoyo global, las ins --
tancias intermedias y las ramas y empresas que integran cada --
sector, para lograr así actividades conjuntas que persigan obje --
tivos definidos por una estrategia también de conjunto, hacien --
do congruentes los esfuerzos individuales de las empresas con --
el interés general.

De esta forma, se procuraría alcanzar ciertos objetivos --
primordiales (tales como elevar la productividad, crear empleos, --
fomentar el desarrollo nacional, regional o sectorial, políti --
ca de precios, comercio exterior, etc.). Y, a la vez, institu --
cionalizar un sistema de planeación en el cual se elaboren e --

implementen los planes y programas. Se pretende, pues, hacer más eficiente la participación del Estado (en este caso, de sus empresas públicas) en la vida nacional.

Esta sistematización del esfuerzo planificador se acentuó, sobre todo, durante el sexenio último (de 1976 a 1982), en el que se planteó una reforma social tendiente a refuncionalizar la grave situación en la que había caído el país. Esta reforma tenía tres vertientes: a saber, la económica, la política y la administrativa. En este momento nos interesa esta última pues allí emanaron las adecuaciones a todo el sector público, incluidas aquellas referentes a las empresas públicas.

Así, pues, con la reforma administrativa se pretendió modernizar y adecuar el funcionamiento del sector público a las exigencias del momento nacional. Se elaboraron planes sectoriales y regionales, los cuales posteriormente dieron lugar al Plan Global de Desarrollo. Para esto, se elaboraron y ejecutaron numerosas leyes y decretos, por un lado, planes y programas, por el otro. Entre las primeras destacan entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1978, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1979 (ambas tendientes a fortalecer el aún incipiente control técnico del Congreso sobre el sector paraestatal) ^{39/}.

Con tales ordenamientos se logró consolidar la "historia -

controladora" (J.F. Rufz Massieu) del aparato legislativo sobre el sector paraestatal: ya no sólo fueron controlando sus presupuestos (operación, resultados, etc.), sino que adquirieron facultad para citar a los directores del ramo (en 1974). Posteriormente, en 1977 se capacitó al Congreso para formar comisiones que investigaran el desempeño de dichas empresas.

En cuanto a los planes y programas que vieron la luz pública están el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Programa Nacional de Energía, el de Pesca, etc. Ellos fueron resultado de la sectorización a que dió lugar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (de 1976). Es decir, correspondía a cada cabeza de sector el planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades públicas de los sectores de su correspondencia. Con esto se pretendía que cada coordinador definiese sus propias responsabilidades y metas sectoriales. En el centro de todos estaban las Secretarías de control global: la de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, siendo la primera el pivote del control global del sector paraestatal.

La realización de tales esquemas trajo aparejadas ciertas dificultades. En el fondo de la polémica administrativa subyace la dicotomía control-autonomía ^{40/}. Uno de los puntos más controvertidos de dicho proceso planificador fue cómo lograr

que la empresa pública se adecúe a los objetivos nacionales -- (sin desviaciones técnicas, administrativas, financieras, etc.) y, al mismo tiempo, no lesionar su autonomía. A este respecto, el propio Ruiz Massieu sugiere el control ex-post (como más -- "saludable" que el control ex-ante), vigilar más la eficiencia -- que las formas legales de las empresas públicas y, por último, -- que rijan varios estatutos (lo cual daría cierta particularidad y flexibilidad, en vez de pocos estatutos pero rígidos). El carácter obligatorio, imperativo, de los planes con respecto a -- las empresas y entidades públicas contradice, en cierto sentido, su naturaleza descentralizada y autónoma. Esta contradicción -- se resuelve, en cierta medida, a través de la vertiente de con -- certación del proceso planificador. Esto es, mediante la cele -- bración de convenios y acuerdos se establecen las bases de coor -- dinación para que ambos, el Estado y las empresas, compatibili -- cen el control y la autonomía. De alguna manera, los convenios -- entre la Federación y las autoridades estatales representan este puente entre el gobierno central y los gobiernos regionales, -- sin afectar la autonomía de estos últimos. Es claro, entonces -- que las empresas públicas deban participar en la elaboración y -- ejecución de los planes gubernamentales. Sin embargo, lo que -- nos interesa ahora es qué papel se les asignó en dichos planes, -- y no tanto el cómo y porqué lo llevan a cabo. Veamos seguida -- mente qué atribuciones le fueron encomendadas a las empresas pú -- blicas, al sector productivo del Estado.

Siguiendo un criterio cronológico, se estudiará primeramen-

te el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, y después, para -- finalizar, el Plan Global de Desarrollo. El orden, entonces, - no tiene que ver más que como aparecieron en el tiempo, previo al Plan Nacional de Desarrollo.

2.1 EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979-1982.

Una idea que se ha utilizado recurrentemente es la necesi - dad de considerar a las empresas públicas como instrumento de - política económica, además de promotoras del crecimiento y -- reorientadoras del desarrollo económico. Esto es, deben enmar - carse dentro de la estrategia global de corto y largo plazo, in - tegrándolas con las políticas del resto de los agentes y secto - res económicos; medida con la cual se fortalecería el papel rec - tor y regulador del Estado (el cual incidiría en la producción, - comercio, inversiones, etc.).

Frente a las graves deficiencias programáticas existentes, - el esfuerzo en este sentido ha sido doblemente intenso. Habfa - que crear los criterios y los mecanismos idóneos para llevar a - efecto la planeación y evaluación de las empresas públicas, - - esto es, de sus programas de operación y de expansión, coordi -- nando dichos programas con las metas del sector y dentro de los - objetivos nacionales y globales. Esta era, precisamente, la - - finalidad de la reforma administrativa de diciembre de 1976: - - reacomodar a las empresas públicas según el sector a que corres - pondieran, según que su actividad coincidiera con la del sector - coordinador.

La planeación debe considerar, por tanto, los varios niveles a que se realiza; esto es, vincular la política general de las empresas públicas con los programas sectoriales y, a su vez, con los programas de inversión de las propias empresas. Cada proyecto, por tanto, deberá ser evaluado por sí mismo y en relación con el programa del sector en cuestión.

Esta es la lógica propia de la planeación. En México, empero las fases se dieron a la inversa, es decir, primero surgieron los planes sectoriales y luego del total de ellos el plan global. Cada coordinador de sector elaboró su plan económico, con lo que después surgió el Plan Global de Desarrollo. Veamos cuáles fueron, en líneas generales, las metas y recomendaciones-propuestas para el sector paraestatal, sugeridas por su cabeza de sector, la SEPAFIN.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) -- 1979-82 considera, ante todo, que "el obstáculo más importante a vencer es el desempleo" ^{41/}, para lo cual se debe elevar la producción nacional (crecer a tasas más altas) y generar ingresos que garanticen un mínimo de bienestar a toda la población.

Para alcanzar tales objetivos del Plan se requería reorientar la producción hacia bienes de consumo básico; desarrollar ramas de alta productividad para exportar y sustituir importaciones; la integración industrial; desconcentración territorial y, por último, equilibrar las estructuras del mercado que son -

afectadas por las tendencias de concentración oligopólicas 42/. De esta forma, se integran programáticamente los objetivos de la estrategia con las metas específicas en el tiempo, con un contenido sectorial y regional.

En la presentación se menciona que el pivote del Plan es la producción petrolera, misma que satisface el consumo interno y el externo, esto es, que México se abastece a sí mismo y, además, exporta. El Plan debe desembocar (sus "vertientes") en orientar la industria hacia la satisfacción del consumo básico popular y, también, hacia nuevos mercados externos. Se pretende, pues, programar una adecuada asignación de los excedentes petroleros, así como la actividad industrial misma del país.

Al igual que como se programan las actividades de una empresa, sólo que a escala sectorial, se obtienen los lineamientos a seguir. Esto es, procurarse los medios necesarios para la propia actividad productiva, tales como maquinaria y equipo - insumos intermedios en general, infraestructura y otros elementos. De esta forma se establecen las metas (cuantitativas) a corto, mediano y largo plazo, en aspectos tales como producción, inversión, empleo, exportaciones, etc.

El PNDI proporciona los criterios planificadores en cuanto al sector industrial en su conjunto y también en cuanto al sector productivo estatal. Considera que la industria puede crecer a un 12% anual, y específicamente los sectores de bienes

de capital y de petroquímica a un 18-20%, para lo cual es necesario elevar la productividad, ampliar las inversiones, etc. Se consideraba, asimismo, reorientar la estructura productiva hacia los bienes de consumo básico y hacia el exterior, a la par que desconcentrarla territorialmente (para lo cual se establecen 11 zonas prioritarias en el país; se otorgan subsidios hasta de 30% en energéticos a ciertas unidades, entre otros estímulos a la industrialización regional).

Para lograr racionalidad económica y funcional, tanto los sectores como las regiones deben "cruzar" sus prioridades, de forma tal que el desarrollo sea armónico y congruente. Así, el fomento a ramas como la agroindustria, la metalmecánica, la pequeña y mediana industria (química, farmacéutica, textil, calzado, etc.) en concordancia con el establecimiento de regiones preferentes, permite relocalizar a la industria toda, evitando cuellos de botella y otras disfuncionalidades.

En este sentido, a las empresas del Estado se orienta el "esfuerzo central" de la inversión pública, para que sirvan como "detonador" de otros proyectos e inversiones de los sectores social y privado (para los cuales el plan tiene carácter indicativo, de concertación de acciones; es decir, no es imperativo sino que una vez concertados ciertos programas de fomento se obligan tanto dichas empresas no estatales como el propio Estado al cumplimiento de tales compromisos).

Así, pues, las empresas estatales se consideran el "sopor - te" del plan; particularmente las que producen energéticos, -- productos petroquímicos básicos, siderúrgicos y fertilizantes. Asimismo, al sector agropecuario se le destinarían recursos crecientes, dado que de dichas actividades viven una gran cantidad de personas y también por el tipo de bienes que producen.

En cuanto al sector petrolero, se pretende que las inver - siones canalizadas hacia él multipliquen sus efectos internamente y que no se filtren hacia el exterior. Además, que los pro - ductos allí generados sean transformados posteriormente en el -- país con el fin de generar riqueza nacional, de agregarle va - lor dentro del país. También se consideró diseñar un sistema -- de precios tal que favoreciera a nuevas empresas y a ciertas -- regiones; de tal forma, a partir de 1979 los energéticos se ofre - cerían con un descuento respecto a los precios internos de re - ferencia vigentes. . . . Esencialmente, a la industria se le sub - sidaría vía costos de los insumos, para fortalecer su competi - tividad e impulsar sus exportaciones.

Tanto los estímulos directos (inversión pública y expan -- sión de la industria estatal) como los indirectos (incentivos - fiscales, financiamientos, proteccionismo, promoción y otros), estaban orientados a evitar la dispersión existente. Las accio - nes debían seguir una estrategia para lograr determinados obje - tivos previamente establecidos, y a través de una periodización de sus aplicaciones. Los estímulos, pues, debían promover la -

eficacia, evitando que se volvieran permanentes e innecesarios.

El plan contemplaba los programas de inversión del gobierno general (incluidas 8 empresas descentralizadas: IMSS, - - ISSSTE, Lotería Nacional, IMCE, CFIySC, ASA, INDECO y UNAM), y de 67 otras empresas estatales, dentro de las cuales destacan los planes a largo plazo de PEMEX, CFE, SIDERMEX y TELMEX, entre otras. De esta forma, el peso del grupo industrial estatal, en lo tocante a la inversión nacional, continuaría siendo de gran importancia, dominando al propio sector paraestatal las empresas públicas más grandes.

Como ya se ha mencionado, los excedentes petroleros así como la capacidad de endeudamiento externo del país (la cual se manejaría con "prudencia") se canalizarían a combatir la pobreza extrema, crear infraestructura económica y social, e invertir en actividades previamente seleccionadas.

Entre 1979 y 1982, según las metas del plan una tercera parte (32%) de la formación de capital fijo del país lo efectuarían las empresas públicas; además, la inversión acumulada en esos años sería de 835 mil millones de pesos (a precios de 1979), de la cual un 85% correspondería al sector productivo estatal. En total, las empresas industriales del Estado realizarían dos terceras partes (67%) del total de formación bruta de capital fijo.

Como se puede apreciar fácilmente, el papel que le correspondía a las empresas públicas, por el monto de recursos que -- realizaría, era determinante en el crecimiento económico. De -- hecho, su participación y desenvolvimiento determinarían en -- gran medida al resto del conjunto industrial nacional. Como -- productoras de insumos industriales básicos y el impulso diná -- mico que le imprimiría a otras ramas (a través de su propia ex -- pansion), se consideró al sector paraestatal "la pieza clave -- en la ejecución del Plan" ^{43/}.

El poder de compra y su política de precios y tarifas ha -- rían de la empresa pública un instrumento de política económica -- muy poderoso. Con el primero se fomentaría, principalmente, la -- expansión de la industria de bienes de capital, dado que ellas -- constituyen una porción considerable de la demanda nacional de -- dichos bienes. Con el segundo instrumento se combatirían las -- presiones inflacionarias, se fomentaría las exportaciones y la -- sustitución de importaciones (ya ha sido mencionado algo a este -- respecto en páginas anteriores).

Por otra parte, las empresas públicas tendrían que pagar -- impuestos a la importación, con el fin de proteger fundamental -- mente a la industria nacional de bienes de capital.

Otra restricción que se les imponía era el implantarle un -- presupuesto anual de divisas, para evitar tanto que no cumplie -- ra las metas de comercio exterior como para inducirlas a progra --

mar presupuestalmente sus adquisiciones del exterior,

Un aspecto muy concreto del proceso planificador consistió en que SEPAFIN, PEMEX, CFE, SIDERMEX y FERTINEX, elaboraron un documento en el que se detallaba la adquisición de equipos -- por parte de estas empresas, de tal forma que los industriales -- mexicanos conocieran en detalle el perfil de la demanda de las -- empresas públicas (40% de la demanda total nacional) y orientaran su producción en tal sentido.

Así, se utilizarían ciertos instrumentos de las empresas -- públicas para que éstos sirvieran, a su vez, como instrumentos -- de acción directa del plan. Sin embargo, cabría analizar y -- profundizar el estudio referente a en qué medida todos estos -- planes, objetivos, metas, etc., fueron cumplidos según lo esperado, y de no ser así averiguar las posibles causas. Estos -- problemas, empero, no serán abordados en el presente trabajo, -- pues su finalidad es solamente la de esbozar qué papel le fue -- asignado a la empresa pública en este PNDI y el PGD (que se -- haría con posterioridad). Cabe mencionarse, únicamente, que -- hay cuestiones que no se alcanzan por decreto (y menos aún cuando los implicados son tantos como agentes económicos tiene el -- país y aún fuera del él) y que el voluntarismo económico no -- puede ir más allá de la realidad nacional, sobretodo cuando emana del poder central y no toma en cuenta a otros grupos sociales importantes (la participación de los mismos trabajadores en la gestión de las empresas públicas. por ejemplo).

Veamos entonces, en seguida, el papel asignado a la empresa pública en el PGD y si se puede, apreciar la continuidad entre uno y otro en cuanto al rol que tales empresas debían cumplir.

2.2. EN EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.

Siendo que la planificación debe ser entendida como un intento de poner orden y racionalidad en las formas de intervención económica estatal es de esperar que sea normativa para el propio sector público, convirtiéndose en la directriz que rija sus decisiones y su comportamiento. Sin embargo, para el sector privado tiene carácter inductivo, ya que sólo trata de orientar su actividad sin afectar su iniciativa propiamente privada. Empero, de alguna manera representa una imposición sobre la sociedad civil toda vez que emana de los centros de decisión y de poder, y porque presenta los objetivos de allí emanados como "nacionales". El papel que desempeñan, ya sea para bien o para mal, los empresarios privados es determinante, pues así como pueden propiciar el cumplimiento de los planes de desarrollo también pueden entorpecer su realización.

Aquí se verá únicamente el papel que el propio sector público desempeña en dichos planes, y más específicamente las empresas públicas, las cuales por su tamaño e influencia sobre el resto de la economía desempeñan un papel de gran importancia para -

la programación económica nacional.

Al igual entonces que en el PNDI, el PGD representó un esfuerzo sistematizado por ordenar, coordinar y controlar el crecimiento económico del país. Dado que este último fue elaborado y publicado con posterioridad, es de esperar que recogiera planteamientos del primero, sobre todo en lo referente -- sobre todo al sector industrial paraestatal. Este sector, como ya vimos en el PNDI, se encargó de realizar los grandes proyectos de inversión industrial que el Estado había programado llevar a cabo, con lo que se evitarían cuellos de botella tanto -- en los flujos reales como en lo financiero; también serían dinamizadores del crecimiento económico. Cabe recordar, además, -- que su poder de compra y su política de precios y tarifas servirían como instrumentos esenciales para tales fines (promoviendo el mercado interno de los bienes de capital, restringiendo importaciones, estimulando las exportaciones, y, por otro lado, manteniendo bajos los precios de insumos industriales básicos).

Así, pues, las empresas públicas jugarían un papel directo en el proceso de industrialización del país.

En el PGD si bien se mantienen estos preceptos básicos -- (inversión bruta fija, compras, precios), se vislumbra ya una -- preocupación por el aspecto financiero de las propias empresas del Estado, como veremos un poco más adelante. El lema empresarial público debía ser eficiencia y eficacia, esto es, produ-

cir con racionalidad. Debían, entonces, elevar su productividad reduciendo costos con el consiguiente resultado positivo de poder autofinanciarse -en la medida de lo posible- sus propios proyectos de inversión. Para ésto, la política de precios de las empresas públicas, si bien subsidiaria aún del resto de la economía, debía permitirles una cierta rentabilidad para hacer frente a sus crecientes niveles de endeudamiento, así como de los del resto del sector público; hechos que, como veremos al final, no sólo no se cumplieron sino que desembocaron en un gigantesco endeudamiento público (con sus consiguientes repercusiones sobre la balanza de pagos).

Veamos, pues, qué planteaba el PGD respecto a estas cuestiones, mismo que sistematiza el diseño y la experiencia obtenida de los planes sectoriales y estatales ^{44/}. Ante todo cabe destacar el hecho de que es global porque pretende una concepción integral del desarrollo, a la vez que conjunta todos los aspectos de la vida nacional: lo económico, lo político y lo social. Es, pues, un modelo integrado que pretende armonizar los intereses de los diferentes grupos del país.

En lo esencial se plantean cuatro objetivos ^{45/}:

- 1) Fortalecer la independencia de México en lo económico, lo político y lo cultural.
- 2) Proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar.
- 3) Promover un crecimiento económico alto y sostenido.

4) Mejorar la distribución del ingreso.

La estrategia para alcanzar estos objetivos nacionales se integra por veintidos políticas básicas, entre las cuales destacamos (para nuestros propios fines) las siguientes:

- a) Fortalecer al Estado (la cual es la primera política básica del PGD).
- b) Lograr un crecimiento económico del PIB de 8% durante el trienio de vigencia del Plan (cuarta política básica)
- c) reorientar la estructura productiva para generar tanto bienes de consumo como de capital (quinta del PGD).
- d) Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos (novena del PGD).
- e) Utilizar el petróleo como palanca del desarrollo (décima del PGD).
- f) Estimular una política de productividad, distribuyendo adecuadamente sus beneficios entre la sociedad en su conjunto (onceava del PGD).
- g) Mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar (doceava del PGD).
- h) Controlar y reducir la inflación (decimonovena).
- i) Establecer una vinculación eficiente con el exterior para modernizar el aparato productivo.

Para lograr tales objetivos se refuncionalizó la administración pública central de tal forma que las entidades públicas fueran coordinadas por las Secretarías y Departamentos de Estado, las cuales tendrían a su cargo tareas tales como planificar, controlar y evaluar la gestión paraestatal, en particular en materia presupuestal.

De esta forma, el Estado, además de fortalecerse a sí mismo, fortalecería a las empresas tanto públicas como privadas y a las de carácter social. A las empresas públicas, por su parte, las considera como agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país, ya que a través de ellas crean infraestructura, produce bienes y servicios (garantizando el abastecimiento de insumos básicos, tales como energéticos y otros), interviene en los mercados nacional e internacional, en el avance tecnológico, en la distribución de los beneficios y, por último, como generadoras de empleo.

Sin embargo, en el diagnóstico 46/ se reconocen problemas de eficiencia, de administración y de productividad (falta de tecnología administrativa y productiva), así como financieros tales como escaso ahorro interno (debido a políticas de precios excesivamente rígidos), que las han obligado al endeudamiento o al subsidio desmedido.

Acorde con este diagnóstico, se plantean los siguientes propósitos 47/.

- i) Aumentar la productividad de sus elementos humanos;
- ii) Mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales.
- iii) En lo financiero, generar ahorro para parte de sus inversiones.

Las empresas públicas se adecuarían, entonces, a los objetivos nacionales mediante las siguientes áreas básicas de acción 48/.

- 1) Precios y tarifas. Dada su importancia como fuentes de financiamiento del gasto y la inversión pública, y por el impacto que tienen en la estructura de costos; por ello, el nivel de precios y tarifas de las empresas públicas habrá de generar ingresos tales que los permitan sufragar sus gastos corrientes y de inversión. La finalidad de tal nivel en los precios y tarifas públicas es que se reduzcan los requerimientos de créditos y, por tanto, el ritmo de crecimiento de sus deudas.

Se mencionan en el PGD un principio de equidad, según el cual serán los usuarios o consumidores del bien o del servicio el que cubra el costo de los mismos, y no la sociedad en su conjunto.

- 2) Programas de productividad y eficiencia. Se conside-

ra que el punto anterior de precios y tarifas es sólo parcialmente la solución del problema del insuficiente ahorro propio. De aquí que sea conveniente elaborar programas que adecúen los costos con una elevación de la productividad y eficiencia de las empresas públicas. Es de esperar que tal proceso se conciba a largo plazo, para no caer en presiones del momento.

- 3) Endeudamiento. Nuevamente, para corregir su deterioro financiero, las empresas públicas deberán endeudarse según vayan generando recursos de sus proyectos de inversión, y buscando siempre los mejores términos de contratación.
- 4) Tecnología. El criterio principal en esta área es el de complementar tanto la eficacia como la eficiencia (la combinación más adecuada entre capital y mano de obra).
- 5) Sistemas de administración; mismos que se deberán modernizar para elevar la eficiencia, a la par que en una mayor flexibilidad en su autonomía operativa.
- 6) Evaluación. Este aspecto es muy importante, pues con él se pueden aplicar oportunamente las medidas correctivas que sean necesarias, de acuerdo con las prioridades integrales que sean establecidas.
- 7) Tamaño de la empresa. Se pretende que sea el adecuado para contribuir a la necesidad económica del país.

Ahora bien, tomando como base estas acciones, las metas - a alcanzar por las empresas públicas son las siguientes ^{49/}:

- 1) Reducir en cerca de un punto porcentual el déficit -- económico en relación al PIB. De aquí que su ahorro interno deberá ser del 33% respecto del producto; -- elevación que provendrá en lo fundamental de PEMEX, - lo que representa un crecimiento medio anual de 33%-- en el trienio. Es evidente, entonces, el énfasis - - puesto en el intento de elevar su capacidad de auto-- financiamiento.
- 2) Se pretendía, además, que sus ingresos crecieran a -- una tasa próxima al 26% en promedio (a excepción de - PEMEX), como resultado de medidas a adoptar en mate - ria de precios y tarifas.

Ya elaborado el diagnóstico, planteados los propósitos, -- ubicadas las áreas básicas donde actuar y las metas a lograr, - queda sólo determinar las acciones más importantes para alcan - zar tales metas. Estas acciones son ^{50/}:

- a) Fijación de precios, de tal forma que cubra sus cos - tos y le permita la autosuficiencia operativa.
- b) Subsidios, que deberán ser explícitos, no excesivos - y clarificados en su objetivo.
- c) Planeación, de donde se obtendrán mayor congruencia y eficacia del sector,

- d) Productividad, para elevar la eficiencia, reducir -- costos, incrementar el ahorro y destinar mayores recursos a la inversión y a la expansión.

Le siguen otras acciones referentes a la capacitación y de sarrollo administrativo; al crecimiento en función de las prioridades; vigilancia, fortaleciendo los órganos y mecanismos de evaluación; seguimiento de su desempeño y resultados; reestructuración financiera y fomento de la capitalización de la empresa; coordinación al interior del sector y con los demás sectores; y finalmente los aspectos jurídicos que, mediante su adecuación y modernización, permitan una adecuada evaluación y control de la gestión.

Hasta aquí lo expresado en el propio PGD. Veamos a continuación en qué medida hubo congruencia entre lo programado y los resultados reales, en base a analizar, si bien superficialmente, algunas variables macroeconómicas.

En el aspecto productivo es factible pensar que se cumplió con los objetivos, toda vez que suministraron insumos básicos y baratos al resto de la industria. Igual se podría decir en lo que respecta a generar capacidad instalada y al empleo (mismo que creció en 5.4% en 1981). El caso de la CFE -- parecería ejemplificar esta consideración, ya que para 1982 -- alcanzó una capacidad instalada muy cercana a la programada -- (unos 20 mil megavatios). En cuanto a las compras, no dio --

los resultados esperados; antes bien, fueron los opuestos: los recursos generados por el petróleo (las divisas) se canalizaron en gran medida a la adquisición de maquinaria y equipo procedente del exterior, en vez de promover internamente la producción de bienes de capital. Lo peor de todo es que el monto total de dichas importaciones rebasó con mucho los gastos de inversión -- programados (véase a este respecto el inciso 1.2 del capítulo -- III, referente a la evolución reciente de las empresas públicas. Indicadores económicos). Basta recordar que a fines de 1981 -- entre PEMEX y la CFE debía conjuntamente unos 30 mil millones -- de dólares. De aquí se puede inferir que el ahorro interno de tales empresas (de las más importantes del sector productivo estatal y de todo el país) fue del todo insuficiente para hacer -- frente a su acelerada expansión. Del mismo modo, es evidente -- el fuerte impacto negativo, que fue de 100%. Por su parte, el rezago en los precios de los bienes y servicios públicos y el -- acentuamiento de la inflación en 1980 y 1981 significó un tras -- paso de los fondos petroleros hacia el sector privado.

Por último, en cuanto a la distribución de los beneficios, -- todo parece indicar que el resultado fue justamente lo contrario: se deterioró la distribución funcional del ingreso. Los -- mínimos de bienestar parecen no haberse alcanzado, así como tampoco la elevación del nivel de vida.

Todo parece indicar, entonces, que si bien se generó y fluyó mucha riqueza, gran parte de ella salió del país vía importa-

ciones y fuga de divisas; del restante que quedó en México no llegó a elevar notablemente el nivel de vida popular.

Cabe mencionarse, sin embargo, que la estrategia planteada en el PGD podría ser aquella a seguir para el sector productivo estatal; esto es, elevar su ahorro interno siguiendo una política de precios y tarifas que le permita cumplir con el principio de autosuficiencia operativa; además, elevar su productividad, a la vez que clarificar o hacer transparentes los subsidios.

2.3. EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Antes de analizar en detalle el papel asignado a las empresas públicas en el esquema planificador oficial cabe destacar, así sea brevemente, la situación nacional que prevalecía en los momentos del cambio sexenal de la administración gubernamental.

Entre los principales problemas estaban un elevado desempleo (8%), recesión productiva, altas tasas de inflación, contracción del ingreso y del producto nacional, caída del ahorro y la inversión, abultado déficit público, deuda externa, etc. Las propuestas de política económica giraban, entonces, en el abatimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo y la planta productiva, así como recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Para lograr lo anterior, el saneamiento de las finanzas públicas se convirtió en la piedra angular de política económica de la actual administración, a la vez que el principal compromiso concertado con el FMI para la reestructuración de la deuda. Así, por el lado de los ingresos públicos, la estrategia a seguir sería financiar el presupuesto con recursos fiscales y no con endeudamiento externo, como había sido en el sexenio anterior. De aquí surgió una política de austeridad para el gasto público y de elevación de los precios y tarifas del sector público, así como contracción de las importaciones, reducción de los subsidios y des

incorporación de entidades consideradas no estratégicas ni prioritarias, entre otras medidas.

Con el propósito de reforzar la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta, así como de modernizar al país a través de un cambio estructural en su proceso de industrialización, se propusieron y efectuaron cambios y adiciones a la Constitución Política mexicana. Así, quedó asentado en el artículo 25 constitucional que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional 51/. En este mismo artículo se definen las áreas estratégicas de manera exclusiva para el Estado; por el lado de las prioritarias, sin precisar cuáles son, cabe destacar que se establece la participación además de los sectores social y privado, considerando a este último como elemento primordial en la actividad económica.

Otra modificación a la Carta Magna, relevante para los fines del presente estudio, es la del artículo 26, en el cual se constitucionaliza que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática de desarrollo nacional. En este contexto, surge el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que aportaba el marco general en el que se integrarían otros programas sectoriales, regionales y especiales.

Cabe mencionar, por su relevancia, que es en el sexenio 1982-1988 cuando se han precisado con más detalle las definicio-

nes y ámbitos de acción del sector paraestatal. En el artículo 28 constitucional, por ejemplo, se definen las siguientes actividades estratégicas: la extracción y refinación de hidrocarburos, la petroquímica básica, minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, y servicios de banca y crédito, así como ferrocarriles y electricidad. Respecto a las áreas prioritarias, todavía no se han precisado las actividades implicadas. Se consideran, sin embargo, a cuatro: insumos fundamentales (fertilizantes, siderurgia y algunos minerales claves), bienes de consumo básico (azúcar, textiles y farmacéuticos), bienes de capital (maquinaria y equipo en general, máquinas - herramienta, industria naval y de transporte, etc.), y las industrias de tecnología de punta (electrónica y biotecnología) 52/ .

Además del artículo 28 ya citado, la Ley Federal de Entidades Paraestatales (26 de abril de 1986) establece que los organismos descentralizados "realizarán actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias" (artículo 6), o a la prestación de un servicio público o social, así como la asistencia o seguridad social (artículo 14). A su vez, las empresas mayoritarias "deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6..." (artículo 30). Cabe destacar aquí el artículo 32 de dicha Ley, en el que se contempla que cuando alguna empresa mayoritaria no cumpla con el artículo 30 "la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal, o en su

caso, su disolución o liquidación". De esta forma, entonces, se abren las puertas legales a la desincorporación de empresas públicas no prioritarias, resolución que ha incidido en la reducción del número de empresas estatales de cerca de 1,125 en diciembre de 1982 a poco menos de 500 para agosto de 1988.

En lo tocante a empresas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) establece una política específica en el capítulo VI "La política económica general". Posteriormente, en el capítulo VIII "Las políticas sectoriales", se presentan lineamientos para las empresas públicas en referencia a las políticas de cada sector 53/. Cabe mencionar que estas políticas se desarrollaron más ampliamente por cada sector en sus respectivos programas nacionales de mediano plazo (en 1984 se aprobaron un total de 15 programas nacionales, entre los que destacan el de Fomento Industrial y Comercio Exterior, el de Alimentación, Sistema Nacional para el Abasto, Comunicaciones y Transportes, de Energéticos, Minería, etc.).

Por su parte, el diagnóstico sobre las empresas públicas en el PND señala que éstas constituyen un importante instrumento para la realización de los objetivos nacionales, a la vez que refuerzan la rectoría del Estado en el ámbito económico, apoyando en forma directa la política económica y social. Asimismo, la política correspondiente persigue corregir ineficiencias existentes y aprovechar plenamente las posibilidades de dichas entida-

des en la promoción, regulación y dirección del desarrollo nacional. Tales ineficiencias son de orden técnico, organizacional, administrativo, laboral y financiero. En cuanto a su aprovechamiento pleno, se apunta que no hay balances sociales (aunque sí financieros, por ejemplo) que manifiesten concretamente qué beneficios recibe la sociedad de cada una de ellas, lo que justificaría su permanencia o no en el quehacer económico estatal.

En el PND se definen los siguientes objetivos fundamentales:

- 1) fortalecer el carácter mixto de la economía;
- 2) participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, y en actividades de productos básicos;
- 3) apoyar la integración del aparato productivo, vertical y horizontalmente;
- 4) reestructurar y modernizar la empresa pública, para evitar la dispersión de esfuerzos;
- 5) regular los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso, participando en los mercados de bienes y servicios;
- 6) apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas, con el objeto de promover el desarrollo regional del país;
- 7) contribuir con ahorro y divisas al sano financiamiento del desarrollo ; y
- 8) adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos y la moralidad de la administración de la empresa pública.

Estos ocho propósitos fundamentales se alcanzarían mediante la implantación de orientaciones, estrategias y líneas de acción, de las que se derivaron los programas de mediano plazo de carácter sectorial (capítulo VIII). Como ya se mencionó, en 1984 se presentaron 15 programas nacionales, así como otros regionales, especiales y estatales.

En términos generales, se establecen estrategias y líneas de acción para los programas de pesca y forestal, en los cuales se especifica reorganizar las empresas estatales, así como promover y vigilar que sean un instrumento eficiente.

Por lo que respecta a la minería, la estrategia se enfoca hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas. Entre otros lineamientos, se establece incrementar la eficiencia en la producción y comercialización, mayor participación en el mercado internacional, desarrollar una tecnología propia y, particularmente, agrupar entidades paraestatales por rama de producción.

Respecto al transporte, se señala que se buscará una mayor integración de este sector hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo.

La concepción estratégica que guía la reorientación y la modernización del aparato industrial consiste en desarrollar un amplio mercado interno que impulse a un sector industrial inte-

grado hacia adentro y competitivo hacia afuera. Los lineamientos estratégicos se concentran en cinco orientaciones:

- 1) desarrollar la oferta de bienes básicos;
- 2) fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional;
- 3) impulsar las ramas con capacidad de generación neta de divisas;
- 4) crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional; y
- 5) propiciar que la industria paraestatal sea un importante instrumento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas.

La estrategia da prioridad a las ramas que tengan una amplia y creciente demanda final, que incorporen eficientemente los recursos nacionales abundantes, generen demanda de bienes de capital susceptibles de producirse en el país, y completen cadenas productivas de los bienes prioritarios. Asimismo, es tomada en consideración la importancia relativa de las industrias en la estrategia de cambio estructural y de la capacidad de acción directa por parte del Estado.

En el sector de bienes básicos, por ejemplo, el PND distingue seis grandes categorías prioritarias: la industria alimentaria, bienes de consumo duradero y no duradero, salud, educación, transporte colectivo y materiales para la vivienda.

En general, se plantea la necesidad de impulsar la actividad de todas ellas, sobre la base del aprovechamiento intensivo y eficiente de la capacidad instalada.

Para el sector de bienes de capital, se trataría de desarrollarlo de tal forma que no distorsione las actividades y la estructura de los costos relativos de los factores internos de la producción. En este sentido, se apoyaría la fabricación nacional de maquinaria y equipo de uso generalizado, así como de aquella a utilizarse en los procesos básicos de la metalme-cánica, química, petroquímica, energéticos y otras ramas prioritarias.

Por su parte, los bienes intermedios considerados prioritarios son fundamentalmente insumos de amplia difusión y aporte crítico a la integración de cadenas y procesos productivos, con base en el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente de los que hay en abundancia en el país. Serán prioritarios también aquellos bienes cuya ampliación en la producción se justifica por criterios de costos en divisas y de competitividad internacional. Así, se consideran claves para el desarrollo económico, por la interrelación que guardan con otras ramas, los sectores de papel y celulosa, química, petroquímica, siderurgia y metalurgia básica.

Por el lado de los energéticos, se plantea una estrategia orientada a consolidar los logros alcanzados y reorientar su desarrollo en términos de un reforzamiento de los encadenamien-

tos en su interior y con el resto de la economía. Se establecen, además, las líneas de acción referidas a la consolidación de la coordinación sectorial, racionalización en el uso, aumento de la eficiencia productiva, etc.

Entre las acciones para disminuir las desigualdades sociales se señala promover un enfoque social en la producción, abasto y comercialización de productos básicos; abatir las prácticas especulativas e integrar los procesos de producción, distribución y consumo. En general, se busca disminuir la diferencia entre el precio del productor y el que pagan los consumidores. En este sentido, la modernización comercial incluye medidas como el establecimiento de una política integral de precios que incluya los de garantía, precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, precios controlados y política de subsidios.

Por último, en cuanto a los lineamientos sectoriales contenidos en el PND, en lo que corresponde al sistema integral de comunicaciones se plantea que la estrategia para consolidarlo debe basarse fundamentalmente en el establecimiento de una infraestructura moderna de telecomunicaciones, eficiente y con una amplia cobertura, así como en el impulso al desarrollo tecnológico nacional.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1/ Cordera, Rolando; "Estado y Economía. Apuntes para un marco de referencia"; Revista de Comercio Exterior, Vol. 29 - #4, abril de 1978; México; pág. 418.

- 2/ Castañeda, Roberto; "Los límites del capitalismo en México: las finanzas del régimen"; Cuaderno Político #8, abril -- junio de 1976; México; pág. 55.

- 3/ Francisco Guerrero, Jesús (Coordinador et. al.); Reporte Final de la Comisión de Empresas Públicas; PRI; México, -- 1983; pág. 4. Se cita este documento aunque se plantean tesis opuestas a las aquí planteadas tales como "depurar el universo del sector paraestatal", "suprimir la participación estatal en empresas ineficientes", "campos secundarios para el interés del Estado", etc.

- 4/ Véase a este respecto: Roberto Castañeda; op.cit.; p.p. 60 a 67.

- 5/ José Ayala reconoce, por su parte, cuatro problemas importantes:
 - a) retraso productivo de acero, petróleo, electricidad, entre otros;
 - b) deterioro del sector agrícola;

c) reducción de la inversión privada, y

d) rezago del gasto público.

Véase del autor: "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal, 1970-1976", en Desarrollo y crisis de la economía mexicana; selección de R. Cordera; Lecturas #39; F.C.E.; México, 1981, p.p. 574-575.

6/ Las palabras textuales fueron las siguientes:

"no existe un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan e mienten por interés. Se requiere aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. - Para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores". "La política económica del nuevo gobierno", en la Revista de Comercio Exterior; diciembre de 1970; México; pág. 971.

7/ Esta idea fue tomada de las conclusiones vertidas por Arturo Huerta C., de su trabajo "Características y contradicciones de la industria de transformación en México de 1970 a 1976"; mimeo; pág. 40.

8/ González, Eduardo; "La política económica 1970-1976; itinerario de un proyecto inviable"; mimeo: México, 1978; - pág. 62.

- 9/ De hecho, el trabajo de Eduardo González intenta descubrir las causas que frenaron el intento reformista del presidente Luis Echeverría.
- 10/ Pereyra, Carlos; "México: Los Límites del Reformismo"; - Cuadernos Políticos #1; Ediciones ERA; México, 1974; pág.-63.
- 11/ Tomado de un artículo llamado "Actividad del Sector Parastatal el Sexenio del Presidente Luis Echeverría"; sin autor, ni fecha. Al parecer es de la SEPAFIN.
- 12/ Velasco González, Alberto; "El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico del País"; Revista - de Administración Pública # 34; abril-junio, de 1978; INAP; México; pág. 37.
- 13/ En este punto cabe recordar que la política salarial tendió a restablecer el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores; objetivo sólo parcialmente logrado debido a las constantes presiones inflacionarias en esos años.
- 14/ Roberto Castañeda; op.cit. pág. 56; menciona cuatro formas, siendo el otro la inflación, a la cual considera como un medio por el cual el Estado se apropia ilegalmente de parte de los sueldos y salarios y en general de los ingresos fijos. Dice, además, que la misma teoría burguesa llama a -

éstos "ahorro forzoso" y que se le puede considerar una --
"estafa institucionalizada".

- 15/ Al respecto, Horacio Flores de la Peña considera que el --
subsidio vía precios que en años recientes las empresas --
públicas han otorgado a otros sectores equivale a 15% de -
la inversión bruta, a 30% de la inversión privada y a 40%-
de la inversión pública total. Véase del autor "Teoría y-
Práctica del Desarrollo", FCE, México, 1976, Cap. VIII, - -
pág. 189.
- 16/ Tello Macías, Carlos; "La Política Económica Durante 1970-
1976: un Balance Provisional", Mimeo, pág. 200.
- 17/ Ayala, José; "La Empresa Pública y su Incidencia en la Acu-
mulación de Capital en México Durante los años 70"; en --
Investigación Económica, #150, Vol. XXXVIII, Facultad de-
Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1979, México, pág. --
407.
- 18/ Ayala, José; op.cit.; en la pág. 409 menciona "la políti -
ca de precios bajos de las empresas estatales constituye -
el aspecto medular en el financiamiento de la acumulación-
de capital".
- 19/ Tello M., Carlos; op.cit. p.p. 198-199.

- 20/ CECADE-SPP, "Notas sobre la Evolución Reciente y las Pers -
pectivas de la Economía Mexicana", (borrador para discusión
interna), 22 de junio de 1981, SPP, México, pág. 3.
- 21/ Convenio con el FMI, puntos citados por Carlos Tello M.; -
en "La Política Económica en México, 1970-1976"; Ed. Siglo
XXI, México, 1979, p.p. 178-179. Citado todo, a su vez, -
por Núñez Estrada, Héctor; "Empresa Pública y Acumulación.
Análisis de la Reforma Planteada por el Estado y Alternati
vas de los Trabajadores"; en La Empresa Pública en México,
Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades,
Vol. II, No.2, enero-abril de 1981, UAM-A, México, pág. 54.
- 22/ Esta clasificación sigue a aquélla de Soffa Méndez, en un -
artículo mimeografiado llamado "La Industria Paraestatal";
lamentablemente desconozco otras referencias bibliográfi --
cas del mismo.
- 23/ El control directo por parte del Estado en el petróleo se -
da después de la expropiación de 1938; después se controla
la industria eléctrica y la petroquímica (en 1959), entre-
otras.
- 24/ Ayala, José; et al.; "El Complejo Productivo Estatal; Ele -
mentos para un Diagnóstico", en Economía Informa, #106 --
julio de 1983, Facultad de Economía, UNAM, México, pág. 15.

- 25/ Peña, Roberto Antonio; "Empresas Públicas; un gigante sin-
voluntad", en Página UNO UNOMASUNO, 14 de marzo de 1982,
pág. 8.
- 26/ Peres Nuñez, Wilson; "La Estructura de la Industria Esta-
tal, 1965-1975", en Economía Mexicana, #4, CIDE, México,
1982, pág. 120.
- 27/ X Censo Industrial, 1975.
- 28/ Ayala, José, et al; op.cit., pág. 10
- 29/ Jacobs, Eduardo y Peres N., Wilson; "Las Grandes Empresas y
el Crecimiento Acelerado", en Economía Mexicana, #4, CIDE,
México, 1982, pág. 101.
- 30/ Ayala, José, et al.; op.cit., pág. 13.
- 31/ Jacobs, Eduardo y Peres N., Wilson; op.cit., pág. 102.
- 32/ Peres N., Wilson; op.cit., pág. 125.
- 33/ Peres N., Wilson; op.cit. pág. 118.
- 34/ Un estudio reciente nos indica que no es del todo cierto-
el argumento que se utiliza con frecuencia en cuanto a que
las empresas públicas son ineficientes porque su nivel de
empleo sea mayor que su capacidad instalada. Quizá sea -
cierto para algunas empresas públicas, pero el caso de los

sectores manufactureros y de transportación en que partí - cipe el Estado anula la validez genérica de tal afirma - ción. Véase a este respecto el trabajo hecho por el gru - po de empresas públicas de la División de Estudios de Post grado de la Facultad de Economía, UNAM, de junio de 1981.

35/ Jacobs, Eduardo y Peres N., Wilson; op.cit., pág. 104.

36/ Marúm Espinosa, Elia; "La Importancia de la Empresa Públi - ca en México: Proposición Metodológica", en La Empresa Pú - blica en México, Revista de Ciencias Sociales y Humanida - des, Vol. II, No. 2, enero-abril de 1981, UAM-A, México, - pág. 103.

37/ Peres N., Wilson; op.cit., pág. 121.

38/ Labra M., Armando; "El Estado de la Rectoría", en Econo - mía Informa, No. 106, julio de 1983, Facultad de Economía, UNAM, México, pág. 6.

39/ De hecho el control directo que el Congreso ejerce sobre - las empresas públicas data de casi 20 años atrás, cuando - en 1965 se pasó el control presupuestario que aprobaban -- las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Pre - sidencia y de Patrimonio Nacional al Congreso de la Unión (Presupuesto de Egresos de la Federación de 1965).

- 40/ Ruiz Massieu, J.F.; "La Empresa Pública: 10 Cabos Suelto", en La Empresa Pública en México, Rev. de la División de -- Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. II, No. 2, enero- - abril de 1981, UAM-A, México, pág. 121.
- 41/ Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, SEPAFIN, México, 1979, pág. 7.
- 42/ Ibid., pág. 21.
- 43/ Ibid., pág. 30.
- 44/ Ibid., pág. 178.
- 45/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982; SPP, México, 1980, - pág. 4.
- 46/ Ibid., pág. 54.
- 47/ Ibid., pág. 104.
- 48/ Ibid., pág. 105.
- 49/ Ibid., pág. 106.
- 50/ Ibid., pág. 108.

- 51/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Trillas, 1983, México.
- 52/ Informe de Ejecución 1985 del Plan Nacional de Desarrollo,
del Presidente Miguel de la Madrid al H. Congreso de la
Unión.
- 53/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo
Federal.

CONCLUSIONES

Y

BIBLIOGRAFIA

CONCLUSIONES

Del contenido de este trabajo se desprenden las siguientes ideas puntuales:

1. Los supuestos teóricos fundamentales del pensamiento neoclásico (equilibrio general, competencia perfecta, etc.) llevan a tener como premisa que la economía se autorregula sola, y que el libre juego de la oferta y la demanda lleva a una asignación óptima de los recursos. Así, la conclusión lógica es la de un Estado liberal que intervenga lo menos posible en la actividad económica, para no trastocar ese estado de cosas.

2. El enfoque neoclásico es esencialmente antiintervencionista, si bien acepta la participación estatal en actividades no productivas; esto es, en la esfera de la distribución (impuestos, subsidios), en la defensa del país, en la seguridad social, etc. Además, el papel del Estado en el mercado debe ser como corrector de externalidades de ciertas empresas o sectores, con el fin de evitar que se llegue a la creación de monopolios. Particularmente, en el caso de las empresas públicas consideren su existencia pero de forma casuística, hasta que se corrijan las imperfecciones que se presentan.

3. Para el enfoque keynesiano, por el contrario, al ser consideradas las crisis cíclicas, el Estado debe intervenir para reactivar la economía. Dicha intervención se da mediante dos expedientes: el fiscal (gasto público, impuestos) y el monetario

(tasa de interés, etc.). Por su parte, las empresas públicas son consideradas necesarias en ciertos campos (estratégicos, monopolísticos), y como instrumentos de política económica. Sin embargo, más que teorizar a priori, se justifica su existencia a posteriori, para corregir desajustes en los niveles de precios, de empleo, de oferta, etc., dándoles una connotación marcadamente anticíclica. Deben responder a cuestiones sociopolíticas (de interés público) más que como empresas lucrativas, si bien produciendo con eficiencia y para cumplir con los objetivos nacionales, pero absorbiendo sus propios costos.

4. A partir, entonces, de considerar los desajustes estructurales de la economía, el keynesianismo propone una participación pragmática de las empresas públicas, pero no a su libre albedrío sino intervenidas estatalmente con el doble propósito de que sean instrumentos de política económica y, a la vez, con autonomía de gestión. En el primer caso, es notorio el carácter subsidiario que se les atribuye a las empresas públicas, mientras que el segundo pretende reforzar y elevar la productividad general. En este sentido, es importante el aspecto inversor de dichas empresas.

5. Los marxistas, por su parte, vinculan la intervención estatal con el proceso de acumulación, y no sólo desde una óptica social. Así, dicha intervención procura que las tasas de ganancia empresariales se mantengan, vía reducción de los costos privados (es decir, creando economías externas de escala). Por tanto, la

intervención estatal crea, y no corrige, los rendimientos crecientes. Se da entonces una transferencia de recursos del sector público al privado, vía descapitalización del primero.

6. Para el pensamiento marxista, el carácter social del intervencionismo estatal en la economía tiene raíces políticas que buscan evitar estallidos sociales. De aquí que se afirme que el Estado, aunque representa los intereses de las clases dominantes, no descuida las exigencias de las dominadas. De esta forma, el papel de las empresas públicas refleja la situación prevaleciente entre la sociedad y el propio Estado, la coyuntura política y económica, si bien en general y a largo plazo favorece los intereses del capital privado.

7. De lo anterior se aprecian las diferencias entre los tres enfoques estudiados. Los neoclásicos abogan por un Estado neutro, que intervenga sólo para corregir anomalías en el libre funcionamiento de la actividad económica; su carácter es fundamentalmente corrector y temporal; el papel de las empresas públicas es casuístico, evitando la creación de monopolios naturales. El keynesiano considera la intervención en forma permanente, toda vez que racionaliza la economía, le asigna vida propia a las empresas públicas al considerar que sus inversiones dinamizan el nivel de actividad económica. Para los marxistas, la intervención estatal sirve en lo esencial para reproducir el capital global, papel que en lo particular cumplen las empresas públicas al descapitalizarse y favorecer la acumulación privada; existe una cierta complementariedad entre capital público

y privado, además del carácter subsidiario del primero.

8. Por otra parte, la visión que del intervencionismo estatal mexicano tienen los principales grupos y sectores nacionales va también de un extremo a otro: desde posiciones liberales y ortodoxas hasta radicales. Esto no implica, empero, que dichas posiciones sean una asimilación mecánica y forzada de los correspondientes enfoques teóricos. Por el contrario, están matizadas por las situaciones concretas, particulares, de cómo se ha ido presentando la intervención del Estado mexicano en la economía.

9. La visión que al respecto tiene el sector empresarial privado, por ejemplo, tiene una vinculación estrecha con el enfoque liberal ortodoxo. Principalmente cuando circunscriben o reducen la gestión pública a situaciones coyunturales, atribuyéndole un carácter de temporalidad. Además, rige el principio de subsidiariedad, según el cual el Estado debe intervenir sólo por excepción y cuando los particulares no puedan resolver problemas económicos vitales. Este rechazo empresarial al estatismo responde, pues, a cuestiones fundamentalmente ideológicas.

10. Contraria a esta concepción, está la oficial burocrática. Basada esencialmente en los preceptos constitucionales, considera que el Estado debe regir la economía y fungir como árbitro de los diversos grupos que integran la sociedad. De principio, al no considerar los ajustes automáticos, se instituye la economía mixta: el Estado debe intervenir. En este sentido, las

empresas públicas son un poderoso instrumento de política económica, que le permite cumplir importantes objetivos nacionales; tales como abastecer de bienes y servicios, ajustes de precios, de balanzas comerciales y de pagos, generación de empleos, distribución del ingreso, entre otros. Cabe destacar, empero, que en el caso de México la creación de empresas públicas ha sido en numerosas ocasiones anárquica y casuística, sin responder a una estrategia definida y variando por sexenios. A pesar de ello, no es posible negar el papel fundamental que al aparato productivo estatal ha jugado en el desarrollo económico del país.

11. Se puede apreciar una estrecha relación entre la concepción que el propio Estado tiene de sus empresas y el papel histórico que éstas han desempeñado. En sus orígenes, a ellas les correspondió asegurar que las actividades estratégicas fueran manejadas por y para la nación; además, impulsar actividades prioritarias; estimular e integrar la planta productiva nacional; propiciar el avance tecnológico y favorecer a los estratos bajos de la población, entre otros objetivos y logros. Se buscaba que potenciaran la economía vía inversiones, y que fomentaran la rentabilidad industrial. Su origen respondió a necesidades impuestas por la realidad económica y social del país de los años treinta.

12. Para finalizar con las visiones internas sobre el intervencionismo estatal, se puede apreciar una cierta similitud entre la del movimiento obrero organizado (MOO) con el enfoque marxista. Esto se sustenta en que consideran que el gran favorecido

de la política estatal ha sido el sector privado: el déficit público se ha traducido en ganancias privadas. Cuando, por ejemplo, el MOO plantea que se revierta la acumulación a favor del Estado se piensa más en su posible redistribución a las masas populares que en un Estado fuerte y rico "per se", lo que a la vez frenaría la penetración extranjera y la transnacionalización de la economía. El planteamiento de reasignación de funciones entre los tres sectores (público, privado y social) busca cambiar la correlación de fuerzas para acercarse más a objetivos nacionales planteados en la Constitución mexicana. De aquí que la visión del MOO se acerque más a la oficial y se aleje de la empresarial, en cuanto al papel del Estado y sus empresas.

13. En la década de los ochenta, principalmente, el proceso planificador buscaba priorizar los objetivos esenciales de empresas públicas, bajo el criterio de ser un poderoso instrumento de política económica. Así, se consideraban necesarias para impulsar la industrialización, como medios de creación de empleos, de remuneraciones, para comercializar bienes básicos, como apoyo al salario real de los trabajadores, etc. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconocía los problemas específicos de las empresas públicas y señalaba estrategias y acciones para modernizarlas y convertirlas en instrumentos de desarrollo más eficientes.

14. La desincorporación de las empresas públicas pretende fortalecer al Estado, profundizando en las áreas estratégicas y prioritarias. La razón oficial argumenta que se busca un "Estado

fuerte, no obeso", sin dispersiones ni desarticulaciones. Más específicamente, se persigue que induzcan la modernización y competitividad del resto del aparato productivo nacional, tanto en lo interno como en lo externo. Deben ser flexibles para adaptarse a las políticas de ajuste y deben mejorar su desempeño futuro, con miras a penetrar nuevos mercados y expandir sus exportaciones, cuyos ingresos aliviarían la pesada carga deudora del propio Estado mexicano.

15. El redimensionamiento del sector paraestatal mexicano de años recientes parece estar respondiendo a la necesidad de redefinición de sus actividades más relevantes y prioritarias. Esto no necesariamente se traduciría en que se esté perdiendo la capacidad rectora del Estado, en comparación con su importantísimo desempeño económico en las últimas cinco décadas.

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

- Aguilar M., Alonso. "Capital monopolista y empresas estatales". Revista Estrategia #14, México, 1977.
- Alejo, Francisco Javier. "La política fiscal en el desarrollo económico de México"; en La sociedad mexicana: presente y futuro; selección de Miguel Wionczek, F.C.E., México, 1977.
- Alejo, Francisco Javier. "Política del gasto público: evolución histórica". Mimeo, CECADE-SPP, México.
- Altwater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal"; en Cuadernos Políticos #9, México, 1976.
- Arancibia, Armando y Peres N., Wilson. "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina"; en Economía de América Latina #3, CIDE, México, 1979.
- Ayala Espino, José. "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta"; en Investigación Económica #150, UNAM, México, 1979.
- Ayala Espino, José. "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976"; en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; selección de Rolando Cordera C., Lecturas #39, F.C.E., México, 1981.

- Ayala Espino, José, et al. "El complejo productivo estatal: elementos para un diagnóstico"; en Economía Informa #106, Facultad de Economía, UNAM, 1983.
- Blanco, José. "El desarrollo de la crisis en México:1970-1976"; en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; selección de Rolando Cordera C.; Lecturas #39, F.C.E., México, 1981.
- Casar, María Amparo y Peres Núñez, Wilson. "Tres puntos de vista sobre la economía mexicana: empresarios, burocracia y movimiento obrero"; Documento de trabajo #3, Serie Estudios Políticos, CIDE, México, marzo de 1982.
- Casar, María Amparo y Peres Núñez, Wilson. "El discurso sobre la economía mixta mexicana: una noción, tres proyectos"; Documentos de trabajo, serie Estudios Políticos, CIDE, México, junio de 1982.
- Castañeda, Roberto. "Los límites del capitalismo en México: las finanzas del régimen"; en Cuadernos Políticos #8, México, 1976.
- Cordera Campos, Rolando. "Estado y economía; apuntes para un marco de referencia"; Revista de Comercio Exterior, vol. 29 #4, México, abril de 1978.
- Cordera Campos, Rolando. "Estado y economía en México: la perspectiva histórica"; mimeo, CECADE-SPP, México.

- Flores de la Peña, Horacio. "Empresa pública y desarrollo"; en Teoría y Práctica del Desarrollo, F.C.E., México, 1976.
- Franco Guerrero, Jesús (et al). Reporte Final de la Comisión de Empresas Públicas; PRI, México, 1983.
- González, Eduardo. "La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable"; mimeo, CECADE-SPP, México, 1978.
- Herschel, Federico. "Política económica"; Colección Mínima, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- Huerta C., Arturo. "Características y contradicciones de la industria de transformación en México de 1970 a 1976"; mimeo, México.
- Ibarra Muñoz, David. "Mercados, desarrollo y política económica"; en El Perfil de México en 1980, tomo I, Siglo XXI Editores, México, 1970.
- Jacobs, Eduardo y Peres N., Wilson. "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado"; en Economía Mexicana #4, CIDE, México, 1982.
- Keynes, John Maynard. "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero"; F.C.E., México, 1983.
- Labra M., Armando. "El estado de la rectoría"; en Economía Infor-

ma, #106, Facultad de Economía, UNAM, México, julio de 1983.

- Lange, Oskar. "Economía Política", F.C.E., México, 1976.
- Marúm Espinosa, Elia. "La importancia de la empresa pública en México: proposición metodológica"; en La Empresa Pública en México; Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol.II, #2, UAM-A, México, 1981.
- Méndez Villarreal, Soffa. "La industria paraestatal"; mimeo, CECADE-SPP, México.
- Núñez Estrada, Héctor. "Empresa pública y acumulación. Análisis de la reforma planteada por el Estado y alternativas de los trabajadores"; en La Empresa Pública en México, revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. II, #2, UAM-A, México, 1981.
- Offe, Claus. "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad"; en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo; Sonntag, H.R. y Valecillos, H. (comp.), Siglo XXI Editores, México, 1980.
- Pereyra, Carlos. "México: los límites del reformismo"; en Cuadernos Políticos #1, Ediciones ERA, México, 1974.
- Peres Núñez, Wilson. "Empresa pública: elementos para una teoría"; en Ensayos para Discusión AP/5, CIDE, México, 1979.

- Peres Núñez, Wilson. "El monopolio natural como instrumento analítico para discutir la estructura del mercado y la organización de las actividades productivas del Estado"; mimeo, CIDE, México, 1980.
- Peres Núñez, Wilson. "El papel de la empresa pública: el punto de vista de funcionarios de alto nivel del Gobierno mexicano"; Documentos de Trabajo, Serie Estudios Políticos, CIDE, México, junio de 1982.
- Peres Núñez, Wilson. "La estructura de la industria estatal, 1965-1975"; en Economía Mexicana #4, CIDE, México, 1982.
- Pinto S., Aníbal. "El Estado como ente económico"; en Economía #54, Chile, 1957.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979.
- Poulantzas, Nicos. "Las transformaciones actuales del Estado. La crisis política y la crisis del Estado"; en El marxismo y la crisis del Estado; Universidad Autónoma de Puebla, México, 1977.

- Ramos Boyoli, Luis Miguel y Richter, Carlos. "El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión pública federal"; Revista de Comercio Exterior, vol. 26 #2, febrero de 1976, México.
- Ramos Sánchez, Pablo. "Principales paradigmas de la política económica"; mimeo, CECADE-SPP, México, 1982.
- Ramos Sánchez, Pablo. "El papel del Estado en la política económica"; mimeo, CECADE-SPP, México, 1981.
- Roll, Erich. "Historia de las doctrinas económicas"; F.C.E., México, 1980.
- Ruiz Massieu, J.F. "La empresa pública: 10 cabos sueltos"; en La Empresa Pública en México; Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. II, #2, UAM-A, enero-abril de 1981, México.
- Salinas Callejas, Edmar. "La acumulación de capital en México en el periodo de desarrollo estabilizador"; tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1982.
- Stavenhagen, Gerhard. "Historia de las teorías económicas"; Editorial El Ateneo, Argentina, 1959.
- Tello Macías, Carlos. "La política económica en México 1970-1976"; Siglo XXI Editores, México, 1979.

- Velazco González, Alberto. "El papel de la empresa pública en el desarrollo socioeconómico del país"; en revista de Administración Pública #34, abril-junio de 1978, INAP, México.
- Villarreal, René y Rocío. "Las empresas públicas como instrumentos de política económica en México"; en el Trimestre Económico #178, F.C.E., México, 1978.
- Vitelli, Guillermo. "México: la lógica del desarrollo capitalista dependiente; en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, selección de Rolando Cordera C., Lecturas #39, F.C.E., México, 1981.
- Wilkie, James W. "La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social"; F.C.E., México, 1978.

PERIODICOS Y REVISTAS.

- "La política económica del nuevo gobierno". Revista de Comercio Exterior, diciembre de 1970; Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
- Solana, Fernando. "Los marcos de la reforma administrativa"; en revista de Administración Pública #22, INAP, México, 1971.
- Tello Macías, Carlos y Cordera Campos, Rolando. "En la lucha de clases se cifra el camino del país: la carta empresarial, la obrera; neoliberalismo, por jugarse"; revista Proceso #213, diciembre de 1980, México.

- Ochoa, Jorge O. "Replantea la COR: deben nacionalizarse la banca y algunas industrias básicas"; El Día, 16 de abril de 1982, México.

- Peña, Roberto A. "Empresa pública: un gigante sin voluntad"; UNOMASUNO, 14 de marzo de 1982, México.

- Valderrábano, Azucena. "Censuró el empresariado el intervencionismo económico"; UNOMASUNO, 11 de enero de 1983, México.

- Rodríguez, Roberto. "Las políticas económicas deben ser fijadas en primer término por la IP: COPARMEX"; El Día, 4 de febrero de 1983, México.

- "Empresa pública, eficaz instrumento para el desarrollo: conclusión del Foro de Consulta Popular"; UNOMASUNO, 10 de marzo de 1983, México.

- Garay, Enrique. "La CONCANACO, opuesta a la rectoría estatal"; UNOMASUNO, 23 de mayo de 1983, México.

- Quezada, Angélica. "El empresario puede recuperar posiciones"; UNOMASUNO, 25 de mayo de 1983, México.

- Uribe, Jesús. "Reorganizar paraestatales en el agro"; UNOMASUNO, 26 de mayo de 1983, México.

- "CNC denuncia campaña de la IP; UNOMASUNO, 16 de junio de 1983, México.

- Avilés, Víctor. "La venta de paraestatales, política realista muy deseable: CONCAMIN"; UNOMASUNO, 19 de junio de 1983, México.

OTRAS PUBLICACIONES

- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 19a, edición, Madrid, 1970.
- Ideario del Consejo Coordinador Empresarial, Centro de Estudios Sociales del CCE, serie Documentos #010, México, 1980.
- Declaración de Guadalajara; Programa popular para llevar adelante la revolución mexicana, abril de 1975, México.
- "Notas sobre la evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana"; (Borrador para discusión interna), CECADE-SPP, 22 de junio de 1981, México.
- X Censo Industrial, 1975, México.