

00881
29-2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA
División de Estudios de Posgrado

EMPRESA PÚBLICA E INTERVENCIONISMO ESTATAL
EN MÉXICO, 1976 - 1988. Un análisis alternativo.

Tesis que para obtener el grado de
DOCTOR EN ECONOMÍA
Presenta: ELIA MARUM ESPINOSA

Tutor: Dr. AMÉRICO SALDIVAR V.



México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Reconocimientos

INTRODUCCION.

PRIMERA PARTE: EL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA COMO CATEGORIAS ECONOMICAS.

CAP.1. MODELOS DE INTERVENCIONISMO ESTATAL,1. Introducción, 1. Formas de intervención estatal en la economía, 2. Fines e instrumentos,3. La concepción neoclásica,4. La concepción marxista,10. Las concepciones de demanda efectiva,16 La perspectiva keynesiana,17. El Estado Benefactor,21. La perspectiva kaleckiana,23. La concepción de O'Connors, 27. La concepción "integral",31.

CAP.2. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA EN EL CAPITALISMO SUBDESARROLLADO, 35. Introducción, 35. El fenómeno del subdesarrollo,36. Las teorías del subdesarrollo,39. Las teorías del centro-periferia,40.La concepción metrópoli-colonia, 41.El intercambio desigual,43. La perspectiva dualista,45. El Estado en las economías subdesarrolladas,46. El subdesarrollo en América Latina,50. Regímenes populistas,50. Regímenes militares,52. La empresa pública y el desarrollo económico,53. ¿Una definición de empresa pública?,60.

SEGUNDA PARTE. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA EN LA ECONOMIA MEXICANA.

CAP.3. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA EN MEXICO,63. Introducción,63 El desarrollo reciente de la economía mexicana,63. Algunos antecedentes de la conformación de la estructura económica mexicana actual,64. Genealogía de la EP en México,67. Definición del sector de empresa pública en México,74. Importancia del Estado y la EP en México,76. El Estado en la economía,1978-1983,79. El Estado en la crisis actual,85. La EP dentro de la actuación económica del Estado,93. El endeudamiento de las EP y su impacto en el sector público,96. Un modelo para determinar la influencia de las EP en las finanzas públicas,106. Propuesta de un esquema sintético del intervencionismo estatal y la EP en México,110.

CAP. 4. EL SECTOR EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, 113. Introducción 113. La política de precios y tarifas, 113. Precios y estructuras de mercado, 117. Estructura del sector EP, 118. Diversificación de las EP, 121. La eficiencia operativa de las EP, 125. Eficiencia operativa por sectores, 126. Otros elementos del modelo subsidiador, 135. Tránsferencias y subsidios fuera del presupuesto, 137.

CAP. 5. REESTRUCTURACION DEL SECTOR EMPRESA PUBLICA Y REESTRUCTURACION DEL ESTADO MEXICANO? 141. Introducción, 141. La reconversión industrial, 142. La reconversión industrial en México, 143. La reestructuración del sector EP, 146. Áreas estratégicas y prioritarias, 149. El proceso de reestructuración, 157. Sindicalismo y empresa pública, 168. Profesionalización de los puestos ejecutivos, 172.

CONCLUSIONES, 179.

BIBLIOGRAFIA ESPECIFICA

A N E X O .

APENDICE GENERAL
Apéndice Cap. 3
Apéndice Cap. 4
Apéndice Cap. 5

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ABREVIATURAS

AHMSA Altos Hornos de México
CANACINTRA Cámara Nacional de la Industria de Transformación
CYPFISC Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
CLFC Compañía de Luz y Fuerza del Centro (en liquidación)
CONASUPO Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DINA Diesel Nacional
EP Empresa (s) Pública (s)
FERTIMEX Fertilizantes Mexicanos
FICORCA Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios
GATT General Agreement on Tariff and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)
IMECAFE Instituto Mexicano del Café
KWH Kilo Watt Hora
LFEP Ley Federal de Entidades Paraestatales
PEMEX Petroleos Mexicanos
PIPSA Productora e Importadora de Papel
SECOGEF Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEMIP Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP Secretaría de Programación y Presupuesto
SICARTSA Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas
△ Incremento o cambio positivo

INTRODUCCION

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

Los estudios existentes sobre las formas de intervención del Estado en la economía y sobre la crisis actual de la economía mexicana le han dado mayor énfasis a los aspectos de la política económica que a los aspectos de lo que se ha denominado intervención directa del Estado en la economía. La empresa pública (EP) como uno de los brazos directos de la realización de las funciones estatales ha cobrado una importancia creciente en la actuación del Estado en la economía capitalista, ya que su reducción cuantitativa en muchos países ha servido para fortalecer la gestión estatal en el proceso de acumulación, y en México ha sido una de las alternativas para que el Estado adecue el modelo económico a los cambios en el capitalismo mundial.

Estudiar la EP en México requiere entonces también del estudio del Estado y las crisis en la economía. El referente teórico para el estudio de la empresa pública obliga a plantear elementos de una teoría del Estado y una teoría de las crisis. Sin embargo los intentos teóricos que existen sobre el marco de referencia global o más remoto para ubicar a la EP no están acabados. Unos porque no han desarrollado de manera total a nivel abstracto estructural el carácter y los fines del Estado en el capitalismo, otros porque no han consolidado una teoría de la acumulación y las crisis donde se considere al fenómeno del subdesarrollo, no como un conjunto de fenómenos aislados y separados del funcionamiento capitalista mundial, sino como parte integrante y definitiva del sistema.

Desarrollar este marco teórico implica que se expliquen en un nivel abstracto, la organización y funcionamiento de la estructura de la sociedad capitalista, incorporando elementos no sólo de tipo económico, que son necesarios pero no suficientes, sino también elementos sociales y políticos (incluidos en ellos los ideológicos). Enfrentar esta tarea de manera individual y con la formación especializada en uno de los campos del conocimiento científico sería insuficiente, pero pueden hacerse avances a partir de algunos elementos del análisis económico del Estado y la EP.

El trabajo que aquí presentamos busca contribuir a la conformación de elementos teóricos para la mejor comprensión del Estado y la crisis en la economía mexicana, desde la perspectiva de que el análisis de la EP es un reflejo claro que permite comprender con mayor precisión los elementos económicos del funcionamiento y estructura de la sociedad, e inferir algunos elementos no económicos, con lo que permite contribuir a formar puentes que confluyan en un todo explicativo, de manera que de la teoría y análisis económico de

INTRODUCCION

la EP se pueda pasar a una teoría de la EP que rebase el marco económico y con ello se avance en el logro de la síntesis de los componentes abstracto estructurales del Estado y el sistema social.

De las formas de intervencionismo estatal (una vez aclarada la terminología usada y el sentido de ésta) en la economía se hará énfasis en la "intervención directa", las formas de intervención vía normatividad y legislación, así como vía política fiscal, monetaria, comercial, de empleo, etc., solo se analizarán en los impactos de y hacia la EP y no en su especificidad. La crisis fiscal del Estado no se analizará a partir de todas sus causantes, sino solo en la parte de su doble determinación con la EP.

Se tomó el corte del período 1976-1988 por ser el periodo que conjuga la aparición clara del agotamiento del patrón de acumulación basado en la industrialización sustitutiva, donde además sucede el auge y declinación del petroleo como nuevo eje de la acumulación y donde también se empieza a fisurar el pacto corporativo y con él se comienzan a manifestar nuevos elementos de un modelo de acumulación diferente que empieza a despuntar con avances y retrocesos sobre el modelo vigente.

El análisis se hará en dos niveles, uno global o macroeconómico, donde se ubicarán al Estado y a la EP en los desarrollos teóricos existentes y en el momento histórico concreto de la economía mexicana, y otro específico o microeconómico. En este se harán tres cortes analíticos; uno que corresponde al sector EP en su funcionamiento general como sector que forma parte del sector público o estatal otro que incluye sólo al conjunto de las EP controladas presupuestalmente, cuyo funcionamiento es explicativo del sector y un último que incluye a dos grupos de empresas seleccionadas como representativas de los cambios de matiz en el modelo intervencionista del Estado mexicano.

Las principales hipótesis del análisis sustentan que el Estado en México no coincide plenamente con los planteamientos teóricos del Estado en el capitalismo desarrollado pues tiene elementos propios que aunados a algunos elementos tipo de los modelos para el capitalismo desarrollado hacen que conforme un modelo distinto al desarrollado en las diferentes corrientes del pensamiento económico. Estos elementos complejos e interactuantes se dilucidan en el capítulo 3.

En ese sentido se plantea que de las tres formas de intervencionismo estatal en la economía; 1) la jurídico normativa, la política económica y la empresa pública (EP); la forma EP contribuye de manera importante a lograr los objetivos de política económica, pero es la forma más directa y visible de contribuir al logro de objetivos más amplios y no económicos

INTRODUCCION

del Estado (hegemonía y dominio), cuya discusión rebasa el marco del presente trabajo.

Se considera a su vez, que la EP tiene una autonomía relativa muy escasa y es mas bien instrumento de la actuación del Estado, pero condiciona, aunque no determina la actuación de éste en los planes económicos y no económicos. Por lo que la EP proporciona una capa visible en la cual pueden observarse y explicarse algunos de los procesos de cambio en la actuación del Estado y en la acumulación.

De esta manera se considera que la EP es un aparato de Estado - no un mero instrumento que puede usarse o dejarse de usar-, que puede contribuir decisivamente a impulsar el desarrollo y a irradiar modernidad al resto de la economía y a las organizaciones sociales, pero que también es un elemento que limita y frena el cambio.

Se plantea a su vez que la lógica del intervencionismo estatal parece estar respondiendo más que antes a los requerimientos de la acumulación mundial del capital, pero la lógica interna de la economía del país sigue teniendo un alto peso y no esta claramente definido el agotamiento del actual patrón de acumulación, como tampoco está consolidado uno nuevo.

Dentro de las hipótesis generales se considera que la modernización de la EP no puede darse aisladamente, requiere de la modernización de los aparatos de Estado y de una reestructuración de la interrelación del Estado con la sociedad, aspectos cuya discusión exhaustiva rebasa los límites de nuestro trabajo.

A nivel más específico, se sustenta que:

a) el funcionamiento financiero del sector EP es un condicionante restrictivo contable no determinante principal, pero dentro del funcionamiento global del sector público, las EP en conjunto son aportadoras de recursos a las finanzas públicas,

b) el funcionamiento sectorial de las EP había venido respondiendo básicamente a la lógica de acumulación interna del capital y ahora empieza a haber un reliegue en el liderazgo directo de esta lógica. Via EP el Estado sigue apuntalando y respondiendo a las necesidades de la acumulación interna, pero también ha fortalecido su capacidad de respuesta a la lógica internacional del capital.

c) El Estado pretende irradiar modernidad a partir de sus empresas y a partir de la transferencia directa de capital productivo a la iniciativa privada nacional y extranjera, con lo cual busca contribuir a la flexibilización de algunos

INTRODUCCION

procesos de trabajo para adecuarlos a los requerimientos de la modernización y reestructuración económica de la nueva división internacional del trabajo.

d) La EP es uno de los instrumentos del Estado para darle espacio al capital internacional, pero no es el único, aunque proporciona un canal directo para impactar la estructura interna de la producción y distribución de bienes y servicios.

e) La EP liderea mercados estratégicos para la lógica interna del capital y es un elemento vital en las cadenas productivas, aunque no sea empresa líder.

f) El funcionamiento individual de cada EP ha respondido mas a las necesidades globales de la intervención del Estado que a la lógica interna de su producción.

g) Es por ello que la eficiencia de las EP debe evaluarse a partir de la eficacia social y no solamente de la eficiencia financiera con criterios privados.

h) Existen escasas opciones para la modernización interna completa de las EP debido a la doble determinación que tienen con el Estado.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO.

El trabajo está dividido en dos partes. En la primera se analiza al Estado y a la EP como categorías económicas en el capitalismo en general y en el capitalismo subdesarrollado o periférico.

En el capítulo 1 se abordan los modelos de intervencionismo estatal a partir de las concepciones mas conocidas, como la neoclásica, la marxista y la keynesiana. Se incluye también una revisión de modelos menos conocidos como la perspectiva Kaleckiana y la visión de O'Connors, porque aportan elementos indispensables para el tema de estudio, o porque su utilización empieza a ampliarse y es necesario evaluar su potencial. La concepción integral se incluye con el fin de completar el panorama de las polémicas y avances actuales sobre el Estado en el capitalismo desarrollado, y poder sopesar la utilidad que para el caso de México tendrían los elementos que la forman.

Hecha esta revisión crítica, en el capítulo 2 se estudia al Estado y a la EP en el capitalismo subdesarrollado, a partir de una delimitación del fenómeno del subdesarrollo, no como un fenómeno en sí mismo, sino como parte del desarrollo global del capitalismo. Se da cuenta en este capítulo de las principales teorías del subdesarrollo para rescatar los elementos que puedan contribuir al estudio de la EP como forma de

INTRODUCCION

intervencionismo estatal. Se plantea el caso del subdesarrollo en América Latina y los regimenes politicos predominantes en el continente, para ampliar el enfoque economicista y dar la posibilidad de incluir, aunque sea en forma colateral, elementos "extra economicos" que en muchos casos tienen un peso mayor que los economicos en la conformación y funcionamiento del sector EP.

Se delimita la relación entre EP y la consecución del desarrollo económico y se discute la inconveniencia de definir, con los patrones de la lógica formal al sector EP. Estos dos últimos puntos sirven de puente entre las categorías generales y el análisis de momentos históricos concretos, paso ineludible para concretar la comprensión del papel del Estado y la EP en la economía.

De esta forma, en la segunda parte de aborda el estudio del Estado y la EP en la economía mexicana, dando primero algunos elementos mínimos para ubicar del desarrollo histórico de esta economía, a fin de incorporar en ellos la genealogía y estructuración del sector como vía de intervencionismo estatal, así como la importancia y el carácter imprescindible que tiene la actuación económica del Estado en el desarrollo del capitalismo en México, para luego delimitar y definir al sector EP en este caso histórico concreto; estudiar la importancia del Estado y la EP en los fenómenos económicos en la primera fase de la crisis (1976-1982), así como en la fase actual de la Crisis a fin de ubicar y evaluar en ellos la actuación de las EP y del Estado.

En este capítulo se hace una discusión amplia del impacto del endeudamiento de las EP en la deuda del sector público, dada la importancia que este fenómeno tiene como limitante al desarrollo capitalista moderno en el país. Es por ello que se propone un modelo de simulación con diferentes escenarios que permita determinar la influencia del sector EP en las finanzas públicas, para demostrar una de las hipótesis planteadas; las EP aunque contribuyen al déficit financiero del Estado, no son las determinantes de este, y si se analiza su funcionamiento en la globalidad del sector público, son aportadoras netas de recursos.

En el capítulo 3 se propone también un esquema sintético del modelo intervencionista mexicano, donde se ilustra cuáles son los elementos superpuestos e interactuantes que forman la complejidad del intervencionismo actual en México. Una vez ubicado el tema de estudio en el nivel de abstracción histórico concreto, se plantean y discuten los componentes para conocer la estructura productiva y el funcionamiento financiero del sector EP mexicano, valorar su actuación en esos campos, incluyendo, aunque no plenamente, elementos no económicos que apoyen la búsqueda hacia una teoría del Estado y la EP que

INTRODUCCION

incluya tambien los aspectos ideológicos y políticos, tarea que rebasa el esfuerzo personal y el campo de una sola ciencia. Aquí se recurre al análisis de grupos empresariales y empresas líderes para encontrar las ligas entre el espacio productivo-distributivo y el espacio estatal global.

La política de precios y tarifas, las estructuras de mercado de sector EP, la eficiencia operativa y las nuevas modalidades de actuación del sector dentro del modelo intervencionista del Estado mexicano, se analizan en el capítulo 4, y se ubican dentro de la búsqueda de explicaciones a la estructura y funcionamiento del sector, y se discute tambien cual es el papel de la EP en la rectoria económica del Estado en Mexico.

Cierra este trabajo el análisis critico de la reestructuración del sector EP en Mexico (capítulo 5), fenómeno a partir del cual puede verse con gran nitidez la modalidad intervencionista que busca adoptar el Estado. Se discuten los impactos de todas las formas de reestructuración en lo económico, en las finanzas publicas y en lo político. Para ello se utiliza una muestra de 529 empresas que de acuerdo con el seguimiento de noticias en la prensa, fueron mencionadas por algunos de los sectores economicos de la sociedad mexicana como factibles, potenciales o reales para reestructurarse, así como una muestra de las 89 empresas que en 1986 fueron auditadas por la SECOGEF.

Dentro de las formas de reestructuración tomamos con especial atención a la reprivatización, tanto porque nos proporciona elementos para ubicar los cambios del capitalismo mexicano dentro de los cambios mundiales, como porque refleja con gran transparencia el carácter y la nueva modalidad del esquema intervencionista.

Para finalizar, se realizan algunas consideraciones sobre el impacto de los cambios en los elementos del modelo intervencionista mexicano en los sindicatos de las EP y del país, así como también sobre la estructura y composición de quienes ocupan los puestos ejecutivos dentro del sector EP y las posibilidades de impulso a los proyectos de adecuación a la cambiante división internacional del trabajo.

CAPITULO I. MODELOS DE INTERVENCIONISMO ESTATAL

I n t r o d u c c i ó n .

Los elementos que conforman las explicaciones de tipo teórico existentes acerca del papel de la empresa pública (EP) en el funcionamiento de una economía capitalista, ya sea desarrollada o subdesarrollada, se desprenden de las explicaciones teóricas existentes sobre el Estado y su papel en la organización y funcionamiento de la sociedad.

Sin embargo, los intentos teóricos que existen hasta la fecha no proporcionan un marco acabado de referencia acerca del Estado y de la acumulación y las crisis del sistema. Los primeros porque no han desarrollado plenamente a nivel macroeconómico la ontología del Estado y los segundos porque no han consolidado una teoría de la acumulación y las crisis que incluya al fenómeno del subdesarrollo como parte integrante y definitiva del sistema capitalista.

Plantear el referente teórico de la empresa pública obliga a plantear alguno de los intentos teóricos existentes sobre el marco de referencia más remoto a ella. Esto es, una explicación teórica a nivel abstracto de la organización y funcionamiento de la estructura social de manera que se incorporen elementos de tipo sociológico, económico y político en un todo. Para fines del trabajo se usarán conceptualizaciones relativas y por lo tanto, marcos de referencia relativos al nivel del objetivo de estudio y de las hipótesis de trabajo, a partir de las cuales es posible el estudio de la EP.

En lo que corresponde al campo de la ciencia económica, el Estado, la acumulación y las crisis son abordados fundamentalmente a nivel de la teoría de la acumulación, y los fenómenos y elementos estructurales de carácter social y político son tratados tangencialmente, o no son incorporados. La EP como uno de los elementos constitutivos de la organización y funcionamiento del Estado y como uno de los elementos de la acumulación y las crisis, es tratada por la Economía básicamente a nivel de la acumulación y como un fenómeno residual, derivado o instrumental de la actuación económica de la sociedad.

De ahí que haya muchos caminos andados de ida, esto es, búsqueda de explicaciones y de elementos teóricos desde el Estado y el sistema económico hacia la EP y muy poco se haya andado los caminos de vuelta, o sea de la EP hacia el Estado y el sistema.

Esta última vía, como veremos en los apartados siguientes constituye una veta rica para explicar los elementos económicos del funcionamiento y la estructura de la sociedad, así como para empezar a construir puentes que permitan llevar a un todo los elementos económicos, los sociales y políticos. De manera entonces que de una teoría y análisis económico de la EP se puedan aportar algunos elementos necesarios para pasar a una teoría de la EP que rebase el marco económico y con ello contribuya al logro de la síntesis de los

componentes abstracto estructurales del Estado y del sistema.

Nuestro objetivo es entonces discutir críticamente los aportes y avances de las principales corrientes o autores del pensamiento económico en relación específica a la intervención del Estado, para tomarlos o desecharlos y a partir de ellos delimitar un primer campo de elementos teórico conceptuales para la EP, con los cuales iniciar -después de hacer un análisis histórico concreto- el camino inverso, esto es, de la EP hacia el modelo de intervencionismo estatal y hacia el funcionamiento global del sistema, haciendo énfasis en aspectos de tipo económico.

Aunque reconocemos las limitaciones de un enfoque economicista para la tarea que nos proponemos, trataremos de compensar las limitantes de un estudio parcial válido para fines analíticos, reconociendo de entrada que en el Estado y en la EP lo económico y lo político conforman un todo único e inseparable en la realidad. De ahí que sólo una labor interdisciplinaria pueda llevar a su comprensión cabal.

Analicamente el Estado debe ser, repetimos, una síntesis de lo económico y lo político, pero debe clarificarse el predominio de uno u otro aspecto.

FORMAS DE INTERVENCION ESTATAL EN LA ECONOMIA.

Antes de abordar las maneras específicas en que el Estado puede actuar en la economía, haremos algunas anotaciones con el objeto de ubicar de entrada el contenido preciso que le hemos dado a la denominación intervencionismo estatal.

Coincidiendo con Andrade Sánchez (1986:10) se denomina intervencionismo estatal a la intervención económica del Estado a través de actividades consistentes en fijar normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, y a la realización directa por parte del Estado en actividades de carácter económico, sean de producción, circulación o distribución.

Esta intervención puede consistir en un "mero intervencionismo", o sea una injerencia no sistemática ni orientada del Estado sobre algunas de las manifestaciones o consecuencias del proceso económico en la sociedad, sin intervenir en sus causas, o un "reglamentarismo" consistente en un dirigismo orientador y sistemático que busca readaptar la estructura económica de la sociedad y una intervención "planificada" o deliberada basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes (Kaplan 1983:217). No existe una forma exclusiva de actuación de Estado, ésta en consecuencia es resultado de la dinámica y el tipo de las fuerzas actuantes en la organización social la que condiciona y determina esta actuación, de manera que la modalidad intervencionista del Estado no es una parte ajena y separada de la sociedad, sino que es una de sus partes que la conduce y regula constituyendo e influyendo en la conformación del

sistema social.

Por tanto, el Estado al intervenir manifiesta que su propia función conlleva una actuación de tipo económico (Andrade Sánchez, *Ibid.*, 14).

Como apunta Ruiz Dueñas (1988, 14-15) el capitalismo surgió bajo un poderoso principio de intervención estal durante el mercantilismo, y desde entonces esta intervención se ha consolidado, de ahí que considere que la polémica entre actuación económica o no actuación del Estado no debe seguirse alimentando pues se trata de una polémica basada en una evidencia empírica contradictoria, de la cual las parcelas del pensamiento toman sólo aquello que fortalece sus propuestas.

Así, el Estado es también una categoría económica (no sólo política) y debe ubicarse en una conceptualización global de la estructura y funcionamiento de la sociedad, donde las funciones económicas de la sociedad son fundamentales y por tanto inherentes al Estado.

Adoptamos entonces la denominación intervencionismo estatal como una forma breve de llamar a las funciones y actividades del Estado indispensables para dirigir y controlar -en mayor o en menor medida- las actividades económicas del conjunto social, sin cuya mediación no podría lograrse simultáneamente su realización y las condiciones sociales de convivencia. No consideramos el término intervencionismo estatal en la acepción neoliberal de intervencionismo estatal como injerencia innecesaria de algo ajeno en los procesos económicos de la sociedad, sino como una actuación innata e imprescindible para el funcionamiento del capitalismo y que adopta formas y modalidades con elementos similares en los diferentes tipos de Estado y regímenes de gobierno, pero que también crea formas y modalidades distintas en cada caso, dependiendo de las fuerzas sociales que entren en juego.

FINES E INSTRUMENTOS.

De manera general y a nivel de esquema simplificado, se ubica la actuación del Estado a dos niveles:

1. El papel del Estado en la conformación y desarrollo en una sociedad capitalista, a partir de las categorías Forma Estado y Tipo de Estado, donde predominan los planteamientos marxistas acerca de la esencia del Estado y su carácter de Estado liberal, Estado interventor, etc. A nivel abstracto, dentro de funcionamiento y la tendencia de la acumulación, la forma Estado hace referencia a una forma abstracta y estructural determinada por el modelo de acumulación capitalista, donde el Estado es una parte constitutiva de la estructura social. Al analizar la evolución del modo de producción capitalista se pasa al tipo de Estado en las condiciones que plantea la evolución.
2. El papel del Estado en los procesos económicos generales y

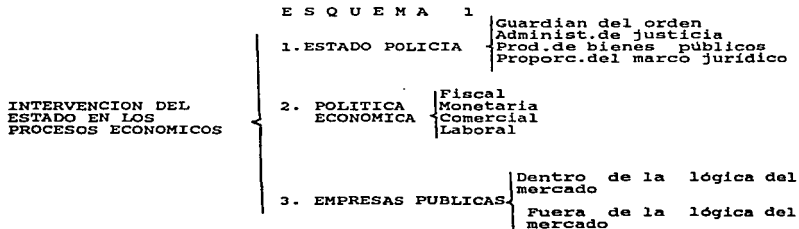
INTERVENCIONISMO ESTATAL

4

específicos de la acumulación a nivel de regimenes de gobierno (presidencialista, parlamentario, etc.) y las modalidades de vinculación del Estado con la sociedad.

Los aspectos de interacción entre los elementos sociedad, Estado y economía se enfocan de manera general a través de una tipología de las concepciones o corrientes teóricas globales, la neoclásica, la de demanda efectiva, la marxista y la "integradora", y otras referidas a América Latina.

Tomaremos entonces, de estas concepciones sus propuestas teóricas específicas sobre cada una de las tres vertientes o vías de intervencionismo estatal, para ubicar en ellas los elementos que puedan rescatarse para el análisis de la EP (esquema I).



Puesto que las teorías del Estado, la acumulación y la crisis se han generado y desarrollado en y para los países capitalistas avanzados, iniciaremos nuestra búsqueda en las teorías del Estado en el capitalismo desarrollado, sobre la base esquemática de las concepciones antes mencionadas, para después incluir las teorizaciones sobre el Estado en el subdesarrollo.

LA CONCEPCION NEOCLASICA.

Esta concepción considerada como liberal, ve a la sociedad formada por individuos (agentes económicos) con funciones económicas especializadas, intercambiables e independientes en sus decisiones individuales y cada uno de ellos alcanza el equilibrio cuando logra maximizar "algo". El

consumidor eleva al máximo su beneficio, sujeto a un presupuesto limitado; el productor maximiza la producción sujeto a los costos que dependen de la función de producción y del precio de los insumos; los trabajadores maximizan su tiempo de descanso sujetos a la obtención de un ingreso (Ferguson y Gould, 1978:432). Pero como los agentes económicos son interdependientes, las condiciones de funcionamiento del mercado en competencia perfecta hacen que la acción individual de cada uno de ellos conduzca a una posición de equilibrio general para todos. Esto a su vez hace que los mercados de productos se equilibren al igual que los mercados de factores productivos y con ello se equilibra otro mercado, el mercado de dinero.

Así, expresado en términos de la Ley de Walras, el equilibrio de los $n-1$ mercados individuales garantiza el equilibrio de la economía formada por n mercados (Ferguson y Gould, Ibid:439). En estas condiciones la sumatoria del bienestar individual maximizado por las acciones individuales de los agentes económicos, maximiza el bienestar de la sociedad (Ley de Pareto).

En las condiciones del modelo ideal de funcionamiento de la sociedad económica de mercado descritas, el Estado interviene en los procesos económicos como Estado policía, realizando tareas tradicionalmente asignadas al Estado como guardian del orden interno y de las fronteras, administrador de la justicia, etc., funciones que no deben realizar ninguno de los agentes económicos ya que buscan crear las condiciones indispensables para la obtención del beneficio individual y por lo tanto social, máximo.

De esta forma el Estado ejerce un poder normativo de la realidad social y vigila y administra los bienes de la sociedad, por lo que el orden jurídico, que es producto de la actividad del Estado, se refiere en gran medida a las acciones de contenido económico como garantizar la propiedad, la libertad, sancionar interrupciones a las leyes del mercado, entre otras pero en este nivel no hay cabida para las otras dos formas de intervención estatal (la política económica y la EP).

Sin embargo, los fenómenos económicos aumentaron su grado de complejidad, por lo que se hizo necesario introducir nuevos elementos al esquema original del modelo purista. Estos elementos fueron la política económica (básicamente fiscal y monetaria), la política de regulación compensatoria del mercado y los bienes públicos.

Debido a economías o deseconomías (externalidades) de carácter económico o tecnológico, la valoración privada de los bienes diverge de la valoración pública, por lo que el equilibrio general y el bienestar económico de la sociedad pueden no maximizarse. Es ahí donde el Estado interviene con impuestos o subsidios para igualar ambas valoraciones, o con la producción directa de bienes y servicios si el mercado es incapaz de lograr la asignación óptima de recursos y hacer que el precio de mercado iguale al costo marginal social (Due y Friedlander 1981:64).

Esta intervención es intermitente y su temporalidad dura hasta que se restauran las condiciones de competencia perfecta y el mecanismo del mercado elimina o compensa las "externalidades". Aquí las empresas productoras o distribuidoras que crece el Estado serán un instrumento de política económica que puede usarse o dejarse de usar.

Debido a que la sociedad requiere satisfacer necesidades con bienes cuyo consumo individual no es medible por su característica de indivisibilidad (bienes públicos), no pueden existir productores individuales que los produzcan puesto que no tendrían forma de conocer la demanda del mercado (como sumatoria de las demandas individuales) y por tanto no contarían con uno de los elementos de la igualdad para determinar el precio (el ingreso marginal). En estos casos los bienes públicos (Due y Friedlander, Op.Cit.) deben ser producidos por el Estado y es aquí donde se justifica parcialmente la intervención permanente del Estado via EP, ya que no todos los bienes públicos se producen por empresas del Estado.

Para determinar el monto y la forma de cobro que el Estado debe hacer por estos bienes, los neoclásicos han desarrollado análisis bastante acabados y ligados a la política fiscal, los cuales no son tratados, ni siquiera considerados cabalmente por los estudios existentes que buscan plantear los enfoques económicos y encontrar en ellos elementos para una teoría de la EP (véase por ejemplo Arancibia y Peres, junio 1979 y sept. 1979, así como Cuervo y Peres, 1980), donde no se realizan planteamientos sintéticos que permitan extraer los elementos neoclásicos existentes para una teoría económica de la EP, sino que de un modo vago y con poca precisión teórica, desarrollan ampliamente elementos que más tienen que ver con la concepción global del funcionamiento del equilibrio y el bienestar en la economía de mercado que con las vías de intervencionismo estatal y en particular con la EP, lo cual lleva no sólo a minimizar los aportes neoclásicos, sino incluso a confundir la política de inversiones y parte de la política fiscal con el intervencionismo estatal a través de la EP.

Uno de los análisis pioneros en cuanto al precio que el Estado debe cobrar por los bienes públicos es el de H. Hotelling (1935) quien intenta completar y modernizar los planteamientos de un autor que él menciona como su antecedente directo, del cual sólo da su apellido, Dupuit.

Según Hotelling, para Dupuit la utilidad de un bien público, tal como una obra pública (un puente, una carretera) era la sumatoria de los precios máximos que podría cobrar un monopolista que ejerciera una perfecta discriminación de precios, siendo esta sumatoria igual a los costos de los mejores usos alternativos de los recursos utilizados en la construcción de la obra, de manera que el cobro de un peaje, por pequeño que fuera, disminuiría la utilidad total de la obra, ya que algunos individuos no la utilizarían, de ahí que los bienes públicos debieran ser gratuitos.

Para Hotelling los bienes públicos efectivamente no deben tener un

precio que sea cobrado directamente porque este reduce la utilidad total de la sociedad, pero si deben tener un cobro indirecto que permita al Estado financiar sus proyectos de inversión, de lo contrario habrá una redistribución del ingreso en favor de algunos consumidores y un subsidio a las empresas con costos unitarios decrecientes (Turvey, 1972), lo cual se convertiría en una "externalidad" creada y no combatida por el Estado (1).

Por tanto, los bienes públicos tienen un costo marginal igual o cercano a cero, ya que el costo total es igual al costo fijo o este costo es una parte importante del total, por lo que si el precio es igual al costo marginal, es igual o cercano a cero y entonces se plantea la interrogante de cómo cubrir el costo de la inversión, lo cual traslada el asunto al campo de la política fiscal, concretamente los gastos del presupuesto estatal, ya que tendrán que ser pagados por medio de impuestos.

Musgrave (1968:44), clásico que es tomado como base para los trabajos realizados posteriormente (algunas veces reconocido y otras no), considera que es el lado de los gastos del presupuesto donde debe decidirse si los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades públicas (bienes públicos) han de ser producidos por el Estado mismo o comprados por el Estado a empresas privadas. En el primer caso el Estado tiene que comprar y organizar factores productivos (puede tratarse o no de una empresa productiva estatal) y en el segundo caso, de bienes y servicios terminados (puede o no crear una empresa comercializadora). En ambos casos, señala Musgrave, pueden darse cualquiera de las 4 combinaciones siguientes:

- 1a. Bienes y servicios suministrados libres de carga directa (precio) y producidos directamente por el Estado.
- 2a. Bienes y servicios suministrados libres de carga directa y producidos por empresas privadas.
- 3a. Bienes y servicios vendidos en el mercado y producidos por el Estado.
- 4a. Bienes y servicios vendidos en el mercado y producidos por empresas privadas(2)

En los dos primeros casos el cobro será a través de impuestos, pero en los dos últimos no queda claro cómo se venderán, si su carácter intrínseco hace imposible la determinación teórica de un precio de venta que no altere las condiciones de beneficio social.

Aquí Musgrave da un 'salto mortal' en cuanto a niveles de abstracción, y culmina su pirueta reconociendo que no existen reglas definidas acerca de cuando emprender una producción pública ya que intervienen muchos factores que van desde la consideración técnica del costo relativo, hasta cuestiones más amplias de organización social que

(1) Al respecto, véase José Ferrer Valles (1979:449-704)

(2) Véanse los capítulos 3 y 4 donde se retomaron estos elementos

trascienden los límites de una determinación puramente económica (Musgrave, *Ibid.*: 45). Este es pues un reconocimiento explícito de las limitaciones del enfoque.

Sin embargo, Musgrave señala los aspectos técnicos que pueden llevar a la producción de bienes públicos, aspectos que son resumidos o recreados parcial (Kaplan 1981:96-97) o totalmente (Arancibia y Peres, sept. 1979) sin que se les reconozca su autoría e ideología. Una primera causa para que ciertos bienes y servicios no puedan dejarse a proveedores privados se relaciona con la naturaleza de bienes y servicios que por sus características intrínsecas y su importancia para la sociedad deben realizarse por el Estado. Esta definición tautológica, más que una explicación es una justificación de algo que así debe ser no de otra manera. La organización de establecimientos militares o la administración de la justicia son actividades que técnicamente pueden ser realizadas por empresas privadas, señala Musgrave, pero requerirían de una supervisión tan minuciosa que equivaldría a la producción pública.

Nótese que esta concepción coincide más con la de Estado empresario que con la de EP, como se discutirá más adelante, ya que la esfera pública es accesoria o complementaria al modelo económico.

Otra causa del intervencionismo estatal surge cuando la administración sirve como sustituto conveniente del control público sobre la asignación de recursos (monopolios naturales), donde se requiere un control por estar ausentes las fuerzas que regulan la competencia, cuando la demanda es elástica y se pueden generar monopolios naturales, cuando se trata de necesidades básicas, cuando la demanda es inelástica y cuando los gastos en el consumo de dicho bien o servicio es una parte importante del presupuesto de las familias de bajos ingresos (Musgrave, *Ibid.*: 47-48).

De aquí se han derivado interpretaciones consideradas como reglas para la intervención económica del Estado, las cuales pueden sintetizarse así:

- a) El Estado debe asumir la producción de bienes y servicios ante la manifiesta incapacidad o ineficiencia del sector privado (tanto en recursos técnicos y financieros, como de organización). Esto es, debe crear empresas inexistentes o retomar las ya existentes.
- b) cuando se trate de bienes o servicios de gran importancia para la economía y resulte peligroso dejarlos en manos privadas.
- c) cuando haya actividades que produzcan grandes excedentes y que no haya garantía de que regresen al proceso de inversión.
- d) cuando se deban producir bienes públicos
- e) cuando se trate de actividades poco rentables (no atractivas para la iniciativa privada) o de inversiones de alto monto cuyo periodo de maduración sea muy largo.

De aquí se concluyen incorrectamente que estas son las causas generales por las que existen o se crean las EP, pero los neoclásicos se refieren en general a actividades gubernamentales que como vimos

antes, pueden o no realizarse directamente por el Estado.

Esta gran heterogeneidad de causas refleja que no existe un marco teórico neoclásico capaz de explicar el surgimiento y actuación de la EP ya que sólo se parte de a existencia de "externalidades" o factores que eliminan las condiciones de competencia perfecta (factores desviantes), pero no se deriva teóricamente el por qué de sus apariciones. Además, se parte de una verdadera autonegación de la capacidad empresarial privada que es el sustento de una de las fuerzas del mercado, ya que no se teoriza por qué pueden no ser capaces de enfrentar la producción o por qué no son atractivas actividades que para un empresario (shumpeteriano) tendrían que serlo. De esta forma se puede concluir que el Estado interviene porque debe realizar actividades económicas, pero no necesariamente debe crear o retomar empresas.

El enfoque neoclásico no aporta entonces elementos generales para una teoría económica de la EP, pero sí aporta elementos teóricos para aspectos aislados como es el caso de los bienes públicos y algunas conexiones entre el funcionamiento de la producción de estos bienes con las finanzas públicas.

Cabe aclarar que los nexos con la política fiscal que en esta línea se desarrollan sobre la base de una teoría normativa u óptima de la Hacienda Pública, con reglas y principios de una gestión pública eficaz, realizada por Musgrave, consideran que una vez establecidos los objetivos que el Estado persigue en la economía, se debe planear cual va a ser su presupuesto de manera que la cantidad de recursos retirados del uso privado (vía impuestos para financiar el gasto público) sean iguales a la cantidad de recurso añadidos al uso público.

Esto elimina de entrada las posibilidades de que el Estado impulse el desarrollo económico a partir de fuentes no impositivas para financiar la inversión, así como la posibilidad de comprender la interacción Estado-economía, ya que en el nivel de la actividad económica y el empleo, el gasto público se considera exogenamente determinado (Marum y Hernández, 1978), con lo que no es posible integrar la teoría macroeconómica con la teoría normativa de la Hacienda Pública, y menos aún con el intervencionismo estatal.

Esto ha llevado a los economistas neoclásicos a adoptar una actitud más metafísica frente al gasto del gobierno, a la cual consideran: 1) determinado por fuerzas externas al sistema económico; 2) de igual manera que el consumo privado al ser un gasto; 3) como la inversión privada al ser una inversión; y 4) que no existe o que no ejerce influencia alguna en la economía (O'Connors 1981:24).

Como veremos, el tratamiento neoclásico del gasto público y del intervencionismo estatal es insatisfactorio e inadecuado para la complejidad actual del desarrollo del capitalismo, que incluye no sólo a los capitalismos desarrollados o avanzados, sino también a los

subdesarrollados, donde no puede considerarse exógeno al gasto público ni mucho menos puede considerarse al Estado con una intervención reducida a bienes públicos o con fines puramente políticos.

LA CONCEPCION MARXISTA.

Haciendo un esquema simplificado del enfoque marxista, diremos que en él se considera a la sociedad dividida en clases y éstas en fracciones de clase, con intereses antagonicos las primeras y con intereses coincidentes o no concordantes las segundas, pero siempre bajo la hegemonía y dominio de una de las clases.

La economía, que se reproduce y crece por las ganancias provenientes de la explotación de la fuerza de trabajo, está en permanente y creciente desequilibrio o crisis (entendida esta sólo como interrupciones u obstáculos en el circuito ampliado del capital), y el Estado capitalista en esencia, modera y busca controlar el desequilibrio y las crisis a través de crear el consenso o la represión para la solución del conflicto.

Así, la actuación económica del Estado busca dinamizar el patrón de acumulación y su actuación social busca legitimar a la clase dominante, al sistema económico y a sí mismo. Salvo en los planteamientos reduccionistas, no se considera que exista una subordinación directa del Estado con la burguesía, ni que haya una separación o autonomía entre el Estado y la sociedad civil, sino que más bien existe una autonomía relativa del Estado en relación con las fracciones del capital que conforman la clase dominante.

La actuación o intervención del Estado soluciona unas interrupciones en la acumulación y salva algunos obstáculos en la estructura y funcionamiento social, pero a su vez crea otros, con lo cual se refuerza y retroalimenta de forma cada vez más amplia y profunda la existencia de crisis económica y la posibilidad de obstáculos en la legitimación (hegemonía y consenso) y en el dominio.

De esta forma la crisis capitalista es inherente al funcionamiento del sistema, pero no es, como lo señala la identidad catastrófica, igual a crisis del capitalismo, es en realidad un punto de no retorno en la forma "vieja" de desarrollo y un punto de partida para redimensionar lo "nuevo". Su existencia delimita una etapa del capitalismo, de otra en gestación. La crisis deja algo atras, pero también anticipa algo (Cervantes, et. al., 1980 :130).

En esta visión esquemática pueden incluirse diferentes corrientes que van desde la ortodoxia más pura, hasta las versiones más eclécticas y heterodoxas posibles. Antes de entrar a analizar sus diferencias y los elementos específicos que pueden aportar para una teoría económica

y general de la empresa pública, es necesario señalar que todas ellas coinciden en que las funciones tradicionales del Estado fueron y son un requisito para el surgimiento y desarrollo del capitalismo.

Los aspectos jurídico-normativos son en su mayoría derivados o relacionados con el derecho económico, base legal de la propiedad y de la explotación. Esta vía de intervencionismo estatal aparece con la gestación misma del sistema.

La creación de infraestructura física, la educación, etc. (considerados como vimos en el enfoque neoclásico, como bienes públicos), son además de plataforma indispensable para el desarrollo del sistema económico, requisito ineludible para la legitimación y el consenso que requiere el sistema social, y son por lo tanto, funciones propias de un Estado que por su carácter de capitalista debe su existencia y desarrollo al sistema. El Estado se apropia de parte del excedente generado en la esfera de la producción, vía impuestos, aprovechamientos y derechos, con los cuales hace frente a sus necesidades de organización y administración, las cuales pueden o no incluir la creación de empresas públicas. Las empresas creadas por el Estado (EP) se comportan de manera distinta a la empresa privada, su producción de bienes y servicios de alguna manera no se basa en criterios de rentabilidad, no sigue necesariamente las leyes del mercado y su dinámica está sujeta a un proceso más amplio que el productivo financiero, el cual incluye a los procesos político, económico y social.

El crecimiento del sistema capitalista requiere de obtener y reinvertir ganancias crecientes, provenientes de un sistema social y económico contradictorio, debido al carácter social de la producción y a la apropiación privada del excedente.

Las funciones y formas de funcionar del aparato estatal y en él la EP, derivan del análisis de la acumulación, la forma del capital, la diferenciación de clases, el sistema internacional, es decir, estructuras cambiantes de las relaciones de capital (Picó 1987:119). Esta tesis considerada "derivacionista" plantea entonces la necesidad de intervención estatal en el hecho de que el proceso de reproducción capitalista presupone estructuralmente funciones sociales que no puede cumplir el capital privado, y por eso se ve obligado a asegurar los costos de producción y reproducción del capital, renovar y mantener las fuerzas productivas (tanto en el proceso técnico como en la mano de obra), para lo cual el Estado ha de gozar de una determinada autonomía (Poulantzas) que lo haga capaz de enfrentarse no solo a las reivindicaciones de la clase trabajadora, sino también a los intereses de algunos sectores o grupos del capital privado.

Por lo tanto, el intervencionismo estatal deriva de su función contradictoria puesto que en su esencia, el Estado, se ha de enfrentar tanto al capital como al trabajo (Picó, Ibid.:19-20).

El aparato estatal y en él la EP son por tanto una expresión material, real o tangible de la autonomía relativa del Estado y de su función contradictoria y es en este plano que hay que ubicarlas. Planteado así, la visión instrumentalista (R. Milliband y P. Boccard entre los más representativos) que considera la existencia y actuación del Estado condicionada a la fracción hegemónica del capital, a cuyos intereses responde, es una visión que limita la actuación del Estado a la esfera de acumulación y que no da posibilidad de incorporar los aspectos no económicos de la organización de la sociedad.

Los puestos de alta dirección del aparato estatal se encuentran copados y controlados por intelectuales orgánicos (en la acepción Gramsciana) de la fracción hegemónica del capital, tanto en el gobierno central como en las EP, de manera que el intervencionismo estatal vía Política Económica y vía EP no son más que una respuesta mecánica a los intereses de una fracción de la clase dominante, con lo cual se dejan de lado los demás aspectos críticos y contradictorios, y las tensiones estructurales del funcionamiento del sistema y del Estado.

De aquí derivan los planteamientos voluntaristas que toman las tesis originales de Lenin sobre la fase superior del capitalismo para concluir en una visión del Estado y sus aparatos, subordinados de manera mecánica a los monopolios capitalistas (Baran y Sweezy, 1977) de manera que su interacción forma un todo único denominado capitalismo monopolista de Estado.

El funcionamiento del circuito ampliado del capital requiere, en una determinada fase de sistema, de cada vez mayor concentración o incremento de la riqueza en manos de un sujeto (capitalista individual o empresa), así como de una centralización, la cual no depende del aumento en el monto del capital total, sino de unificaciones de capital bajo una sola unidad de decisión (capitalista individual o empresa) lo cual confluye en la monopolización (oligopolización en términos de la estructura del mercado), que requiere la actuación económica del Estado para desarrollarse.

Estos planteamientos consideran entonces a la política económica y a la EP como un mero instrumento de la fracción hegemónica y llegan al extremo de considerar que la EP sólo se restringe al aparato productivo estatal, o sea la industria (en una aplicación de la dicotomía trabajo productivo, trabajo improductivo) y su actuación se ubica únicamente en la formación de la tasa media de ganancia, como un compensador (Ehrke, 1980, Coutinho y Reichstul, 1975, Dain, 1980), con lo cual limitan considerablemente las posibilidades de comprensión plena del Estado a nivel abstracto-estructural y a nivel de sus aparatos en las manifestaciones concretas de las fases de la acumulación (como se verá en los capítulos 3 y 4).

Los trabajos existentes hasta la fecha que buscan derivar una teoría o elementos para una teoría de la EP en el enfoque marxista, revisan algunas de sus vertientes (la instrumentalista, la estructuralista, la

derivacionista, etc.) buscando dilucidar cual es el origen y funcionamiento global del Estado para explicar o determinar las tendencias generales del sistema, con lo cual se generan dos limitaciones que algunas veces restringen fuertemente y otras nullifican la posibilidad de entender al Estado (véanse por ejemplo los trabajos de Bravo Ahuja, 1982 ; Ehrke, 1978 ; Arancibia y Peres, 1979, Cervantes, 1980). Una de ellas consiste en que dicotomizan las funciones del Estado en económicas (patrón de acumulación) y políticas (lucha de clases) y toman sólo una de ellas como la determinante, sin contemplar como apuntamos antes, la interacción de las dos; y la otra es que de un marco referente tan remoto como son las teorizaciones abstractas del Estado en el capitalismo desarrollado, pretenden derivar una teoría (o elementos para construirla) de la EP ubicada en un momento histórico concreto, cuyo análisis requiere de intermediaciones de niveles.

Lo que se debe rescatar de todos estos planteamientos es que el Estado es un Estado capitalista cuya existencia depende de la del sistema, y que si bien a nivel general o en alguno de sus aparatos responde a la esencia de clase del sistema y a una fracción de la clase dominante, es también el capitalista general que a través de sus aparatos actúa de acuerdo a las necesidades globales del sistema, no sólo de acumulación, sino también de hegemonía y dominio (véase Saldívar, 1980) con lo cual no cabe la posibilidad de una respuesta meramente mecánica a los intereses de alguna de las fracciones de la clase dominante, aunque el Estado tenga que garantizar la expansión del sistema y con él asegure su propia existencia.

Ahora bien, para que exista una teoría del Estado a nivel abstracto, se necesitaría tener los elementos sustanciales que permitan conformar una explicación de la especificidad que a nivel concreto toma la forma Estado, esto es, los tipos de regimenes de gobierno y las modalidades de vinculación e interacción que toman en ellos lo político y lo económico. Así, a partir de la explicación plena del tipo de Estado que exista en condiciones históricas específicas, se podría subir a un nivel intermedio de análisis para conformar los elementos generales sobre los rasgos comunes a todos los tipos de Estados, con lo cual se estaría en mejores condiciones para alcanzar 'la otra orilla', esto es, una teoría general del Estado capitalista.

La política económica y la EP, como vías del intervencionismo estatal se estudian entonces a partir de las leyes generales del sistema, pero en un momento histórico concreto. Es por ello que depende de la especificidad histórica el tipo de política económica y el tipo de EP que requiera el Estado para el logro de sus objetivos, los cuales pueden variar radicalmente. El conjunto de bienes y servicios ofrecidos por el Estado, señala Ehrke (1980:8), pueden incluirse en la categoría de "infraestructura o condiciones generales de producción" (refiriéndose obviamente sólo a la esfera de la acumulación). El contenido material de la gama de productos que entran en la oferta estatal, solamente puede determinarse sobre la base de la situación histórica de la acumulación. No son las cualidades innatas de los

bienes, sino el grado de desarrollo social el que decide que su fabricación sea hecha por el Estado o por el capital privado.

Por ejemplo, los ferrocarriles no forma parte "per se" de la infraestructura, sino solamente en situaciones particulares, cuando su organización rentable por el capital privado tendría efectos negativos para el capital social (Ehrke, Ibid.:9).

Por lo tanto, las causas de la intervención estatal en la producción de bienes y servicios tan citados en los múltiples trabajos sobre el tema y que como se vio en el apartado anterior derivan de las propuestas del modelo normativo de la Hacienda Pública de Musgrave, no son más que lineamientos para el análisis, pero no instrumentos para comprender la especificidad histórica de un Estado en concreto, vía que como afirmamos, parece ser la mejor alternativa para ir hacia arriba en niveles de abstracción y generalidad.

Es en este nivel más concreto donde se ubican algunos planteamientos marxistas sobre la política económica y sobre a EP. Para S. de Brunhoff, la base de la política económica está constituida por la fuerza de trabajo y la moneda. La gestión estatal de la fuerza de trabajo (su reproducción) contribuye a la reducción del valor de esta fuerza de la que el capital tiene necesidad, sin que por ello la garantice directamente. En cuanto a la reproducción de la moneda (capital dinero), como equivalente general, requiere de una gestión estatal de la moneda central como moneda nacional, bancaria, privada e internacional.

La política económica es por tanto, el aspecto económico de la política gubernamental en general, es la intervención deliberada del gobierno en asuntos económicos para realizar ciertos fines. El Estado se implica entonces no solo en la gestión de la relación entre ambas, es decir, de la circulación del capital en tanto que dicha circulación necesita nuevos compromisos de clase que los capitalistas no pueden realizar directamente por sí mismos (Brunhoff, 1978:83-87).

Por lo tanto, como ella misma lo acepta (Ibid.:8) no incluye en su estudio la intervención estatal en lo referente al capital constante (equipo, instalaciones y materias primas), ni lo referente a la valorización del capital con relación a la tasa de beneficio, por lo que el nivel de abstracción que ella maneja no permite ubicar al intervencionismo estatal vía EP en todas sus manifestaciones posibles, en momentos históricos concretos donde la gestión de la moneda y de la fuerza de trabajo tienen ya modelos definidos y es más importante la redistribución de las tasas de beneficio (centralización del capital) que su concentración, como parece ser el caso actual de México, el cual se revisará en los últimos capítulos.

Boccarra (1970:13) pone en relieve que si la concentración capitalista juega un papel muy importante y evidente, no es menos cierto que el monopolio no resulta simplemente de un grado elevado de concentración; el monopolio público o la intervención pública a favor de los

monopolios, no constituyen procesos de los cuales la esencia consiste en elevar a un nivel más alto esta concentración. Luego entonces, es la concentración la que pasa al centro del análisis.

Esta concentración no se fomenta solo a partir de las formas de intervención estatal relacionadas a la propiedad (EP) sino que todas las demás intervenciones del Estado, esto es, la política fiscal, el consumo público, el crédito, las reglamentaciones, etc., están dirigidas a aumentar y garantizar el beneficio capitalista. Esto deja claro que el carácter benéfico de las instituciones del Estado para el beneficio de los monopolistas resulta del hecho de que el Estado y en el la EP, no buscan el beneficio para sí, sino para los capitalistas, los monopolistas, la oligarquía financiera (Ibid.:28).

La EP no se opone entonces a otras formas públicas del capitalismo actual, sino que el conjunto forma la intervención pública en lo que se ha llamado capitalismo monopolista de Estado (CME).

No buscamos polemizar sobre la denominación CME, baste decir que no coincidimos con las versiones que consideran que la acción o el capital del Estado fusionado con los monopolios privados formen al CME, o como considera Boccara, que en las nuevas formas de desarrollo capitalista, los monopolios privados se unen al Estado en una totalidad orgánica única que funciona según sus propias modalidades, dependiendo de las especificidades históricas, como se demostrará en el los capítulos 4 y 5.

En esta visión la EP que se considera es sólo aquella que opera fuera de la ley de beneficios, dicho en términos marxistas, o fuera de las leyes del mercado, ya que subsidia a los monopolios privados y usa recursos (excedentes) que provienen de impuestos y la inflación para realizar el subsidio, con lo cual se considera que el Estado en el CME se convierte en un "explotador colectivo" que viene siempre a reforzar la explotación capitalista fundamental, pues los impuestos y la inflación son un despojo a la clase trabajadora (Boccara, Ibid.:33). Habría que completar aquí esta visión del análisis marxista, apuntando que se trata también de un "despojo" a los pequeños capitalistas, ya que vía centralización, los grandes capitales se apoderan o eliminan a los pequeños, con lo cual se refuerza la monopolización.

Del análisis de Boccara se derivan muchos de los estudios marxistas sobre la empresa pública (algunos reconocen el antecedente, otros no) con lo cual caen en una posición en cierta forma maniquea o camuflageada de la visión instrumentalista del Estado (Arancibia y Peres, Ehrke), donde no dan cabida a la actuación del Estado como capitalista general que tiene que mediar en los procesos de centralización, y según las condiciones históricas, apoyar y proteger en mayor o menor medida a los capitalistas pequeños y a los trabajadores del embate de los monopolios, y en cuya actuación se requiere que existan unas empresas públicas que también actúen dentro de la ley del beneficio y otras que subsidian a los trabajadores como

parte de la gestión de la fuerza del trabajo por el Estado, y no solo de empresas que no valoricen su capital (empresas fuera de la ley de beneficio) para transferir esta valoración a la de los monopolios privados.

Además de los aspectos relacionados con la acumulación, se considera que la EP que sí valoriza su capital, en situaciones históricas determinadas, surge de la necesidad de algunos grupos hegemónicos del Estado por aumentar su base material de poder, con lo cual la burocracia (clase para sí, más no clase en sí), o una parte de ella, refuerza y aumenta su influencia en los procesos políticos y en los económicos, con lo cual contribuye a la acumulación del Estado a través de los excedentes generados por las EP que están en esta condición, o por los que se han apropiado de la generación privada, acumulación que a su vez refuerza y aumenta el papel del Estado en la sociedad y en la economía.

Nuevamente nos encontramos ante elementos útiles para una teoría de la EP, pero también ante una explicación parcial y limitada del fenómeno, ya que sólo se refiere a una parte del "sector productivo estatal" y únicamente a los objetivos relacionados con la ley del beneficio, y tienen más que ver con las políticas de inversión pública en obras de infraestructura o proyectos que requieren inversiones muy altas en capital fijo y que tienen alto riesgo, el cual es absorbido por el Estado vía política económica. Es por ello que en el análisis histórico concreto retomaremos sólo algunos de los elementos de esta corriente del pensamiento.

Pero en el capitalismo, según el enfoque que analizamos, existe una tendencia a la ruptura del proceso de acumulación debido a crisis de sobreproducción, o sobreacumulación y subconsumo, etc. (crisis económica o en el plano del patrón de acumulación), además de existir una tendencia a la crisis de legitimación (crisis política), las cuales dan origen a un intervencionismo estatal vía política económica, la cual es analizada dentro de los diferentes planteamientos marxistas como obstáculos u obstrucciones al cumplimiento de las leyes tendenciales del sistema, pero donde no se considera más que a la EP productiva o industrial, como ya se dijo, y se dejan de lado otras opciones de intervencionismo estatal que también contribuyen a salvar o retardar ciertas tendencias y ciertas crisis económicas y políticas, pero que generan otras como veremos ya en el caso histórico concreto de la economía mexicana.

Así, los elementos aquí discutidos tienen la desventaja de la parcialidad, pero tienen la ventaja de permitir plantear el estudio de parte de la EP en el ámbito de la función de acumulación del Estado e integrarla al estudio del patrón de acumulación general.

LAS CONCEPCIONES DE DEMANDA EFECTIVA.

Considerada como una concepción globalista, en el sentido macroeconómico, el enfoque de demanda efectiva estudia momentos

específicos de la acumulación capitalista y no busca o analiza las explicaciones sobre los determinantes generales del funcionamiento y expansión del capitalismo.

Este enfoque considera a la sociedad compuesta por grupos sociales con intereses diversos y contrarios (consideración derivada del enfoque marxista) donde el sistema económico no tiende de manera automática al equilibrio ni al pleno empleo y el Estado tiene que inducirlo, buscando imponer el interés general por encima de los intereses individuales o de los grupos sociales.

En esta concepción destacan dos posiciones: la keynesiana (pura y neoclásica) y la kaleckiana (pura y marxista), aunque es la primera la que predomina, ya que la segunda es menos conocida y por lo tanto menos utilizada.

LA PERSPECTIVA KEYNESIANA.

La base de los trabajos keynesianos es la "teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", de la cual se han sacado proposiciones ciertas, realizadas o inferidas del tratamiento que Keynes hace del Estado, pero también se han derivado proposiciones y afirmaciones falsas, porque el carácter condicional de las propuestas de Keynes hace que "no exista alguna verdad keynesiana" (Tobin, 1988:48) ni mucho menos recetas, como se ha difundido en la versión vulgarizada de Keynes.

Para este autor, en el sistema capitalista la inversión privada -como motor del crecimiento de la economía- es inestable porque es función de las expectativas de ganancia en el corto plazo, las cuales se calculan sobre estimaciones que hacen los productores individuales sobre producción y precio en sus respectivos mercados, así como de las expectativas de largo plazo que dependen del pronóstico que hagan de estas condiciones, además de la confianza con que hagan el pronóstico, todo lo cual conforma el parámetro eficacia marginal del capital (EMAK), el cual se compara contra la tasa de interés (i).

La inversión se vuelve segura sólo en el muy corto plazo, pero no más allá, por la disminución de la confianza, el desconocimiento por parte de los empresarios de la situación financiera, de las condiciones de funcionamiento del crédito, los rumores y el fetiche de la liquidez y porque a veces prevalece el optimismo o pesimismo espontáneo, más que el cálculo y la planeación.

La comparación entre i con EMAK o rendimiento probable del capital fluctúa, pero dentro de ciertos límites, de ahí el carácter cíclico e inestable de la economía. Pero las variaciones no son extremas, o al menos, dice Keynes, no han sido así en la economía de mercado, pero acepta que no se trata de una ley inmodificable y reconoce que la recesión o el auge pueden prolongarse por mucho tiempo.

El consumo es la finalidad última por la sociedad, por lo que la

propensión marginal a consumir (PMac) aunque esta condicionada por el ingreso de los consumidores, es una propensión psicológica pero estable de acuerdo con la naturaleza humana, y es menor a mayores niveles de ingreso. Esta propensión multiplica y acelera los efectos de la inversión sobre a producción y el empleo, de ahí que sea una variable importante en el modelo de Keynes.

Si el consumo aumenta, se incrementa el mercado y con él la demanda hacia los empresarios, los cuales, de acuerdo con la función de producción neoclásica (3) aceptada por Keynes, tendrían que contratar mas trabajadores y reducirían el desempleo y aumentarían el nivel de la actividad económica. Es por ello que la PMac debe incrementarse aunque sea con gastos ruinosos o gastos de préstamo, que enriquecen a la sociedad a fin de cuentas.

Si la oferta global de la economía y la demanda global se cruzan en un punto anterior al pleno empleo, la demanda efectiva (o cruce de las dos fuerzas) será deficiente y con ella serán deficientes las condiciones de bienestar para la sociedad. Las fuerzas del mercado por sí solas no podrán mover la demanda efectiva hacia niveles de empleo más altos, como quedó demostrado en la Gran Depresión de 1929 (4), a no ser que el Estado la mueva.

Aquí es donde Keynes, en la teoría General, considera la efectividad de la política económica de tipo fiscal, aunque la introduce oblicuamente, pero contiene poco acerca de recomendaciones específicas de políticas y dado el tratamiento real que hace de la economía, subordinó las variables financieras y nominales (precios, tasa de interés, tipos de cambio, etc.) a las variables reales, aunque atribuya al gobierno el poder y la responsabilidad de mejorar el desarrollo macroeconómico, con lo cual dejaba una ambivalencia en cuanto a la política monetaria. Esto motivó que los keynesiano la dejaran de lado o la subestimaran (Tobin, Ibid.:50).

Es en esta dinámica que Keynes considera que el Estado tendrá que ejercer su influencia orientadora sobre la PMac, a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y quizá por otros medios (5), pues parece improbable que la influencia de la política económica sobre la tasa de interés sea suficiente, por sí misma, para determinar la tasa óptima de inversión.

Fuera de estos controles centrales no hay razón para socializar la vida económica más de lo que existía antes. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si este es capaz de determinar el monto de los recursos destinados a aumentar esos medios (inversión) y la tasa básica de remuneración de quienes

(3) Keynes llama Clásicos a todos aquellos teóricos que aceptan la Ley de J.B. Say, e incluye en esta denominación a los neoclásicos.

(4) La obra de Keynes aparece casi 7 años después y la situación no se había corregido.

(5) Como la empresa pública productiva, financiera, etc.

los posean (EMaK), habrá realizado todo lo que le corresponde (Keynes, Op.Cit.:333).

La construcción de pirámides, los terremotos y hasta las guerras pueden servir para aumentar la riqueza, dice Keynes, si la educación de nuestros estadistas en los principios de la economía clásica impide que se haga algo mejor.

Estas dos últimas proposiciones permiten concluir que si la demanda efectiva deja de ser deficiente y si el Estado logra el impulso que requieren la EMaK y la PMaC, la intervención del Estado podrá cesar, con lo cual adquiere un carácter de intermitente, pero también permite en sentido contrario concluir que si esto no se logra, el Estado tendrá que seguir interviniendo y en esta caso si es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir, proposición que no desarrolla Keynes, pues la teoría de la producción neoclásica que acepta plenamente "al aceptar la demanda de trabajo (6) determinada por condiciones de libre competencia, y tal vez por precaución política, le llevan a no considerar la opción de que pasaría si el impulso a las tasas básicas del consumo y remuneración al capital no se lograra como ha sucedido en muchas economías actuales.

De ahí que el marco keynesiano derivado de la teoría General, permita explicar la existencia y funcionamiento no sólo del intervencionismo estatal vía política económica, sino también vía EP, bajo la justificación del no impulso a la EMaK y a la PMaC, y de la imposibilidad de lograrlo y que el Estado deje de intervenir, aunque no teoriza sobre este aspecto, como ya señalamos, y que podría ser la vía de explicación keynesiana a actuaciones económicas a través de la EP, entre otras, de algunos Estados como es el caso de México.

Existen también elementos adicionales que apuntan pero no elaboran una explicación al caso de economías pobres o no desarrolladas. Estas se definen así debido a que tienen subempleo, una inferioridad en la destreza, la técnica o el equipo y su PMaC es muy alta, con lo cual las fluctuaciones en la inversión sobre la ocupación tendrán un efecto mucho menor, si su propensión media a consumir es alta también, dado que la inversión representa una parte pequeña de la producción corriente, a diferencia de una comunidad rica donde la inversión es una parte mucho más grande de la producción corriente (Ibid.:118).

Estos factores y condiciones hacen que se requiera que el Estado compense o elimine las condiciones de desempleo involuntario y de inferioridades, a través de dar seguros de desempleo, obras de infraestructura o de ornato, a fin de aumentar la inversión así como la propensión a consumir, a través de la inversión y el gasto público

(6) Aunque rechaza la explicación neoclásica de la oferta de trabajo.

corriente que se financia con préstamos a particulares (gastos rutinarios o gastos de préstamos), con lo cual el gasto deficitario tendrá un efecto multiplicador sobre la demanda global.

De estas proposiciones derivan las políticas y elementos que conforman el llamado Estado Benefactor o welfare state (WS). A su vez Keynes advierte sobre no tomar sus conclusiones como leyes generales o tendencias, que llevarán a pensar que el intervencionismo estatal puede aumentar de manera directa y mecánica la inversión y la PMAc, pues existen "filtraciones" que pueden diluir o nulificar sus efectos. Estas filtraciones pueden provenir de la forma en que se financia el gasto público, si es con moneda, aumentará la i y con ello se reducirá la inversión privada y el empleo, y si un aumento en el gasto público se enfrenta a una psicología confusa aumenta la preferencia por la liquidez y se reduce la inversión privada, o si se trata de una economía abierta, el efecto del gasto público mayor puede aumentar la inversión y el empleo en el exterior y no en la economía nacional. Estos elementos serán incorporados en el capítulo 3.

Hasta aquí entonces obtenemos algunos elementos valiosos para teorizar sobre el funcionamiento económico del Estado via EP (y via política económica también) en un momento específico de la acumulación capitalista. El Estado requiere contribuir a hacer menos agudas y prolongadas las fases depresivas del funcionamiento inestable de la economía buscando impulsar la EMAK y la PMAc a las tasas de inversión y rentabilidad adecuadas, pero al no lograrlo debe recurrir a otros medios adicionales a la política económica como puede ser la EP, tanto para apoyar a inversión como para incentivar el consumo ya sea en economías desarrolladas o en "economías pobres". Sin embargo, no hay garantía de su efectividad y la existencia de filtraciones puede reducir parcial o totalmente los efectos de la política de gasto y de las acciones via EP.

Lo anterior permite concluir también que no existe un campo de actuación específico de la EP, sino que la causalidad queda determinada por las condiciones históricas y las fuerzas que pueda incentivar cada Estado en particular, con el fin de lograr esa ley de igualdad fundamental, aunque no inmodificable, de una economía capitalista, donde el logro del pleno empleo sólo será accidental y no tendencial dado su carácter inestable y cíclico. El desempleo de la mano de obra por tanto, no es sólo friccional y voluntario, sino también estructural y por ende involuntario.

Otros autores como Alvin Hansen (1954) entre los clásicos, y Sacristán Roy, 1978 y algunos ensayos incluidos en la compilación BID, EIAP, Fundación G. Vargas, 1979, "neoclasicismo" a Keynes y eliminando del análisis el carácter fundamental de las expectativas en la determinación de la EMAK, concluyen en un modelo explicativo derivado de la demanda efectiva, donde a través de manipulaciones en la política monetaria y en la fiscal, la economía puede llegar a la condición equilibrio, pero no como prevé Keynes, sino con estabilidad y crecimiento óptimo, esto es pleno empleo, con lo cual esta doctrina

keynesiana espuria que vuelve a la ley de Say se convierte en una teoría prekeynesiana después de Keynes, como lo llama J. Robinson (1979 : 301).

En la vertiente neoclásica keynesiana, la EP contribuye a la formación neta del capital en tanto tiene una PMAc de sus ganancias menores y es un instrumento por medio del cual puede reducirse el uso de la ganancia privada para fines ajenos a la inversión, así como también para incrementar el ahorro de los trabajadores.

Ello implica que el modelo considera que una vez alcanzado el crecimiento óptimo y estable, el Estado puede retirarse de la esfera económica, tanto en su intervención vía EP como en la política económica utilizada, y la EP pasa a ser un mero instrumento que se puede usar o dejar de usar, condición que como ya analizamos, está lejos de cumplirse en una sociedad capitalista donde el desarrollo de la economía (además del de la sociedad en su conjunto) requieren la actuación del Estado de manera permanente y creciente.

EL ESTADO BENEFACTOR (WS).

En el capitalismo desarrollado o avanzado, el Estado debe tomar medidas para retardar la tendencia al estancamiento secular, la tendencia a una fuerte desacumulación de capital, para prevenir las depresiones y para mitigar sus efectos a fin de que no tengan lugar. Para preservar la seguridad y la estabilidad del orden social existente, para garantizar la viabilidad y continuidad del propio sistema, el gobierno debe intervenir en tres amplios frentes: Monetario, Fiscal(7) y Gasto. "En períodos de demanda efectiva deficiente es necesario para el gobierno bombear dinero al sistema, reducir los impuestos y aumentar los gastos públicos; y en períodos de demanda efectiva excesiva, distraer dinero, aumentar los impuestos y reducir los gastos públicos. Estos serían los reguladores o planes de control"(Guillman, 1965:167) que conformarían un plan general de largo plazo consistente en construir el Estado de Bienestar (Ibidem.).

El WS es una fórmula reformista-conciliadora en las democracias avanzadas que debe su auge al período de posguerra. Esta fórmula conciliadora consiste básicamente en la obligación explícita por parte del Estado de dar apoyo y asistencia (ya sea en dinero o en servicios) a la población que sufre necesidades y tiene riesgos específicos provocados por la sociedad de mercado; el WS se basa en el reconocimiento del poder formal de los sindicatos, tanto en las negociaciones colectivas de carácter laboral, como en las formulaciones de la política económica. En suma, podemos considerar al WS como aquel pacto político y social que trata de superar o resolver los conflictos más críticos de una sociedad capitalista

(7) Se refiere a la parte impositiva.

avanzada, donde los sindicatos juegan un papel muy importante (Saldívar y Ceballos, 1987:86).

El WS surge entonces de la consideración de que la crisis que enfrentaba el capitalismo desarrollado al inicio de los 30, era una crisis por demanda efectiva deficiente, lo cual requería que el Estado la elevara y estabilizara. Efectivamente los trabajadores, empleados o no, vieron elevarse sus niveles de vida a través de las transferencias indirectas como obras de seguridad social, seguro de desempleo (Saldívar, 1988: sp) y los capitalistas vieron incrementar sus ganancias y sus posibilidades de inversión a través del mercado amplio que representaba el gasto público, la reducción de algunos costos vía la socialización de los mismo que realizaba el Estado.

La formula keynesiana para enfrentar una crisis por demanda efectiva deficiente se complementó en lo político con el desarrollo de forma corporativas que integraran a los grupos productivos socioeconómicamente organizados, a través de un sistema de representación y de interacción cooperativa mutua a nivel de liderazgo y movilización, y de control social a nivel de masa, como lo define Fico (1987:8), pero que como estructura parcial de organización no desplaza a la representación parlamentaria ni a la administración pública.

En el capitalismo subdesarrollado, el WS surge como un "subproducto" del desarrollo capitalista pues el proceso de concentración y centralización origina una serie de efectos nocivos que deben ser atenuados para que el capital pueda seguir su curso, y esta tarea corresponde al Estado (Saldívar y Ceballos, 1987:87). De esta forma, el Estado en los países subdesarrollados tiene tareas adicionales a las que realiza el Estado en el capitalismo desarrollado, ya que el funcionamiento y evolución de los seguros genera procesos y condicionantes económicos y políticas en los primeros, que sin acción estatal no podrían ubicarse y contribuir a la lógica del conjunto de los países que conforman el sistema capitalista.

El avance del capitalismo en los países desarrollados y los nuevos fenómenos que han ido apareciendo en este tránsito, han limitado e incluso cuestionado la continuidad de un Estado Benefactor funcional para el sistema (8), y esto a su vez parece haberse convertido en un impedimento para el avance del sistema, lo cual ha llevado a plantear que se está en la transición hacia otro tipo de pacto, de formula más liberal que magnifica al capital y lo pone por encima de los grupos corporativos y de los mismo estados nacionales, lo cual se manifiesta en una tendencia a la reprivatización de los procesos de trabajo que requiere una contención salarial y una reducción de la fuerza política y económica de la clase obrera, entre otras (Ibidem). Manifestaciones así se presentan también en el capitalismo subdesarrollado, pero al ser aquí el WS un proceso inacabado, un

(8) Un planteamiento completo y crítico del WS y del Estado en el capitalismo se encuentra en: López Díaz, 1988:137-163.

"subproducto" donde se encuentran amalgamadas otras formas de actuación del Estado, y al estar integrados los países de este tipo a una lógica global del desarrollo del sistema a nivel mundial las tendencias no se presentan de igual forma que en las economías avanzadas.

Nuevamente hace falta analizar y poder llegar a teorizar cual es la trayectoria económica y política del subdesarrollo, y que factores la determinan, para poder concluir hasta donde tiene y puede seguir teniendo vigencia el WS y con él las EP de beneficio social y de apoyo a la formación privada de ganancias, y a su reinversión, al igual que determinar qué tan importante es esta forma de intervencionismo estatal y como interactúa y si lo seguirá haciendo con otras formas "sul generis" de intervencionismo que requiere el carácter particular de estas economías.

LA PERSPECTIVA KALECKIANA

La versión keynesiana de la Teoría de la Demanda Efectiva ha tenido amplia difusión en los países capitalistas desarrollados o no, aunque como dijimos, empieza a ser cuestionada la efectividad de sus proposiciones en algunas economías. Referida fundamentalmente a capitalismo maduro, la versión keynesiana considera poco relevante la influencia que pueden tener las formas de mercado prevalentes en la economía sobre el problema de la demanda efectiva; ya que acepta los principios de la competencia perfecta (excepto en la oferta de trabajo) como organización teórica de los mercados, con lo cual, como señala P. Sylos Labini (1964: 209) el problema de las formas de mercado que afecta a cada empresa y el problema de la demanda efectiva que afecta a la economía en su conjunto, han sido discutidos hasta ahora separadamente. Los dos primeros problemas han sido objeto de análisis diferentes; microeconómico por parte de los economistas neoclásicos y macroeconómico por parte de Keynes, así el análisis micro y el macro se han desarrollado en forma paralela pero no complementaria.

Los enfoques económicos desarrollan también a nivel "macro" un análisis general a nivel del patrón de acumulación, pero poco hacen en el terreno concreto de la organización de mercados (excepto cuando discuten el papel de los sindicatos, esto es, parte del mercado de trabajo) y sus interconexiones con el funcionamiento global de la economía.

La versión kaleckiana de la demanda efectiva, basada en la obra 'La Teoría de la Dinámica Económica' del polaco Michal Kalecki, es uno de los primeros intentos por tender un puente que vincule la actuación específica de los agentes económicos en sus respectivos mercados con el funcionamiento y desarrollo del capitalismo avanzado. Para Kalecki la estructura de los mercados es importante en la determinación del

nivel de la demanda efectiva, así como en la manipulación que de ella se pretende hacer.

El grado de monopolio o poder de control de una empresa sobre el mercado, puede aumentar (o disminuir) si la empresa logra obtener reducir, (o aumentar) el costo unitario de sus productos, así como agrandar (o reducir) la diferencia del precio medio de las demás empresas, ponderado con el volumen de producción de cada una de ellas, y su propio precio. Un aumento en el grado de monopolio hará mayor la monopolización (oligopolización) del sector productivo donde actúa la empresa, y le permitirá a esta obtener mayores márgenes de ganancia, con lo cual aumentará la centralización de la economía y se estará en el camino de tener empresas cada vez más grandes (Kalecki 1956: 19) y con mayor influencia en la industria y en la economía.

Los gastos generales de administración y financieros de una empresa, en relación con el costo de las materias primas y salario (costo primo) influyen sobre el grado de monopolio para aumentarlo: la fuerza de los sindicatos influye también, pero para reducirlo, concluye Kalecki. En este sentido las ganancias determinan el nivel de la inversión y nuevamente es éste el que condiciona al nivel de la actividad económica y del empleo. Estos elementos resultan vitales para el análisis que de la EP se hará en los capítulos 4 y 5.

Las ganancias brutas después de impuestos son iguales a la inversión bruta, más el excedente de las exportaciones sobre las importaciones, agregándole además el déficit del presupuesto del gobierno (ingresos impositivos menos gasto), el consumo de los capitalistas, y restándole el ahorro de los trabajadores que es muy bajo o nulo. De esta igualdad J. Robinson, concluye que "los trabajadores gastan lo que ganan y los capitalistas ganan lo que gastan" (Kalecki 1973: Prólogo).

Así, el déficit presupuestal del gobierno tiene como efecto aumentar las ganancias brutas por encima de nivel determinado por la inversión privada y el consumo de los capitalistas. Kalecki demuestra (Ibid.) que el sector privado recibe más en forma de gasto estatal que lo que paga por impuestos, si se considera que no hay "filtraciones" (9).

El gasto del gobierno y el superávit comercial son un mercado adicional (mercado externo) que incrementa la ganancia y acelera la acumulación más allá de la capacidad intrínseca de los capitalistas. Las ganancias "externas" y el imperialismo tienen una conexión obvia. La lucha por la división de los mercados externos existentes, que provean nuevas oportunidades para la exportación de capital asociado con la exportación de bienes, son fuente de la ganancia externa, por lo que el gasto público influye, pero no es influido por el nivel de la actividad económica, con lo que, al igual que en el modelo keynesiano, queda exógenamente determinado.

Las innovaciones tecnológicas son para Kalecki el motor de la

- (9) Véase el análisis que del déficit gubernamental se realiza al final del capítulo 3.

inversión y el crecimiento de la economía capitalista, pero la inversión tiene un comportamiento fluctuante dentro de un límite inferior. Si el acervo de capital tiende a disminuir, la inversión neta en relación con el capital disminuirá, al igual que las ganancias y la producción y con ello decrecerá el grado de utilización del equipo" (Kalecki, *Ibid.*: 158).

Pero si las ganancias en relación al producto nacional aumentan la producción a una tasa menor que la inversión y las ganancias, la cantidad producida disminuirá todavía más y retardará más el desarrollo de la economía (*Ibidem.*) alejándola del objetivo de pleno empleo. Este es un caso claro de deficiencia en la demanda efectiva.

De manera que para mantener el pleno empleo el gobierno gasta tanto en inversión pública, como en subsidiar el consumo y en combinación con la inversión privada, busca lograr el nivel necesario para incrementar la capacidad productiva del equipo proporcionalmente al aumento de la renta nacional de pleno empleo (Feiwel 1987: 217). El gasto o la inversión pública y el subsidio al consumo de las masas, ya sea en forma de gasto deficitario (demanda nacional) o financiado con impuestos sobre la renta de capitalistas y trabajadores, es siempre capaz de lograr y mantener el pleno empleo. Así, la inversión privada puede ser sustituida por gasto público, para lo cual el gobierno emprende inversiones públicas que no compitan con la formación privada de capital (obras públicas, escuelas, carreteras, hospitales y presumiblemente otras muchas empresas que estimularían la deseable inversión privada, pero que no serían realizadas por la empresa privada (*Ibidem.* 217).

Es en esta parte de los planteamientos de Kalecki donde se hace una alusión indirecta al intervencionismo estatal vía EP, pero como se habrá notado, su énfasis principal está en la política económica de tipo fiscal (impuestos y gastos) y en la política de inversiones.

Para este autor las inversiones públicas son claramente beneficiosas en las actividades que los empresarios no encuentran rentable canalizar el capital, pero en las que los beneficios sociales exceden los costos privados (*Ibidem.*). Notese aquí la similitud que existe con los planteamientos neoclásicos en lo relacionado a la igualación de utilidad y costo de los bienes públicos, aunque Kalacki no se limita únicamente a este tipo de intervención estatal.

Para la visión Kaleckiana entonces, el gasto público puede generar demanda efectiva adicional subsidiando al consumo de las masas mediante pagos de transferencias apropiados como subvenciones familiares, pensiones de vejez, etc. o reduciendo impuestos para aumentar el gasto privado, o disminuir los impuestos indirectos o pagar subsidios para reducir el precio de los bienes de primera necesidad. Pero esto haría reducir los ingresos públicos ante un gasto creciente, por lo que se hace necesario recurrir a financiamiento público con préstamos, de manera que la renta no se reduzca o si el gasto se buscara financiar con impuestos, de manera

que se cree una demanda efectiva adicional (Ibid: 218) El déficit presupuestario no tiene necesariamente que ser inflacionario, si hay capacidad instalada y mano de obra ociosa y si se puede contar con materias primas nacionales o importadas para aumentar la producción. De ahí que para Kalecki no se requiera un gasto público equilibrado para lograr el pleno empleo sin inflación (Ibid: 234). Nuevamente encontramos en los planteamientos de demanda efectiva las bases para implementar políticas que construyan el Estado Benefactor (WS) pero también con elementos que permiten ubicar el papel de los sindicatos en el control del grado de monopolio y su influencia en la acumulación y las crisis.

Cuando el gasto público se hace inútil, dice Kalecki (cuando se requiera construir 5 puentes sobre un mismo tramo de un río, por ejemplo), el exceso de gasto necesario para mantener el pleno empleo por encima de este nivel razonable de inversión pública deba dedicarse al consumo. El gobierno en síntesis, debe otorgar estímulos para compensar o evitar la caída en las ganancias (Fel'wel, Op. Cit. 228) pero si se quiere lograr y mantener el pleno empleo estimulando solamente la inversión privada, sería preciso aplicar las medidas estimulantes no sólo una vez, sino en forma acumulativa, esto es, reducir continuamente la tasa de interés y los impuestos y aumentar constantemente los subsidios para estimular la inversión privada. En el capítulo 3 se verá como muchos de éstos elementos han guiado al intervencionismo estatal en México.

La intervención del Estado no puede entonces ser ni temporal ni intermitente, sino acumulativa y permanente, lo cual hará que el capitalismo tenga que desarrollar nuevas instituciones sociales y políticas que reflejen el creciente poder de la clase obrera si quiere llegar a ajustarse al pleno empleo. Este razonamiento planteado a la inversa, aunque no desarrollado totalmente por Kalecki en su obra posterior a la Teoría de la Dinámica, proporciona elementos explicativos de fenómenos que están ocurriendo en muchas economías capitalistas actuales, donde el grado de monopolio ha aumentado sustancialmente y no se ha podido controlar el creciente poder de los sindicatos, con lo cual se han ajeado el nivel de pleno empleo y han pagado el costo de la depresión económica.

El monto del gasto público, donde no se incluyen explícitamente a las EP incrementa las ganancias (al igual que el superavit del comercio exterior), y su destino permite definir a los sectores beneficiados e influir sobre la distribución de las ganancias al interior de la clase capitalista, ya que incrementa directamente las ganancias de las ramas productivas que satisfacen la demanda gubernamental e indirectamente la ganancia de todas las ramas productivas a través de los efectos multiplicador y acelerador (Marum y Hernández, Op. Cit.: 38).

Se puede inferir entonces, que en el capitalismo avanzado el intervencionismo estatal vía EP tiene su campo de acción más fuerte en los bienes públicos y en aquellas actividades que no cuentan con la

inversión privada, y que sólo en aquellos casos donde se requiera una actuación especial, el Estado creará o manejará empresas de su propiedad, pero la acción estatal debe abocarse a estimular la actividad económica para tener un nivel de pleno empleo por tres vías (Kalecki, 1977: 159-160): a través del gasto deficitario (inversión pública y subsidios), a través de la redistribución del ingreso en favor de las clases de menores ingresos (los trabajadores) y a través de estímulos a la inversión privada (reduciendo la tasa de interés y los impuestos). Esta última, considera Kalecki, acarrea conflictos sociales, por lo que el WS es el camino más viable.

Este autor reconoce así que el Estado actúa sujeto a restricciones determinadas no sólo por la estructura económica, sino también por la estructura social, por la lucha de clases y por el propio carácter capitalista del Estado, con lo cual permite trascender el análisis puramente económico del Estado, aunque no hace aportaciones teóricas directas para el tratamiento de las EP.

LA CONCEPCION DE O'CONNORS

Derivado de los planteamientos marxistas y kalleckianos, James O'Connors (1981), toma de Marx la idea de acumulación como función de la sociedad capitalista, y de Weber la de la legitimación; ambas ideas son la base fundamental de sus planteamientos, los cuales giran en torno de 5 categorías: acumulación, legitimación, sector público, sector privado y sector monopolista, los cuales son brillantemente resumidos en el prólogo que Francisco Murillo Ferrol hace de la obra básica de este autor.

O'Connors considera que el Estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social. Un Estado capitalista, afirma, que empleara abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular capital a expensas de otras clases, perdería su legitimidad y socavaría por tanto el fundamento de la lealtad y el apoyo de que gozara. Pero un Estado que ignora la necesidad de favorecer el proceso de acumulación de capital se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos sobre este excedente y sobre otras formas de capital (O'Connors, 1981: 26).

Lo económico y lo político están considerados entonces como una unidad orgánica en el funcionamiento de la economía capitalista y en la actuación de uno de sus elementos fundamentales, el Estado, en un momento específico de la acumulación.

En la fase monopolista del desarrollo del capitalismo, el crecimiento de las actividades del Estado son la causa y efecto del crecimiento la industria monopolista, por lo que el gasto estatal se convierte

cada vez más en la base de expansión del sector monopolista y de la producción total.

La tesis básica de O'Connors en el sentido de que el crecimiento del sector estatal es indispensable a la expansión de la industria privada y en particular a la monopolística (O'Connors Op. Cit.: 28), como el propio autor lo reconoce, contradice las tesis conservadoras que sostienen que el Estado crece a expensas de la industria privada ya que suplanta sus funciones, con lo que obstaculiza el desarrollo de la industria y en especial del sector monopolistas. Lo que en realidad ocurre es que el crecimiento del capital monopolista genera una expansión mayor de los gastos sociales (Ibid) ya que su forma de crecimiento deja fuera de los beneficios y excedentes generados a una proporción creciente de la población, lo cual genera reivindicaciones por parte de los trabajadores organizados y los desempleados las cuales no están, ni pueden ser coordinadas por el mercado.

Pero también la expansión de la industria monopolística requiere contar con condiciones propias para su realización, y los sectores no monopolísticos reclaman apoyos para su supervivencia y desarrollo, todo lo cual presiona fuertemente el crecimiento de los gastos estatales. Estos gastos tienen un carácter doble; de capital social y de gasto social, que corresponde a las dos funciones básicas del Estado capitalista. Los gastos precisos para una acumulación privada rentable constituyen el capital social; es productivo indirectamente ya que hace aumentar la plusvalía de manera no directa.

Existen dos clases de capital social; 1) la inversión social que consiste en los proyectos y servicios que incrementan la productividad de una determinada cantidad de fuerza de trabajo y que, en igualdad de condiciones aumentan la tasa de beneficios, como los parques industriales financiados por el Estado y 2) el consumo social, que consiste en proyectos y servicios que disminuyen el costo de reproducción del trabajo y que, en igualdad de condiciones incrementan la tasa de beneficios, tales como la seguridad social que hace aumentar el poder de reproducción de la fuerza de trabajo, a la vez que disminuye su costo.

Los gastos sociales están formados por proyectos y servicios necesarios para el mantenimiento de la armonía social; para que el Estado pueda cumplir la función de "legitimación". Estos gastos no son productivos ni siquiera indirectamente ya que los forman los gastos en asistencia social, cuyo objetivo principal es mantener la paz social entre los trabajadores en paro, así como los costos de reprimir las rebeliones de las poblaciones marginadas económica y políticamente (véase O'Connors, Op. Cit. P. 26-27) Estos gastos gubernamentales, crecen más que las posibilidades de financiamiento fiscal, con lo cual se llega a una situación de crisis fiscal que limita el poder de actuación del Estado.

Aunado a esto, se generan exigencias de compensación de los efectos negativos del sistema, que aumentan más rápidamente que la masa de

valores disponibles por el Estado, o se engendran expectativas imposibles de satisfacer con compensaciones conforme al sistema, lo que produce una crisis de legitimación (Habermas, 1975) que refuerza y magnifica las limitaciones de actuación del Estado.

La crisis fiscal y la crisis de legitimación llevan al Estado a recurrir al financiamiento deficitario del gasto. El endeudamiento le da a la Hacienda Pública un poder de manejo mayor hacia la política fiscal y monetaria, pero vuelve a reforzar el control que el capital ejerce sobre el Estado, lo cual restringe y tiende a agotar las fuentes económicas y políticas de la actuación estatal y con ella límites o agota los elementos que requiere para cumplir con sus funciones básicas de acumulación y legitimación.

O'Connors estudia de manera especial al sector estatal, dentro de la estructura sectorial de la economía Norteamericana, formada también por un sector competitivo y uno monopolístico. En E.U., durante los periodos de crisis (como la Segunda Guerra Mundial), el capital monopolista ha permitido (y requerido) que el Estado desarrollara y dirigiera actividades netamente productivas, puesto que ello redundaba en interés de la expansión económica y del avance técnico. No obstante, tan pronto como se volvía a la "normalidad" el Estado quedaba despojado de nuevo de sus bienes (Ibid: 226).

El autor hace un análisis exhaustivo del proceso de reprivatización de empresas en E.U. a partir de 1955, pero no discute el impacto que esta reprivatización trajo sobre el capital monopolista y cuáles fueron las modalidades intervencionistas que se adoptaron después, y como influyeron éstas en el desarrollo del capitalismo en E.U. También analiza algunos aspectos del intervencionismo estatal europeo, donde considera relevante el papel de la EP, la cual existe, dice O'Connors, para acallar el descontento político y para poder financiar las pérdidas del capital privado, pero no para montar negocios rentables que reduzcan la dependencia fiscal del Estado.

Los beneficios de las empresas estatales, o se encuentran restringidos en virtud de sus propios estatutos, o se canalizan hacia el consumo privado, o se utilizan para potenciar al sector privado a expensas del sector estatal (Ibid : 228), de ahí que no sean una fuente de captación de excedentes que contribuyan a solucionar los gastos crecientes del Estado, ya que no acumulan capital para sí mismas, sino a favor del capital privado en su conjunto, con lo cual merman las posibilidades de una mayor y mejor participación estatal.

O'Connors hace un análisis detallado de los 3 sectores que conforman la economía Norteamericana y su evolución desde la Segunda Guerra Mundial. En este análisis ubica a la EP como una parte del sector estatal, que también está formado por la industria privada contratada por el Estado.

Las características de cada sector en cuanto a escala de producción (Q), tamaño del mercado, relación capital/trabajo o intensidad de

INTERVENCIONISMO ESTATAL

30

capital (K/L), productividad del trabajo (PMaL), salarios (W), factores que determinan el incremento en la producción, la fuerza de la organización sindical, el papel que en ellos juega el Estado, está resumida en el esquema No. 2.

Los elementos que el autor aporta son específicos y válidos para el caso de E.U. antes de los 80, pero no pueden generalizarse, ni aplicarse a casos como el de México donde la industria estatal rebasa los servicios sociales y la producción de armamentos no es crucial en la estructura del sector. De ahí que no podamos tomar las aportaciones de O'Connors en cuanto al sector estatal, pero serán de vital importancia para el caso de México las tesis sobre las funciones sustantivas del Estado en cuanto a la acumulación y la legitimación sobre la crisis fiscal y el planteamiento de Habermas sobre la crisis de legitimación.

ESQUEMA No. 2
ESTRUCTURA DE LOS SECTORES

	SECTOR COMPETITIVO	SECTOR MONOPOLISTA	SECTOR INDUSTRIA	ESTATAL INDUSTRIA
			ESTATAL	CONTRATADA POR EL EDO.
ESCALA DE Q	PEQUEÑA	GRANDE	GRANDE	GRANDE
MERCADO	LOCAL Y REGION	NACIONAL E INTERNACIONAL	NACIONAL	NACIONAL E INTERNACIONAL
K/L	BAJA	ALTA	BAJA	ALTA
PMaL	BAJA	ALTA	BAJA	BAJA
W	BAJOS	ALTOS	BAJOS	BAJOS
△Q	POR △L	POR △L, PRO- GRESO TEC- NICO e I FI SICA	POR △L TECNICO	POR △L, PROGRESO e I FISICA
SINDICATOS ESTADO	DEBILES SUBSIDIA Y COM PLEMENTA W	FUERTES ESTABILIZA EL MERCADO Y LAS GANANCIAS	MEDIANOS PRODUCE DI RECTAMENTE	MEDIANOS DEFINE EL NIVEL DE LA PRODUCCION Y SU CRECIMIENTO

(O'Connors 1981)

LA CONCEPCION "INTEGRAL"

Autores como Clauss Offe (192), Niklas Luhman (1982), Carlo Donolo y Franco Fichera (1982), así como Gian E. Rusconi (1981), entre otros, pretenden desarrollar un esquema teórico que permita explicar el funcionamiento y las perspectivas de los Estados capitalistas "desarrollados" contemporáneos, a partir de la crisis económica de los 70, desde una perspectiva compuesta por elementos del enfoque de sistemas, el neocorporativismo, el marxismo y elementos de la sociología política.

La economía capitalista de los países desarrollados contemporáneos se considera compleja y con fuerzas políticas actuantes, por lo que, tanto el papel del Estado en la economía, como su papel en el conjunto de la organización social, no acepta la lógica weberiana de actuación, esto es, definir proyectos, evaluar su eficiencia técnica a nivel de juntas de Ministros de Estado y decidir ahí si se realizan o no. Tampoco acepta la interpretación ortodoxa marxista del Estado como mero instrumento de la clase dominante, ya que existe una retroalimentación entre grupos sociales y el Estado, que hace requerir otra lógica de funcionamiento por parte de este último. Tal lógica ha empezado a consolidarse en algunos países capitalistas europeos, aunque con diferentes modalidades dependiendo de las condiciones históricas concretas de cada país.

El Estado se considera dividido en un gobierno político y en un gobierno administrativo, los cuales se relacionan entre sí y se vinculan con los diferentes grupos que forman la sociedad, e integran un sistema político-administrativo (Luhman: 1982).

Las modalidades de integración se pueden agrupar en:
a) Una modalidad estatista que considera que la parte administrativa prevalece sobre la parte política del Estado planteando una especie de "tecnocracia". Es de la parte de donde surgen las decisiones sobre la actuación del Estado, de ahí se derivan hacia los diferentes grupos sociales entre sí y entre estos y el Estado.

b) Una modalidad poliárquica que considera a la sociedad formada por corporaciones, grupos organizados, etc. que forman un acuerdo combinado donde el gobierno es como un grupo más, el cual forma con otros grupos un circuito. En él, el gobierno administrativo sirve de base al gobierno político, pero es éste el que interactúa directamente con los otros grupos organizados.

c) Una modalidad neocorporativa, donde la presencia del gobierno político está por encima del gobierno administrativo y los grupos sociales, diferenciándose claramente entre ellos, pero donde existe un "juego político" entre los grupos sociales y el gobierno, ya que existe un mercado político (lucha por el voto) al tratarse de una democracia avanzada, pero el Estado ejerce la autoridad como garante y responsable del orden y funcionamiento del conjunto.

Las economías capitalistas desarrolladas están organizadas, de acuerdo con la teoría de sistemas, por múltiples partes o subsistemas, cuyas relaciones frecuentemente son de carácter jerárquico y complejo entre sus componentes. De acuerdo con esta complejidad en un sistema se dan condiciones de "equifinalidad" y "multifinalidad" en virtud de las cuales, condiciones iniciales diferentes conducen a resultados finales similares, y condiciones iniciales similares conducen a resultados similares diferentes (Buckley, 1973: 10). Es como si se introdujeran diferentes insumos (in puts) a través de una caja negra, cuyo funcionamiento complejo se desconoce, y se obtuvieran resultados finales; situaciones y fenómenos como productos (out puts) de ese proceso complejo.

Los grupos sociales, los aparatos y mecanismos sociales, al desarrollarse constituyen una red compleja -un sistema- cuyo esquema puede simbolizarse como un circuito electrónico, o como un sistema nervioso donde las fuentes de alimentación o insumos, son además salidas o productos, y existe una retroalimentación e interconexión entre ellas. Esta complejidad creciente requiere un aparato estatal también complejo y especializado, que a su vez hace compleja y especializada la tarea de gobernar.

La discrepancia entre problemas y soluciones, dicen Donolo y Fichera (1982: 10), justifica la presencia estricta de un sistema político administrativo. El gobierno político es un problema ulterior, interconectado con aquello que debe solucionar.

Las economías capitalistas avanzadas presentan una creciente democratización, entendida ésta como una amplia difusión por alcances el consenso social, donde los diferentes grupos sociales pueden intervenir en el nombramiento de dirigentes (no necesariamente en el nombramiento de quienes toman las decisiones), ejerciéndose así un control poliárquico. En estas economías se da una negociación política, un intercambio donde se establecen compromisos explícitos ante la sociedad, los que son relativamente estables, lo cual genera una autorregulación, por lo que la complejidad no es igual al caos, ya que se cuenta con mecanismos de autorregulación, uno de ellos es el Estado.

El control poliárquico está constituido por grupos élites, corporaciones, grupos sociales, que como conjunto de intereses articulados en organizaciones, regido por leyes y enlazado por compromisos políticos, ayuda a mantener y restaurar la regulación del sistema; pero la poliarquía tiene que lograr el consenso y la gobernabilidad, por lo que no se elimina la idea de que en la sociedad existe la competencia, entendida ésta no como rivalidad o violencia sino como lucha por la legitimación y el consenso, y el neocorporativismo supone el juego político entre los diferentes grupos sociales.

El enlace histórico entre la economía capitalista y la democracia política no permite más a la clase capitalista encerrarse en la

identidad política de la gestión del sistema económico, cuando este es el factor de trastorno más poderoso de la sociedad. La clase capitalista que durante este tiempo se ha ampliado más allá del mero título de propietario/empresario, hasta incluir a todo el grupo de managers/dirigentes de la economía, no puede más autolegitimarse gracias al mercado, o sea al principio de intercambio de equivalentes. Debe legitimarse en una lógica de reciprocidad con otros sujetos sociales, que no reflejan de una manera simétrica la jerarquía del poder económico (Rusconi, 1981: 16). Así, la negociación o el intercambio político conforman también un mecanismo de autorregulación del sistema.

Este enfoque pretende superar a las visiones ortodoxas que dejan al Estado en la superestructura, y a las que ven a la ley del valor como único mecanismo de regulación, para crear un enfoque amplio que pueda dar a la crisis actual un marco explicativo que rebase el de los enfoques marxistas.

Las crisis que enfrenta este sistema son explicadas como discrepancias crecientes entre problemas y demandas, y ante las cuales el sistema político administrativo se vuelve expuesto y con limitada capacidad de respuesta entre problemas y soluciones, por lo que la estrategia frente a la crisis es una estrategia de reducción de las demandas y más tarde de las necesidades del gobierno, como estrategia de elevamiento de la capacidad del gobierno político (Donoio y Fichera Ibid.).

Las dos vertientes de la estrategia frente a la crisis se resumen entonces en una disminución de las demandas y problemas que tiene que enfrentar el gobierno político (neoliberalismo y neoconservadurismo), buscando reducir la participación del Estado e incrementando la de los otros grupos; y otra que tiene que ver con aumentar la capacidad del gobierno político para generar soluciones correctivas (socialdemocracia y tecnocracia), buscando fortalecer la participación del Estado.

En el capitalismo avanzado, las crisis se presentan en la forma de problemas económicos de autogobierno no resueltos, donde las situaciones de peligro para la integración sistémica son amenazas directas a la integración social; ésta justifica que se habiliten crisis económicas (Habermas, 1973). De ahí que se pueda afirmar que la crisis actual fortalece o debilita al Estado, dependiendo de las características del plano histórico concreto en el que actúe.

Luego entonces la racionalidad de la actuación política del gobierno de un sistema complejo no puede ser lineal, porque no existe un Estado donde las decisiones para solucionar las crisis sean una copia exacta de otras, ya que como se dijo, en el sistema existe retroalimentación que genera una situación de desgaste permanente de los mecanismos y elementos donde la racionalidad política nunca es alcanzable y donde las decisiones del gobierno político para solucionar una demanda o un problema, crean nuevos, pero dentro de una regulación en el sistema,

que no es igual al equilibrio.

Aunque no se considera explícitamente en la discusión el papel de la EP dentro de las estrategias de negociación y actuación del gobierno administrativo o del gobierno político, se infiere que los mecanismos y vías que usa el Estado para enfrentar una mayor capacidad de respuesta que es requerida o para reducir las crecientes demandas y problemas, se ubican en las tres vertientes del intervencionismo estatal planteadas al inicio del capítulo y donde la política económica y la EP se usan en mayor o en menor medida dependiendo de la modalidad neoliberal o socialdemócrata que tenga que adoptar el Estado, según sus condiciones concretas de actuación.

Una vez más nos encontramos frente a esfuerzos para dar una interpretación y propuesta de solución integral a los problemas actuales del capitalismo avanzado en el plano general, con la ventaja de que este enfoque inacabado, puede dar más posibilidades de interpretación al papel del Estado y la EP en el capitalismo avanzado, que muchos de los enfoques existentes, pues su base no dicotomiza lo económico de lo político, sino que los integra en una interacción compleja, donde se deja esbozado el carácter y forma de esta complejidad.

Pero también, una vez más nos encontramos frente a un enfoque que no incluye los fenómenos que se presentan en el capitalismo subdesarrollado, donde se presentan casos de sociedades muy estatistas, así como de sociedades con estados de corte neoliberal, pero que no coinciden con las modalidades de integración estatista poliarquica o neocorporativa, planteadas para los países desarrollados, pues muchos de los elementos que los conforman o son inexistentes o están inacabados, además de que existen otros no contemplados por estas tres modalidades, con lo cual se convierte en un enfoque parcial que no puede ser trasladado de manera mecánica a los países subdesarrollados.

En el estudio de la empresa pública trataremos de rescatar de este enfoque la concepción de interacción económica política del Estado y la sociedad, así como la idea de ser uno de los mecanismos de regulación de la crisis, ya sea con una actuación directa e incrementada, o con un repílegue y reducción de su actuación, como se verá en los últimos capítulos.

CAPITULO 2. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA EN EL CAPITALISMO SUBDESARROLLADO.

I n t r o d u c c i ó n .

Hasta aquí hemos considerado los planteamientos teóricos sobre las estructuras básicas y las leyes generales en las que funciona y se desarrolla la intervención del Estado en el capitalismo avanzado, industrializado o maduro, y sólo hemos apuntado que el avance histórico de este modo de producción ha permitido generar explicaciones teóricas de las condiciones generales o comunes en todas las sociedades que forman al sistema capitalista de un grado avanzado de desarrollo en las que se incluye al Estado, no se ha considerado en un todo orgánico dentro de este desarrollo a las estructuras económico-sociales que si bien caen dentro de las leyes generales y las condiciones básicas de funcionamiento capitalista, presentan características particulares que las hacen diferentes.

Estos casos, considerados como economías subdesarrolladas, atrasadas, no industrializadas y con denominaciones que discutiremos más adelante, han sido tratadas como un caso lateral, como una situación aparte o como la contrapartida dicotómica del capitalismo avanzado. Se considera entonces que todas las economías del mundo capitalista partieron de un nivel igual de desarrollo, en condiciones históricas semejantes, sólo que unas avanzaron y otras no, generándose así etapas diferentes de desarrollo, esto es, desarrollo y subdesarrollo.

Sin embargo, como concluye A. G. Frank (1970: 21), "desarrollo y subdesarrollo no pueden ser considerados como productos de estructuras o sistemas económicos supuestamente diferentes o de supuestas diferencias en las etapas de crecimiento económico dentro del sistema capitalista", sino que son producto de un único proceso histórico de expansión y desarrollo que ha generado simultáneamente y sigue generando simultáneamente en todo el mundo capitalista desarrollo económico y subdesarrollo estructural. Así se trata de dos elementos de una totalidad que si bien presentan características específicas, dependen en lo esencial del funcionamiento de dicha totalidad, aunque cada uno de ellos tenga sistemas económicos y modelos de producción particulares y diferentes entre sí.

Entender entonces la intervención estatal vía empresa pública en México, o en el capitalismo no desarrollado, nos lleva necesariamente a discutir de manera breve la problemática del capitalismo subdesarrollado. No es el objetivo aquí realizar un análisis exhaustivo de las teorizaciones acerca del subdesarrollo económico, ni tampoco profundizar las discusiones sobre el papel del Estado y la empresa pública en estos capitalismos. Nuestro objetivo será enmarcar el problema y buscar en los planteamientos teóricos existentes elementos que clarifiquen y permitan abordar de manera exitosa el estudio de la empresa pública como capa visible de la configuración y funcionamiento del Estado en una formación económico-social concreta.

EL FENOMENO DEL SUBDESARROLLO

El surgimiento del capitalismo en la Europa occidental tiene una raíz histórica sustentada en condiciones básicas que permitieron su nacimiento y evolución como modelo de reproducción propio. Aunque hay opiniones encontradas acerca de si su surgimiento tuvo como fundamento una acumulación originaria proveniente de los excedentes que se extraían de las colonias, o como en Estados Unidos, provenientes de la colonización y apertura de nuevos territorios, hay conciencia en que el desarrollo industrial y la organización social correspondiente a este nuevo modo de producción fue propia y no implantada.

En su expansión por el mercado mundial, señala Evers (1979: 39), el capitalismo encuentra entre las sociedades que penetra determinadas condiciones históricas que modifican el modo como se realiza su dinámica. Esto crea un sistema de funcionamiento global diferenciado en dos partes: aquellas formaciones sociales donde el capitalismo se desarrolla a raíz de su surgimiento históricamente primario; y aquellas en las que se impone en forma históricamente secundaria a partir de la existencia del capitalismo como modo de producción dominante en los centros hegemónicos mundiales (Evers: Ibid: 13).

La división internacional o mundial del trabajo está determinada por los países capitalistas desarrollados, los cuales constituyen un núcleo hegemónico que mediatiza y condiciona el funcionamiento de los mercados para que actúen a su favor y en contra de los subdesarrollados, con lo cual se establece una "articulación dialéctica que será necesaria para los primeros y que condicionará y superditará la economía de los segundos sumiéndolos en la marginación y el atraso", (Ramírez Brun, 1985: 6). Esto no supone un fatalismo inminente donde como en las sociedades estamentales no haya posibilidad de pasar de un grupo a otro, por lo que cualquier modificación en uno de los componentes del sistema implica un cambio en la totalidad orgánica que forma el sistema.

La búsqueda de la movilidad y los caminos que aseguren su consecución han sido objeto de estudio de muchos pensadores tanto de uno como de otro grupo de países. La mayoría de ellos, como se verá enseguida limitan sus análisis a las características de las economías subdesarrolladas sin discutir como y porqué surgieron, y más aún, porqué persisten y se profundizan estas características. Otros parten de considerar, como ya se dijo antes, que las condiciones históricas iniciales fueron iguales para todos los países y buscan proponer formas para lograr ahora esa igualdad.

Se considera que "la problemática del subdesarrollo económico consiste precisamente en ese conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y

pobreza, en estancamientos, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural política y tecnológica" (Sunkel y Paz, 1971: 15). Al igual que R. Barre (1962) y algunos otros clásicos de la "teoría del subdesarrollo", se describen las características económicas, sociales, etc. de las economías subdesarrolladas y se proponen formas para cambiar en positivas estas características deplorables.

Las denominaciones utilizadas para identificar a las economías que presentan los elementos antes enumerados relevan alguno de ellos como el más importante y por lo tanto como el punto focal para una acción de cambio. Así "se habla de "países pobres" por el bajo nivel y la mala distribución del ingreso, países "subdesarrollados" porque su estructura e instituciones están en una etapa anterior del proceso histórico, "países dependientes" por los tipos de relaciones tecnológicas, económicas y políticas con los países desarrollados, países "en vía de desarrollo" por las potencialidades de aprovechamiento de recursos que tienen, y "países no industrializados" por lo atrasado de su proceso de industrialización" (Sunkel y Paz: Ibid 17-18).

Crecimiento económico y desarrollo son a menudo usados como sinónimos en el análisis y teorización de las diferentes economías nacionales. Pero "crecimiento económico significa mayor producción; desarrollo económico implica al mismo tiempo crecimiento de la producción y los cambios técnicos e institucionales necesarios para que se produzca (Kindleberger 1965: 19) coincidiendo con Kindleberger, Hagen (1968) acepta también que no puede haber desarrollo sin crecimiento, pues para que el producto de una nación crezca se requiere una mejor utilización de los factores y un crecimiento en la eficiencia, lo cual implica cambios técnicos e institucionales. De ahí que existan países más desarrollados y menos desarrollados, pues no es posible identificar un punto final en el proceso de desarrollo, pero no hay países en desarrollo afirma Hagen (Ibid: 15). El desarrollo económico, considera este autor, como aumento en la productividad (lo cual implica producción y distribución del producto) puede proseguir a perpetuidad (Ibidem).

Por lo que se puede considerar que hay sólo dos causas del desarrollo económico que revisten importancia: la formación de capital y el progreso técnico. En ellos que deben buscarse los elementos explicativos que conformen una teoría del desarrollo, y es en ellos que se basa la mayoría de las teorías existentes.

Ante una estéril discusión semántica, y considerando el desarrollo del capitalismo como un todo orgánico y por tanto, insuperable, convendremos desde ahora, como lo hemos venido haciendo, en llamar países o capitalismo subdesarrollado a aquellas formaciones históricas concretas donde el capitalismo no surgió de manera "natural", sino que se impuso. No consideremos entonces que estén en una etapa anterior del proceso, pues reiteramos no hay más que un sólo proceso del capitalismo mundial, con dos caras diferentes.

En la línea de la caracterización de elementos que conforman a las economías subdesarrolladas, Jeannot (1988: 227), citando a D.C. Lambert, considera que en general se pueden utilizar tres criterios para diferenciar las economías avanzadas de las atrasadas. En primer lugar, señala que, la dimensión y la densidad económica global les otorgan sus dimensiones excepcionales. En segundo lugar, la diversificación y la integración productiva de las estructuras económicas (1). En tercer lugar hay una progresión regular, sostenida y autónoma de la tasa de crecimiento.

Tomando en cuenta los grados de complejidad y diversificación de las estructuras económicas de estos países, continua Jeannot (Ibidem) se pueden diferenciar cinco categorías entre ellos.

1. Economías agrícolas preindustriales (El Salvador, Paraguay)
2. Economías duales preindustriales (Ecuador e Irak)
3. Economías duales parcialmente industrializadas (Colombia, Perú)
4. Economías duales industrializadas (Venezuela y Puerto Rico)
5. Economías complejas de industrialización confirmada (México y Brasil)

Las características y posibilidades de avance económico se centran entonces en la industrialización y sus niveles de desarrollo como el factor determinante para pasar de un grupo de países al otro.

Galbraith (1972: 36) afirma que más apremiante que la dialéctica de crear un paraíso adentro (el centro) y permitir un infierno afuera (la periferia), era el temor al comunismo lo que llevaba a aceptar el hecho de que los países pobres debían ser rescatados de su pobreza. Sunkel y Paz (op. Cit.) coinciden con esta hipótesis y agregan al interés anticomunista por la pobreza, el análisis de la cooperación a través de los organismos internacionales.

De los estados miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas, más del 60% eran países subdesarrollados. A estos países Alfred Sauvy (1) los denominó Tercer Mundo, y designa con él a los países subdesarrollados no alineados que permanecen fuera del bloque de los países occidentales y del bloque comunistas. Sauvy extrapoló la expresión "Tiers Etat" de la sociedad francesa prerrevolucionaria porque el "Tercer Estado" se caracterizó por su marginación política en la sociedad de la época y por el interés común por superarla (Ramírez Brun, op. Cit.) sin embargo, esta denominación presenta serias restricciones (2), al encerrar a una diversidad de fenómenos de una sola caracterización y al considerar a los tres mundos como independientes entre sí.

Lo expuesto hasta aquí nos permite anticipar la complejidad que encierra el análisis del subdesarrollo y las limitaciones a las que se

(1) Citado por L.J. Zimmerman. Países Pobres, Países Ricos, México, Siglo XXI. 1974.

(2) Véase F. Jeannot, et al., 1988:248.

enfrenta una teoría del papel del Estado y la empresa pública que pretenda rebasar la causalística de las manifestaciones particulares de los elementos del subdesarrollo.

Lo que queda claro desde ahora, es que existen tesis, teorías y posiciones que buscan explicar al subdesarrollo con miras a proponer alternativas para su superación. De algunas de ellas daremos cuenta enseguida.

LAS TEORIAS DEL SUBDESARROLLO

La industrialización, con sus requerimientos de capital y tecnología es la base que sustenta a las diferentes proposiciones teóricas que existen acerca del desarrollo diferencial del capitalismo en las economías del "mundo occidental". Estas teorías pueden agruparse en dos grandes divisiones generales que aglutinan variantes diversas: las teorías dualistas y las teorías centro-periferia.

Dentro de las variantes de ambas divisiones se encuentran planteamientos específicos sobre algunos de los aspectos más relevantes del fenómeno que incluyen condiciones, características, etapas, etc., del desarrollo y las explicaciones sobre su especificidad y consecuencias, pero entre ellas relevan a la formación de capital y al progreso técnico, explícita o implícitamente, como los factores determinantes, del grado de desarrollo alcanzado por una economía.

A manera de resumen ejemplificativo y antes de entrar a discutir las propuestas incluidas en las dos divisiones generales, ilustraremos algunas de las posiciones que son tradicionales o clásicas de estos tópicos.

Se considera que la base del problema del subdesarrollo es la falta de capital, puesto que los países que enfrentan este problema tienen una base ilimitada de mano de obra para generar mayor producción y mejor distribución del ingreso (A. Lewis, (3)). Por lo tanto lo que requiere para alcanzar el desarrollo es una continua expansión de las inversiones (ya sean públicas o privadas) que emplee a la gran cantidad de trabajo no calificado que existe. Lewis, al igual que los otros autores que resumiremos, no profundiza en las causas originarias de esta situación histórica, ni considera al fenómeno como una globalidad.

Otra posición considera que toda economía pasa por una etapa de despegue (take-off) donde produce una acumulación de capital muy rápida, que la conduce a un proceso de desarrollo autónomo, autosostenido e irreversible (W. Rostow (3)). Para realizar esta inversión acelerada se requiere necesariamente del Estado. Por lo que

(3) En: Ch. Kindleberger, 1986.

una economía que no logre esa acumulación no desatará el proceso de desarrollo.

J. Tinbergen y R. Nurkse (3) consideran que el subdesarrollo se debe a una falta de mercado global (abierto y transparente) y que esta pequeñez del mercado, debido a bajos ingresos por baja productividad, por falta de tecnología y por indivisibilidades técnicas en el capital (isocuantas no continuas), limita la posibilidad del desarrollo económico.

En esta línea se encuentra también R. Barre (1962) quien a través de la figura del círculo vicioso de la pobreza, señala que los países con bajos niveles de ingreso no tienen excedentes suficientes para invertir y no invierten porque sus mercados y su ingreso son bajos, con lo cual se cierra un círculo de pobreza que debe romperse por el lado más débil y el Estado debe tomar un papel de agente de crecimiento económico.

Otros autores consideran que la agricultura y sus canales de comercialización deben modernizarse técnicamente para servir de base a la industrialización y por lo tanto al desarrollo. Esto requiere además, como lo señala Dumont, de una reforma agraria completa que transforme a una sociedad rural en una industrializada (W.Schultz (3)).

Estos autores no profundizan en las causas originarias de ésta situación histórica, ni consideran al fenómeno como una globalidad.

La parcialidad de las explicaciones y proposiciones de los "clásicos" de la teoría del subdesarrollo nos llevan a recurrir a otros planteamientos más estructurados y completos que nos proporcionen elementos para dilucidar las particularidades y restricciones a que se enfrenta el funcionamiento de las economías subdesarrolladas y los cambios y particularidades que en ellos toman el proceso de acumulación y la actuación del Estado. Haremos por tanto una revisión de divisiones o agrupaciones generales de las teorías del subdesarrollo en nuestra búsqueda de elementos o teorías que permitan avanzar en nuestro objetivo: la intervención del Estado y el papel de la empresa pública.

LAS TEORIAS DEL CENTRO-PERIFERIA

Derivadas de las tesis sobre el imperialismo de Lenin, y con los aportes de Rosa Luxemburgo sobre economías dominadas y dominantes en el funcionamiento del capitalismo, se han desarrollado una serie de concepciones teóricas que van desde la concepción metropoli-colonia, hasta el intercambio desigual y la dependencia.

LA CONCEPCION METROPOLI- COLONIA

En el sentido de totalidad en el que hemos venido considerando al capitalismo, este sistema enfrenta tres contradicciones internas fundamentales (Assadourian, 1973) 1. La generación social del excedente y su apropiación privada; 2. La polarización metrópoli-satélite y 3. La invariabilidad en sus contradicciones.

La metrópoli o capitalismo central "comprende toda una constelación de economías que presentan disparidades considerables: hay países grandes y dominantes como Estados Unidos y países pequeños con autonomía considerable, como Suiza y Suecia y países grandes y dependientes como Canadá. El capitalismo periférico comprende una constelación con disparidades aun mayores. Pero todos sus miembros tienen en común ciertos rasgos estructurales derivados del hecho de que pasaron por un proceso de modernización de las formas de consumo de una parte de la población antes de comprometerse decididamente en el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas (Furtado, 1969: 133).

Al existir en el capitalismo mundial esas dos grandes constelaciones, se generan entre ellas relaciones de explotación y dominio que favorecen a la metrópoli que se apropia del excedente generado en la colonia y deja a ésta con escasas posibilidades de desarrollarse al no poder disponer de los excedentes que genera.

Esto es así, porque como apuntamos, el desarrollo industrial, fundamento del desarrollo económico no fue un proceso innato dentro de las colonias (o periferia) "la industrialización que ocurrió en el marco del capitalismo periférico no se orientó, en la fase inicial, en el sentido de la formación de un sistema económico nacional, sino en el de reforzar la integración en el sistema de división internacional del trabajo. algunas industrias surgieron como simple prolongación de las actividades exportadoras, con el objeto de aumentar el valor agregado por la actividad primaria. Otro bloque de industrias surgió directamente ligado a las importaciones, es decir, como forma de aumentar el valor de las ventas del sector importador" (Ibid: 133-134). La división internacional del trabajo y el tipo de industrialización de la periferia capitalista creó estructuras internas de denominación al formarse una burguesía interna dependiente que irradiaba los valores culturales y por tanto la ideología dominante en el capitalismo central.

Al profundizarse la industrialización en la periferia se generan tendencias estructurales hacia la concentración del ingreso pues el salario aumenta menos que la productividad, y hacia la inversión del ahorro interno en inversiones improductivas y en consumo estructural, los cuales desatan algunas dinámicas y fenómenos diferentes a los que se generan en el capitalismo central.

La teoría del centro-periferia, antecedente de lo que más tarde sería el modelo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pone a

la industrialización como el objetivo a alcanzar por los países del continente (4) y a la planeación como el instrumento para racionalizar las acciones.

Desde su creación por decisión de los miembros de las Naciones Unidas, la CEPAL ha desarrollado conceptos e interpretaciones para realizar proposiciones sobre como mejorar las condiciones de subdesarrollo de América Latina. Sus propuestas enfrentan al liberalismo apoyado por los países del centro y a los grupos hegemónicos dentro de la burguesía local. Uno de los puntos de partida de este nuevo modelo lo constituye el enfrentamiento a la idea generalizada de que las materias primas, producto fundamental de la periferia, aumentarían considerablemente sus precios por ser recursos no renovables y cada vez más escasos, con lo que la realización de términos de intercambio (5) sería altamente favorable a los países de la periferia, generándose así una capacidad alta de financiamiento al proceso de industrialización. La CEPAL demostró que la relación de precios de intercambio tendría a la baja en comparación con los precios de los productos manufacturados, lo que obstaculizaría el camino del desarrollo, y crearía además de la dependencia cultural e ideológica, una dependencia tecnológica.

Pero no se debe caer en el fatalismo ni suponer que "el esquema centro-periferia haga referencia a una composición inmutable. Por el contrario, todo el planteamiento induce a pensar en un régimen de relaciones internacionales en función de las transformaciones sociales y productivas. En este esquema, la diferenciación centro-periferia es esencial y constituye una variable analítica principal, mientras las estructuras del centro poseen ciertas características relativas como su diversificación y homogeneización, la periferia será especializada y heterogénea. Pero los conjuntos centro-periferia no son universales o intemporales; por el contrario, están fuertemente condicionados por los datos de tiempo y lugar" (Conde Hernández, en: Jeannot, et al., 1988:128) como lo demuestra el caso de Japón, como nuevo centro con sus correspondientes periferias de complementación.

La realidad cambiante en el centro que busca una reorganización y avance industrial "se proyectará inexorablemente sobre nuestro medio periférico (6). Será pues esta reorganización internacional la causa principal de los cambios de escenarios que afectarán a nuestros países en la medida en que los perfiles industriales que adoptemos reproduzcan con suerte y pericia muy diversa las opiniones tecnológicas y de organización de esos centros (1), en todos esos casos la opaca realidad del subdesarrollo periférico parece presentar un universo extranjero a las teorías y no su apoyo empírico (Conde Hernández, Ibid: 136).

(4) Véanse los trabajos de O. Rodríguez (1981), así como el trabajo de S. De la Peña en: Bernal Sahagún (1980).

(5) Capacidad de compra de productos de importación con los ingresos obtenidos por exportaciones.

(6) Se proyecta e impone ya.

EL INTERCAMBIO DESIGUAL

Dentro de la escuela neomarxista francesa, A. Emmanuel (1976) desarrolló propuestas teóricas a fin de explicar las modalidades y dinámicas del comercio entre diferentes países, para explicar las desigualdades que se presentan. Una de las tesis fundamentales de Emmanuel es que la transferencia de recursos de la periferia beneficia automáticamente a la clase obrera del centro y al desarrollo general de su economía, por lo tanto si se transfirieran excedentes por los bajos salarios que se pagan en la periferia, el desarrollo de esta parte de la economía mundial puede lograrse elevando los salarios. "La forma periférica del capitalismo se caracteriza, en oposición a la forma central, por la simultaneidad de una tecnología moderna (por lo tanto productividad elevada) y salarios bajos (Amin, 1977: 62) así como por modos no capitalistas de producción que son dominados y deben proveer al modo capitalista mano de obra barata. En el plano político, continúa Amin, la burguesía local es el agente que organiza una estructura económica dependiente, porque esta organización corresponde a sus intereses. De ahí que Amin considere "ingenuos" los planteamientos de Emmanuel sobre cómo lograr el desarrollo de la periferia y coincide con R.W. Marini y E. Cardoso en que el intercambio desigual está, ante todo, en la base de un desarrollo desigual y que la periferia permite aumentar la masa de plusvalía relativa del centro, pero los salarios elevados ahí se explican por el mayor desarrollo de las fuerzas productivas y no por las transferencias internacionales (Ibid: 68). La tasa de ganancia en la periferia es mayor que en el centro, es por ello que el capital internacional emigra hacia la periferia.

Las tesis del intercambio desigual no aportan elementos adicionales a los del deterioro de los precios de intercambio de la CEPAL y no incluyen el análisis de los procesos históricos posteriores al modelo primario-exportador como son las nuevas formas de organización de las empresas internacionales y el proceso de rearticulación dependiente de la periferia, correspondiente al nuevo marco de expansión del capitalismo mundial (Véase Tavares, 1980: 19) por lo que la teoría de Emmanuel y la polémica con Samir Amin y Ch. Bettelheim poco aportan a la comprensión del fenómeno del subdesarrollo.

Efectivamente el intercambio comercial entre centro y periferia generalmente beneficia de manera creciente al primero y perjudica de igual modo a la segunda, donde se promueve una espiral de déficit y endeudamiento.

Según Jeannot (Op. Cit.: 228-229) los rezagos competitivos que tienen los países de la periferia en el comercio internacional, se deben a tres causas generales: 1. La fuerte gravitación del comercio exterior en relación al producto nacional (1) y lo desfavorable de la evolución de los términos de intercambio; 2. Con el avance de las relaciones industriales en el régimen mundial de estados, cambian las corrientes de intercambio de bienes, servicios y divisas transformando la composición de los balances externos para los países periféricos, que

no superan esta condición sólo por dejar de ser monoexportadores, por ejemplo. 3. El intercambio desigual entre naciones parece constituir la causa originaria de la reproducción de las relaciones centro-periferia, a la que deben sumarse los aspectos tecnológicos y financieros de la jerarquización internacional. Generalizando, vemos que las economías del centro llagan a controlar los mercados y los precios internacionales en diferente medida que las economías periféricas. Los centros condicionan de esa forma una división internacional del trabajo a su favor.

Esta posición se enfrenta a la que sostiene que los países pobres no dependen de los ricos "porque se ven obligados a acudir a sus mercados en condiciones desfavorables debido a su pobreza misma. Acuden a sus mercados porque cuando menos una parte de su producción es capitalista. La producción capitalista depende del mercado para realizar el plusvalor. Los países en vías de desarrollo, víctimas del desempleo y del subempleo, se ven forzados, si quieren modernizarse a comprar tecnología que tienen otros objetivos, el de suprimir empleos, condiciones, políticas previas, precios elevados y una tecnología inadecuada: he aquí los tres aspectos de la dependencia tecnológica (Castañeda y Hett, 1978: 45).

Hay entonces, sobre todo en los países de América Latina un afán de ganancia cada vez mayor que compensan el deterioro de los términos de intercambio y un desajuste tecnológico que generan condiciones de profundización en la dependencia.

Las gráficas de Producto Interno y formación bruta de capital que se presentan a continuación, ilustran claramente la brecha entre niveles de producción e industrialización entre países capitalistas desarrollados como Estados Unidos, Alemania y Japón y los países subdesarrollados como Corea del Sur, Argentina, Brasil y México.

Las diferencias llegan a ser en proporción de 1 a 7 en el PIB por habitante, lo cual manifiesta las flagrantes diferencias en las condiciones de vida que pueden haber en los diferentes países. La formación bruta de capital en México, por ejemplo, es baja comparada con la de Japón, y es todavía más baja si se equipara con Corea del Sur que es un país subdesarrollado también. Esto revela que el esfuerzo por invertir en países como México (al igual que en Estados Unidos) no está siendo suficiente para avanzar por la vía de industrialización que la competencia con otros países y el propio desarrollo industrial impone.

La conclusión anterior se refuerza cuando se observa la evolución del grado de industrialización por países de la muestra que hemos seleccionado. Solo Corea del Sur y Japón no han reducido dicho parámetro lo cual lleva a inferir que aun no se consolida la industrialización para dar paso a los servicios post-industriales como sería el caso de Estados Unidos y Alemania, o como el caso de los 4 países subdesarrollados presentados, la baja en el grado de industrialización en el periodo, refleja el proceso de terciarización

de sus economías pero por causas diferentes a las de E.U. y Alemania, ya que en ellos aún no se consolida una industrialización avanzada que de paso a los servicios post-industriales.

Hasta aquí todo pareciera indicar que junto con el desarrollo industrial y tecnológico, el comercio mundial es un factor que apoya, un inhibidor del desarrollo de los países pobres. Pero se presenta una importancia asimétrica del comercio exterior en los dos tipos de naciones, mientras que el comercio internacional es una fuente importante de la actividad de las economías pobres o subdesarrolladas, el monto de estas transacciones en el comercio mundial es una parte minoritaria del total (Véase la gráfica No. 1), lo cual indica que si bien los excedentes que se transfieren de los países centrales son sangrías para los primeros, no son igualmente importantes para los segundos, como si lo son las relaciones comerciales entre ellos.

Entonces en esta importancia asimétrica debe situarse el papel del Estado y la empresa pública en la periferia capitalista.

La perspectiva de la dependencia tecnológica, económica, cultural, etc., que se desprende de este apartado nos permite concluir que ésta no se trata de una variable exclusivamente externa y económica, sino que es producto de la configuración de los intereses de clase de los diferentes grupos hegemónicos nacionales y del ámbito de las relaciones económicas y financieras internacionales. "Las causas externas que nos afectan son, al mismo tiempo acontecimientos nuestros" (Zermeño, 1979: 6).

Si la dependencia profundiza y perpetua el subdesarrollo, una menor dependencia creará mayores posibilidades de desarrollo. De manera que cualquier intento por modificar la estructura dual de la economía, hacer menos profunda la dependencia o mejorar las relaciones de intercambio requiere la concurrencia de las clases sociales dominantes en el país y, además de los factores sobre los que se debe actuar en plano económico nacional e internacional.

Nuevamente se propone el paso de un nivel general de abstracción de las condiciones globales predominantes en el capitalismo periférico, a las condiciones históricas concretas de las diferentes economías, donde se hacen corpóreas de maneras específicas las explicaciones derivadas de la generalidad que implica un alto nivel de abstracción.

LA PERSPECTIVA DUALISTA

Los autores clásicos del desarrollo que revisamos al inicio de este capítulo (Lewis, Kindleberger, Nurkse, entre otros) consideran que la base del subdesarrollo de ciertas economías se debe a la dicotomía e independencia que existe entre un sector rural tradicional o agrícola mayoritario y un sector industrial y moderno minoritario, lo cual genera una especie de "trampa de equilibrio de bajo nivel" (Rostow, Kutnetz) que les impide lograr el desarrollo.

"La permanencia del subdesarrollo se debe a supervivencias de relaciones de producción capitalista, y a la dependencia exterior (a través del comercio y el capital extranjero a que están subordinados los recursos nacionales). Ahí se origina la idea de que en los países subdesarrollados es posible el desarrollo capitalista, para algunos incluso "inevitable" siempre que se tomen las medidas adecuadas en favor de la burguesía nacional (Benetti, 1976).

Pero estas teorías, tampoco consideran las condiciones históricas y las fuerzas interactuantes dentro y fuera de las economías subdesarrolladas, y desconocen los patrones socio-culturales que rigen a la población agrícola, por lo que sus propuestas de desarrollar y modernizar el agro para que sirva de base a la industrialización tienen más limitaciones que posibilidades concretas de realización, ya que no depende sólo de factores externos. "La importancia de los factores no-económicos, así como el grado de información de los agentes responsables de las decisiones económicas, se hace cada vez más evidente" (Furtado, 1969: Prefacio).

De manera que cualquier intento por modificar la estructura dual de las economías, hace menos profunda la dependencia o mejora las relaciones de intercambio requiere la concurrencia de las clases sociales dominantes en el país y en el exterior, además de los factores sobre los que se debe actuar en el plano económico.

EL ESTADO EN LAS ECONOMÍAS SUBDESARROLLADAS

Como hemos anotado siguiendo a Evers (1979: 13), en la periferia capitalista el capitalismo se impone en forma históricamente secundaria a partir de la existencia del capitalismo como modo de producción dominante en los centros hegemónicos mundiales. Por ello es necesario preguntarse, ¿cómo se modifican las funciones y formas del Estado burgués en presencia de condiciones económicas específicas del capitalismo subdesarrollado? (Ibidem.).

En esta capitalismo se generan contradicciones específicas entre el patrón de acumulación (la base técnico-económica de la producción) y la organización social y política de la burguesía es frágil y con escasa iniciativa, por lo que se ve limitada para enfrentar las condiciones técnico-económicas que la rápida acumulación del capitalismo avanzado le impone, pues le falta poder financiero, capacidad organizativa, capacidad para concentrar el capital y emprender proyectos de inversión de gran envergadura y tecnologías modernas, que muchas veces implican altos riesgos a los cuales no tienen capacidad de enfrentar.

El desarrollo industrial y productivo en general en el capitalismo, requiere la preexistencia de infraestructura, aprovisionamiento suficiente y oportuno de materias primas y alimentos, un adecuado sistema financiero y comercial, que al no existir plenamente en el capitalismo subdesarrollado debe implantarse a través de una

"coordinación organizativa superior" que haga viable su realización. Esta coordinación, como función básica para el desarrollo y permanencia del sistema, recae en el Estado.

Por lo tanto en la periferia capitalista el Estado no puede limitarse a las funciones clásicas del Estado gendarme, ni tampoco restringir sus actuaciones a la del Estado empresario que además de las funciones clásicas, administra y promueve la política fiscal y la monetaria. Las condiciones concretas de la sociedad y la economía del subdesarrollo le imponen tareas ineludibles para crear las precondiciones para la acumulación, desarrollarla y supervisarla permanentemente. El Estado, debe entonces cumplir una función de acumulación y una de legitimación simultáneamente (como plantea O'Connor), pero en condiciones previas diferentes a las del capitalismo desarrollado, de ahí que la forma y funcionamiento de estas dos tareas presente diferencias en cada uno de los casos.

De manera muy atinada y sucinta, Evers (Op. Cit.: 8-9) plantea que en el subdesarrollo el Estado ostenta una soberanía restringida debido a que son formas inacabadas del Estado democrático-burgues porque:

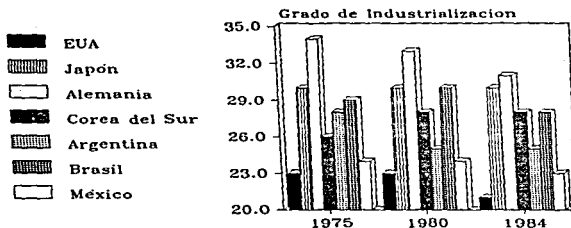
- tienen un funcionamiento deficiente del aparato estatal debido a la hipercentralización jerárquica de todas las decisiones políticas; a la hipercentralización regional de las autoridades en las capitales regionales; a las numerosas funciones económicas directas del Estado ("estatización de lo privado") por su fuerte incidencia en procesos y decisiones económicas
- tienen una fuerte concentración de funciones económicas y políticas en el Estado, donde hay una fuerte injerencia de potencias extranjeras acoplada por organismos públicos; además de condiciones de cacicazgo, etc.

El Estado se convierte así, o pretende ser el único interprete del interés público en las sociedades periféricas, donde la población mayoritaria no está representada en el sistema político y donde "la clase obrera tiene ahora que enfrentar al capital trasnacional (1) que crea nuevas dimensiones y contradicciones interburguesas (7)". Las funciones económicas y las condiciones políticas que enmarcan y condicionan al Estado en el capitalismo periférico lo convierten en una institución "sui generis" (Véase Furtado, Op. Cit.).

Como nuestro objetivo es andar el camino de la relación biunívoca entre empresa pública y Estado, y para ello requerimos encontrar los nexos de las dos estructuras económicas en el funcionamiento de una realidad objetiva concreta, limitaremos la discusión del Estado en el subdesarrollo al ámbito latinoamericano, por ser el marco de referencia más cercano al caso de México.

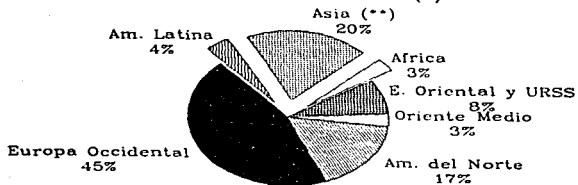
(7) Véase el trabajo de R. Cusminsky sobre: El conflicto social, la cuestión nacional y la trasnacionalización del capital, en: A. Saldívar (Selecc.) 1981.

G R A F I C A 2
Grado de Industrialización por Países(*)



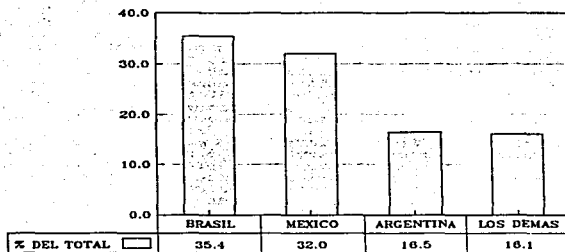
(*) % PIB manufacturero/PIB total
 Fuente: Bitran, Daniel, EAL, No. 10
 Mexico, CIDE, 1987.

G R A F I C A 1
PARTICIPACION POR REGIONES EN EL
COMERCIO MUNDIAL 1987 (*)



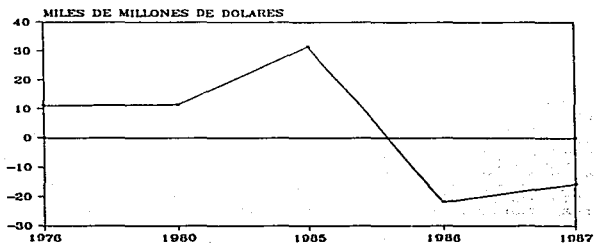
(*) Incluye importaciones y exportaciones
 Fuente: FMI, IFS, 1987.
 (**) Incluye Japón

GRAFICA 3.
DEUDA EXTERNA DE AMERICA LATINA(1987)
(TOTAL=329,710 MILLONES DE DOLARES)



Fuente : Banco Mundial

GRAFICA 4
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS
EXTERNOS HACIA AMERICA LATINA



FUENTE : FMI Y CEPAL

EL SUBDESARROLLO EN AMERICA LATINA.

La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran, en mayor o menor medida, bajo la hegemonía norteamericana que les impone dependencia, dominación y baja autonomía en sus decisiones estratégicas en lo político, en lo social y sobre todo en lo económico. "El modelo que impone la división internacional del trabajo de las economías subdesarrolladas genera tensiones y conflictos de una dimensión e intensidad sin precedentes; por lo mismo promueve o refuerza tendencias y procesos, movimientos y regímenes políticos de tipo autoritario o neofascista" (Kaplan 1985: 21) en la mayoría de los países del continente, aunque también permite la existencia de regímenes civiles seudodemocráticos, pero en ambos casos la nueva división internacional del trabajo impulsada por las potencias centrales y los organismos internacionales, ha contado con el apoyo y complicidad de las élites económicas y tecnoburocráticas de los diferentes países de América Latina, lo cual ha permitido que se ejecuten políticas económicas coservadoras o neoliberales que siguen sojuzgando y extrayendo los exigüos excedentes que se generan ya no sólo vía exportación de materias primas y productos primarios baratos, sino que además, han creado las condiciones comerciales y financieras para que a través de una espiral de endeudamiento y baja en los precios de las exportaciones mayoritarias (como lo apuntaba la CEPAL desde hace más de 30 años) se extraigan excedentes financieros vía fuga de capitales y pago de la deuda, con lo cual se perpetúan y profundizan las características de periferia y subdesarrollo.

El Estado, como tipo de Estado u organización en regímenes políticos, se desenvuelve en condiciones de dependencia y escasa autonomía respecto del centro capitalista y en especial de Estados Unidos, país que juega el papel relevante en el continente. Pero "no se trata de una relación de interdependencia clásica como la que se puede

establecer entre los países latinoamericanos donde se presenta una situación de condicionamiento recíproco que se trata más bien de una relación externa que adquiere un carácter determinante respecto a las formaciones sociales y latinoamericanas" (Saldívar y Ceballos, 1987: 85).

REGIMENES POPULISTAS

En las últimas décadas (con más intensidad en las primeras cuatro), se desarrolló en América Latina una forma Estado denominada de manera genérica como Populismo. El Estado populista, señala Ianni (1985: 88) se apoya en alianzas multicasistas de una manera bastante suelto que genera y condensa la dicotomía de las dos fuentes que lo alimentan; una que proviene del 'atraso' y otra del 'desarrollo'. La emergencia de las clases populares y su reclamo por un espacio de manifestación y negociación en la alianza multicasista que implica el populismo se debe a que "la incipiente burguesía no ha consolidado una hegemonía que le permita concluir el proceso de acumulación capitalista, y las

clases populares tampoco se encuentran en condiciones de asumir dicha tarea" (Saldívar y Ceballos, *Ibid*: 86), por lo que el Estado condensa los intereses de ambas partes en una coalición de desiguales, donde es más frecuente que acaben por predominar los intereses de la burguesía.

Sin embargo, el populismo se caracteriza por halagar los sentimientos y aspiraciones humanas que desconocen generalmente los estratos favorecidos de la estructura social, sin tratar de penetrar en el fondo de los graves problemas sociales y económicos (Rodríguez, 1980: xii).

La alianza multiclasiista comandada por el Estado ha requerido y propiciado una centralización política y económica del propio Estado quien debe promover la acumulación y la legitimación propia y la del sistema. "La centralización del Estado, derivada del fenómeno populista ha dado como resultado el welfare state (WS) en latinoamérica (Saldívar y Ceballos, *Op. Cit.*: 89).

El WS o estado benefactor que ha existido y existe en América Latina no es el modelo puro o acabado del WS en el capitalismo desarrollado que se discutió en el capítulo anterior, se trata aquí de un WS inacabado y con elementos no incorporados debido a la baja sindicalización de la fuerza de trabajo, el férreo control corporativista del Estado hacia los sindicatos más grandes y fuertes que generalmente son los de las empresas públicas o los de organismos y dependencias gubernamentales, y a elementos del WS no incorporados plenamente por el exiguo presupuesto estatal que le impide realizar políticas de bienestar básicas como el seguro de desempleo. De ahí que si bien los regímenes populistas han actuado sobre las bases generales del WS, este no ha sido ni modelo completo y como veremos más adelante, ni un modelo acabado.

"El carácter multiclasiista del populismo envuelve tanto el problema de la debilidad relativa de las varias clases sociales en la lucha por poder, como la hegemonía relativa de los sectores burgueses en el conjunto de las relaciones ya que tiene en sus manos la dinámica del sistema y por lo tanto cuando las clases populares van demasiado lejos en reivindicaciones que los Estados nacionales no están dispuestos a satisfacer, señalan Saldívar y Ceballos (*Op. Cit.*), la burguesía cobra fuerza suficiente para imponer su hegemonía. Cuando en la lucha por la distribución del excedente, las burguesías nacionales sienten que peligran su integridad y se compromete su consumo suntuario por el "excesivo" apoyo a las Clases populares, y con ello consideran en peligro el proceso de acumulación, no dudan en recurrir al empleo de la fuerza, básicamente la militar, para enfrentar la interrupción que consideran se da en el proceso de acumulación (crisis económica) y recuperar el liderazgo del proceso social (crisis de legitimación).

REGIMENES MILITARES

Las dictaduras militares son constituidas como regimenes de la crisis económica y de hegemonía que buscan restaurar las condiciones de privilegio económico y político de las burguesías nacionales. Este puede lograrse sólo a través del establecimiento de un modelo de acumulación que implica un fuerte deterioro de las condiciones de empleo, remuneración de la clase obrera y una monopolización acelerada de la economía, donde se vuelve difícil el ejercicio de la hegemonía ideológica de la burguesía (Sander, 1979: 62). A las características de la sobreexplotación de las economías agroexportadoras se suman entonces las características de sobreexplotación del modelo de industrialización avanzada que requiere un mayor control y participación del capital extranjero, lo cual se ha logrado en la mayoría de los casos a través de la toma del poder por las fuerzas armadas (8), que no aparecen como instrumento de la burguesía nacional o de capital extranjero, sino más bien como defensoras del sistema capitalista en su totalidad.

Furtado afirma (Op. Cit.: 143) que sería erróneo pensar que en este o aquel país la naturaleza del Estado se está modificando porque los militares han asimilado el poder, ni porque sea una invención de la actual generación de latinoamericanos, pero las modificaciones en las funciones que debe realizar el Estado ante la nueva división internacional del trabajo están dando un nuevo sentido a la presencia militar en el control económico y político.

Las importantes contradicciones y constreñimientos que genera el nuevo esquema de desarrollo, provocan resistencias a la ampliación del capital monopolístico, las cuales tienen que ser reprimidas y desarticuladas cada vez con más fuerza, con lo que se reducen las condiciones dictatoriales, y con ello se van creando el debilitamiento de los regimenes de fuerza.

Octavio Rodríguez (Op. Cit.: xi) afirma que "no hay que extrañarse de que el empleo de la fuerza permita acudir a un trasnochado liberalismo económico que solamente pueda aplicarse suprimiendo el liberalismo democrático. Tal es el ingente costo social y político del empeño no siempre logrado por restablecer el excedente económico, con tremendo sacrificio de la equidad social". En estas condiciones se empieza a crear una situación de marginación bipolar o segregación social y económica, donde el nuevo esquema de desarrollo impulsa, industrializa y moderniza a una parte pequeña de la sociedad (las clases hegemónicas) y segrega y sobreexplota a la mayoría (9).

(8) Cabe aclarar que estas mismas condiciones también se dan en economías que no han necesitado recurrir a regimenes militares.

(9) Véanse las tesis de P. Vuskovic sobre segregación en América Latina.

En estas condiciones, los regimenes represivos no cumplen las funciones de legitimación de igual manera que la cumplen los regimenes populistas o los del capitalismo avanzado, sino que las restringen a un cumplimiento que beneficie y promueva a las altas burguesías locales asociadas con el capital extranjero, garanticen la libertad de movimiento del capital foráneo, garanticen unas finanzas públicas "saneadas" aunque el endeudamiento persista, y creen las condiciones de orden social, flexibilidad y sumisión de la clase obrera y la infraestructura y amplitud de segmentos del mercado que el nuevo patrón de desarrollo capitalista requiere en la periferia latinoamericana.

Así pues, no existe un modelo que sirva de paradigma al tipo de Estado latinoamericano, pues aunque los regimenes que han existido y existen caen en la acotación de las dos formas extremas de organización que hemos descrito (populismo y regimenes militares) en diferentes momentos históricos de algunos países han existido primero unos y luego otros, y en la actualidad, en condiciones sociales y económicas que tienden a homogenizarse en todas las economías de la región, persisten tanto las formas extremas como las formas intermedias de organización y tipos de Estado.

Y mientras en algunos países se confirma una clara disminución del peso económico de las funciones del Estado, como es el caso de Chile y Uruguay, en otros como México y Brasil sucede lo inverso en cuanto a inversión y gasto público, y no es claro (en Brasil incluso se refuerza) la disminución absoluta del sector de empresas públicas en la gestión de desarrollo económico.

LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

En las condiciones concretas del subdesarrollo como hemos expuesto, el Estado tiene que participar directamente en el proceso de acumulación y debe supervisar globalmente el funcionamiento del sistema social, para poder impulsar un proceso de desarrollo que busca superar las deficiencias y disparidades que ponen en riesgo la continuidad y crecimiento de los países dentro de la esfera capitalista. La aceleración del crecimiento y el mejoramiento de las condiciones materiales básicas para la producción y distribución no pueden ser resultado de un proceso espontáneo y autogestivo del capital representado por la empresa privada, nacional o extranjera, requiere la concurrencia conjunta de estos agentes y la vigorosa acción del Estado que le implica rebasar las funciones tradicionales y las de Estado empresario.

La participación directa del Estado en el proceso de acumulación le da una característica estratégica y diferencial de las economías subdesarrolladas respecto de las desarrolladas. No es el tamaño absoluto del sector público o del sector de empresas públicas lo que marca la diferencia, sino el papel diferente que juegan en cada caso, inclusive desde el inicio histórico de la conformación del sistema capitalista. En los países subdesarrollados, además de la

infraestructura básica, "en las primeras etapas el gobierno puede verse forzado a tomar iniciativas muy fuertes y de amplio alcance, progresivamente se apartará de la participación directa de un campo tras otro en la medida en que las empresas privadas estén más capacitadas para hacerse cargo del esfuerzo. En este caso el grado de intervención estatal considerado como necesario diferirá de país a país de acuerdo al nivel de desarrollo alcanzado y a la disposición, o falta de ella, de los empresarios privados para asumir responsabilidades" (Hanson, 1978: 48). Cabe recordar, continúa Hanson, que el desarrollo de Japón se logró gracias a que el Estado no sólo suministró servicios básicos (infraestructura), sino que actuó como "innovador infatigable" en una serie de industrias manufactureras que luego pasó al capital privado, ya que las había convertido en empresas fuertes.

La iniciativa privada de los países subdesarrollados es entonces diferente de la de los países desarrollados, no nace de una transformación propia como fuerza impulsora, se crea como necesidad de la implantación de capitalismo mundial y su desarrollo es auspiciado y vigilado ferreamente por el Estado. Es por ello que se considera "una ingenuidad política considerar la participación directa del Estado en la producción su intensidad y su volumen como indicadores de ideología de un gobierno. No están en juego sólo los intereses de las burocracias que, por lo demás, no tienen un comportamiento monolítico; es el propio interés privado lo que a través del gasto público en consumo, inversión y gastos sociales, pueden hallar la vía de su redención" (Ruiz Dueñas, 1988: 17).

Las imperfecciones de los mercados tanto de bienes y servicios, como de factores productivos son una característica que se agudiza en las economías subdesarrolladas. El auspicio para el nacimiento de una burguesía local por parte de las acciones del Estado y las asociaciones de estos dos agentes como el capital extranjero que requiere mercado nuevos para su expansión, conforman una reestructuración oligopólica dispar, donde coexisten empresas modernas, altamente tecnificadas y eficientes (las menos) generalmente asociadas a, o con el capital extranjero, y empresas con resagos tecnológicos e ineficientes (la mayoría) que requieren el apoyo y protección estatal para sobrevivir a la competencia externa. Es por ello que la protección a los mercados nacionales y la sustitución de importaciones se consideraron como signo de desarrollo que justificaba en mucho la actividad estatal.

Los problemas propios de una economía oligopolizada y dependiente, con una clase empresarial débil pudieron compararse por una parte de las políticas económicas de fomento y protección que se impulsaron en casi todos los países de América Latina, y en parte también por la actuación de las empresas públicas que no sólo ampliaron el mercado para las empresas nacionales directa e indirectamente, subsidiaron la producción, etc., sino que incluso asumieron riesgos y coinvertieron con el capital local en proyectos de inversión que la sola iniciativa privada no hubiera realizado.

Así, como apunta Merhav (1972: 201) el estadio del desarrollo en el cual el gobierno estaría en condiciones de distribuir privilegios e incentivos a una clase pasiva y subordinada de empresarios capitalistas, en condiciones decididas a nivel político y guiados por el "interés general" correspondería sólo a un momento inicial (1). Los nuevos avances en el proceso de desarrollo requerirían con rapidez la activa cooperación de la clase que la política inicial contribuyó a crear y el gobierno deberá prestar cada vez más atención a las condiciones que esa clase considera necesarias para que acumulación pueda mantenerse o incrementarse.

La intervención gubernamental y la EP que Merhav analiza son del tipo que corresponde a la función de la ganancia privada y a la mitigación de cualquier efecto adverso que pudiera resultar de su funcionamiento irrestricto (selección negativa), pero no incluye a las empresas públicas que se encuentran dentro de la lógica del mercado, ni aquellas que rebasan la función acumulación.

Como hemos señalado, en la periferia capitalista los capitales monopolistas que funcionan en mercados oligopolizados, no pueden o no quieren generar las condiciones sociales y materiales, ni realizar regulaciones que no den niveles de ganancia adecuados a corto plazo, o no produzcan incentivos de obtenerlos en el largo plazo. Los monopolios crean así vacíos y puntos de estrangulamiento en el desarrollo económico que ameritan la intervención del Estado, el cual asume así la garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo tardío y dependiente, sobre todo a través de sus funciones de organización colectiva y política socioeconómica" (Kaplan, 1981: 92).

El Estado es entonces "un agente del establecimiento y la garantía de las nuevas bases y condiciones de existencias y reproducción del neocapitalismo (2) que complementa los desfallecimientos, ausencias e insuficiencias de la gran empresa privada; la reconoce como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas; crea o refuerza las bases y requerimientos favorables para la consolidación y expansión de su ingreso, su acumulación y rentabilidad; su poder" (Ibidem). Esto le implica trascender las funciones de actor indirecto vía regulación política económica; y convertirse en actor directo vía empresa pública, para actuar como mecanismo de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y aceleran sus procesos de acumulación, al hacer recaer los costos de su expansión sobre las empresas no monopolistas (las no líderes en los mercados oligopólicos) y sobre las clases de ingresos medios y bajos, que son los que soportan el peso de la política impositiva, la inflación, etc. (10).

Limitada resulta entonces la visión derivada de los planteamientos franceses donde el Estado, con el fin de cumplir una "función general"

(10) Véase el trabajo de M. Merhav, op.cit. para una discusión más amplia.

que crea la infraestructura económica y social, "emplea trabajadores que se suman al aparato administrativo gubernamental o se aglutinan en empresas públicas tendientes tanto a crear la infraestructura global del capitalismo (construcción y mantenimiento de carreteras, puentes, vías férreas, etc.), así como a establecer las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo (edificación y organización de sistemas educativos, de salud, de recreación, etc.); y también a garantizar un orden legal (fundación y administración de cuerpos judiciales, policíacos, militares, etc.). De entre esas áreas, la primera ofrece particular importancia () ya que en su contexto el Estado emplearía aparentemente fuerza de trabajo y transformaría materia prima, es decir: se convertiría en empresario público industrial" (Bravo Añuja, 1982:63).

Dada la estructura oligopólica, las reducciones en los costos de las empresas privadas, por la acción gubernamental, no se traducen en reducciones de precios, sino que se transfieren al consumidor y con ello se agrandan los márgenes de ganancia. Esto unido a la inadecuación de los tamaños de planta, generados para mercados amplios en las economías desarrolladas, estrechan todavía más los exiguos mercados locales y retroalimentan las capacidades no utilizadas en las plantas industriales. La inflación con excesos de capacidad industriales son fenómenos característicos de las economías subdesarrolladas. Esta "estancación" se debe a que el sector capitalista enfrenta una demanda deficiente debido a los bajos salarios y el gasto público no produce un efecto fuerte para incrementar la demanda al nivel de la capacidad instalada considerada como normal, por lo que los capitalistas intentarán restaurar su nivel anterior de ganancias a través de su propia acción -en parte elevando sus precios y en parte introduciendo innovaciones que reduzcan los costos- con lo que dejarán en el camino a algunas firmas, pero no elevarán la producción total ni reducirán los precios. Pero como este proceso de centralización tiene límites, volverán a requerir la acción de la política económica y de la EP para aumentar sus ganancias.

Así, tarde o temprano, las modalidades permisivas de apoyo del gobierno al gran capital nacional, al igual que las vías proteccionistas, requieren tomar formas directas como la EP, si no se quiere reducir progresivamente el crecimiento de las economías oligopolizadas y dependientes. La orientación desarrollista de los gobiernos los hacen ser renuentes a "incurrir en gastos que no den lugar a la creación de instalaciones productivas, o por lo menos útiles, aunque el objetivo inmediato del gasto es el de incrementar la demanda interna global, sin que interese como se consigne" (Merhav, op.cit: 205), a lo que habría que agregar, que además de estos objetivos de acumulación los gastos del gobierno y las acciones de las EP deben cumplir las funciones de legitimación, como lo señala O'connors, pero en las condiciones del capitalismo periférico que hemos señalado.

Los obstáculos principales para lograr acelerar el crecimiento y el desarrollo económico son entonces la inelasticidad de la oferta de

bienes salario y la de bienes de capital, además de la dependencia tecnológica y comercial, por lo que resulta limitado hacer recaer en el Estado (en su política y en sus empresas) como único objetivo construir la "infraestructura económica y social", esto es, hacer todo lo necesario para facilitar y hacer rentable la inversión privada y detenerse en el punto en que pueda invadir o competir con su "coto de caza".

Según sean las condiciones históricas concretas del desarrollo del capitalismo en cada país periférico, el desarrollo mundial del sistema implanta modalidades de inversión directa o coinversión entre el capital privado nacional, el estatal y el extranjero.

Dentro de estas modalidades H. De Souza (En Saldivar, 1981: 82) destaca las siguientes:

- a) las que buscan establecer un sistema productivo directamente operado por el capital mundial en función de una estrategia global, a través de la formación de empresas con capital extranjero o por la compra de empresas nacionales por capitalistas foráneos,
- b) las que se enmarcan en la articulación de tipos nacionales de capital de diferentes magnitudes con unidades del proceso productivo del capital mundial, donde el capital nacional puede estar subordinado al capital extranjero o puede articularse directamente a la producción mundial,
- c) los tipos de sistemas productivos nacionales parcialmente autónomos, conformados por el gran capital nacional (burguesía local) que se puede asociar o no al capital internacional; el mediano y pequeño capital nacional que produce partes y componentes de los productos finales o son proveedores en los sectores primarios; y las empresas estatales que asocian con empresas de capital nacional o extranjero (o que actúan independientemente) y cuya actuación beneficia a uno u otro capital.

La caída del mercado mundial para las exportaciones mexicanas debido al final de la Segunda Guerra Mundial y a la reconstrucción de Europa y Japón, crearon las condiciones para que nuestro país buscara la continuación de un desarrollo industrial en el mercado interno. Este desarrollo "hacia adentro" protegería a la planta productiva de los movimientos adversos del mercado externo y crearía las condiciones para su desarrollo económico con impulsos endógenos.

La producción de manufacturas y algunos bienes de capital en el país requirieron de una fuerte concentración de ingresos que genera los excedentes de ahorro que la inversión necesitaba (concentrar para después distribuir); así como de la importación de todo tipo de conocimiento científico, tecnológico y técnico ya fuera en forma de inversión extranjera directa (empresas transnacionales que traían físicamente sus plantas), como de adquisiciones a crédito o al contado de ciencia y tecnología extranjera, y de un estado protector y subsidiador a la formación privada del capital. Estos requerimientos hicieron que se formara un aparato productivo y distributivo heterogéneo, cuyas diferencias alcanzan niveles

abismales.

Junto a los conglomerados y consorcios nacionales, altamente competitivos que lograron exportar bienes y servicios, e incluso tecnologías se formaron una serie de grandes, medianas y pequeñas empresas poco preocupadas por la eficiencia productiva y con una dependencia simbiótica del Estado. De igual forma, se impulsó la creación de empresas públicas y privadas que desarrollarán y apoyarán el surgimiento de tecnologías para el desarrollo del aparato productivo público y privado, las cuales en algunos casos fueron y son competitivas en el exterior. Los países centrales en la actualidad se encuentran en un proceso de reestructuración y reorganización de sus aparatos industriales en busca de una modernización que acelere y amplíe sus horizontes de largo plazo, las cuales hacen requerir de los países subdesarrollados, además de materias primas baratas, un mercado para la expansión de sus inversiones y clientes para los bienes de capital, tecnología y servicios post-industriales que con la nueva división internacional del trabajo son la base de la expansión del capitalismo maduro y se traduce en producción de manufacturas ligeras en el "Tercer Mundo", sin las cuales no podrían pasar a ser mercados para los países centrales.

Sin embargo la mayoría de los países de América Latina "carecen de una estrategia industrializadora, en un momento en que el ambiente internacional se caracteriza fundamentalmente por la implantación de senderos críticos de industrialización acelerada y con horizonte de largo plazo () los centros industriales se encuentran abocados a una formidable tarea de reorganización industrial, que se proyectará inexorablemente sobre nuestro medio periférico. Será pues esta reorganización internacional la causa principal de los cambios de escenario que afectarán a nuestros países en la medida en que los perfiles industriales que adoptemos reproduzcan con fuerza y persistencia muy diversa las opciones tecnológicas y de organización de esos centros" (en: Jeannot, 1988: 136-137).

Estamos entonces en el umbral de una nueva época de influencias, donde el capital transnacional cuenta con más y mejores elementos para conseguir la respuesta a favor de las economías subdesarrolladas. En este marco de dobles restricciones internas y externas el Estado y la empresa pública condán que actuar. Es de suponer entonces que la EP, como forma de intervención directa del Estado será un elemento que contribuya al logro de una "inserción exitosa" en esta nueva división internacional del trabajo. Véase al respecto la parte final del capítulo 5.

Es claro entonces que la empresa pública no es un "instrumento" de la actuación del Estado periférico, en el sentido de que pueda usarse o no, ni tampoco es un elemento técnico con neutralidad en su actuación. Es una parte constitutiva indispensable del Estado del subdesarrollo y su funcionamiento y estructura favorece a los elementos económicos y dominantes y contribuye a garantizar la permanencia y expansión del sistema capitalista mundial. En la EP repercuten y se escenifican las

contradicciones generales del sistema y las creadas por las burguesías locales, que como anotamos tienen incapacidades para enfrentar y resolver muchos de los problemas de la acumulación y gestión del desarrollo de las fuerzas productivas en las condiciones específicas de nuestros países, donde la EP es un contrapeso para los efectos de desequilibrio que la política monopólica provoca en la sociedad al exacerbar la mala distribución del ingreso personal y regional, y es también un aporte para la realización de las ganancias monopólicas, dada la interdependencia que existe entre ambos tipos de capital.

Pero, como afirma Vuskovic (1984:11) mas que la velocidad, es el patrón esencial de industrialización lo que está en cuestión (); para la totalidad de países latinoamericanos una reconsideración sustantiva —mucho más audaz y decidida— de la integración económica regional pasará a ser en el futuro próximo, una condición insoslayable presente en la definición de cualquier estrategia de industrialización.

El papel de la EP en el desarrollo latinoamericano tiene dos fronteras claras de actuación, correspondientes entonces a dos proyectos no necesariamente excluyentes. Por un lado, una mayor respuesta a la "internacionalización del capital" y a las condiciones del trabajo, y por el otro, el fortalecimiento de alternativas menos dependientes que logren la cooperación y la interacción de los países del continente, con lo cual se disminuirían algunas de las condiciones restrictivas al desarrollo vía industrialización de nuestros países.

La EP, entonces desde su creación hasta su funcionamiento tiene un carácter dual; por una parte debe cumplir los objetivos de orden social y político para los que ha sido creada o absorbida por la administración pública, y por otra ha de organizar su operación con criterios de eficiencia similares, aunque no equivalentes a los de la empresa privada. (Otro elemento que destaca el carácter dual de la EP, es el hecho de que el impacto de su actividad se manifiesta tanto en el aspecto macroeconómico, a través de la inversión global, empleos, precios, producción, etc. como en el aspecto microeconómico de la estructura y funcionamiento de los mercados. La creación de EP, dice Ruiz Dueñas (1982:28) se basa en la imperfección del mercado y generalmente las características de su constitución son resultado de las coyunturas internas y externa a que se enfrentan los gobiernos como son: "acometer proyectos de carácter público por razones de interés nacional, realizar la gestión de los monopolios públicos fundamentales para la infraestructura del país; impulsar el desarrollo económico en aquellos sectores en que la iniciativa privada se muestra insuficiente, regular el mercado de situaciones propias al oligopolio para garantizar el respeto a los intereses del consumidor; contribuir al desarrollo regional; y amortiguar la desequilibrada distribución del ingreso" (Ibid.:32) a lo que habría que agregar también, amortiguar los fuertes desequilibrios externos a que están sujetas las economías subdesarrolladas, y enfrentar los procesos inflacionarios que padecen.

¿UNA DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA?

A estas alturas de la discusión se hace ya impostergable delimitar la concepción de lo que se ha venido dando como implícitamente aceptado; el concepto de empresa pública. No ignoramos que existen descalificaciones del término, como veremos enseguida, pero mas que polemizar en este sentido, buscaremos un noción, un concepto descriptivo para lo que hasta ahora hemos supuesto conocido, la EP.

La expresión EP proviene de la expresión finanza pública, que como afirma O'Connors, revela el contenido ideológico del pensamiento económico ortodoxo, puesto que prejuzga la cuestión de los verdaderos propósitos del presupuesto. La expresión "finanza estatal" es preferible a finanza pública, así como "sector estatal" es preferible a sector público; precisamente porque queda por ver cuan públicas son las transacciones reales y financieras que tienen lugar en el sector estatal. Por ejemplo, muchas de las llamadas inversiones públicas (y algunas empresas públicas) no son más que formas particulares de inversiones privadas (O'Connors, 1981:22).

Luego entonces, empresa estatal, sector paragubernamental, etc., serían entre otras denominaciones que buscan eludir el contenido ideológico. Pero si hemos discutido ya y aceptado que el Estado es un Estado capitalista y que el fin último es preservar, acrecentar y legitimar este sistema económico y con ello garantizar su existencia y legitimarse a sí mismo, el bien público, "lo público" sólo puede quedar comprendido en esa concepción. Pretender que las empresas estatales sólo sean públicas cuando actúen en favor de las mayorías" -a las cuales habría que definir- o en favor de la eliminación o reducción de la explotación y por tanto de la ganancia, sería tanto como pensar y aceptar que pueda darse un Estado no capitalista dentro de un sistema que sí lo es, y la discusión que hemos emprendido desde el capítulo primero ha permitido dejar enfáticamente claro el carácter del Estado como capitalista global.

Sin embargo, es ilustrativo dar algunos ejemplos de cómo se concibe (o pretende definirse) a la EP:

En lenguaje corriente se considera a la EP como el "conjunto de la actividad industrial, comercial y financiera del Estado, dotado de un estatuto más o menos autónomo. La CEPAL considera que el término EP es usado para denotar a una empresa en la que el gobierno tiene un interés mayoritario en la propiedad y/o dirección. La OCDE dice que son empresas como las comerciales, producen bienes y servicios para su venta a precios que deben cubrir aproximadamente su costo directo, pero que son propiedad del Estado o están ubicadas bajo su control" (Pérez, 1979:1).

Flores de la Peña (1976) considera que la EP se define como la organización de una actividad económica que se dirige a la producción

o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado. Dicho concepto, a pesar de haber sido elaborado en el campo del derecho mercantil, es perfectamente aplicable a las empresas del Estado, distintas de las empresas del sector privado, únicamente en razón de sus titulares o empresarios, que son corporaciones públicas o sociedades mercantiles, en que el Estado participa o que él mismo ha constituido. No sujeto a los principios civilistas de la indivisibilidad, de la personalidad y de la unidad del patrimonio, el Estado puede crear tantas empresas como considere necesarias, dotándolas de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, concluye el autor.

Andrade Sánchez (Op. Cit.:23) también considera que la EP en sentido lato es una organización específica en el interior del Estado que realiza una actividad económica. Si por tal entendemos la satisfacción de necesidades, toda organización tendiente a la prestación de un servicio público es una empresa pública; tal sería el caso del servicio de limpieza o la distribución de agua potable. En sentido estricto, la empresa pública es una entidad de derecho público constituida con recursos del Estado que realiza una actividad consistente en la producción de bienes, o en la prestación de servicios para el mercado. Este tipo de definición incluiría como EP únicamente a las controladas presupuestalmente que tienen capital 100 % del Estado (en el caso de México), y no incluiría a las mayoritarias que tienen en su capital recursos estatales y privados (nacionales o extranjeros) y menos aun a las empresas minoritarias (que en el caso de México ya no son parte de sector de EP), ni a los Fideicomisos.

Otros autores (Arancibia y Peres, Op.Cit.:115) afirman que el surgimiento de las empresas públicas se entiende como instrumento que el Estado utiliza para alcanzar ciertos objetivos programáticos o con el propósito de resolver problemas específicos de política económica. Las consideraciones en virtud de las cuales una empresa nueva o preexistente fue incorporada al área de propiedad estatal han sido en realidad muy diversas y difíciles de sistematizar, según lo comprueba la casi totalidad de los estudios relativos al tema. Ellas han aparecido en una situación histórica precisa y en determinadas circunstancias ante las cuales la autoridad gubernamental estimó que debía asumir directamente la responsabilidad de producir un bien o servicio, por razones de orden económico, político, social o ideológico. Igualmente, las normas concretas de organización y los mecanismos empleados por el sector público para asegurar el control de la gestión o sus resultados han sido similares. Esto nos remite a revisar condiciones históricas concretas que rebasen la casuística que muchas veces se racionaliza a posteriori sin una base firme.

"Sustituir los monopolios privados, nacionales o extranjeros; promover la participación de trabajadores y técnicos en la gestión, para evitar burocratización; promover la investigación aplicada y el desarrollo efectivo de tecnologías propias, a fin de contar con mejores bases para competir en los mercados exteriores, así como para tratar de

impedir un elevado grado de penetración de la tecnología extranjera que ponga en peligro la libertad de actuación en la conducción de la política económica más adecuada a los intereses nacionales; participar en la lucha contra la especulación, como el caso del suelo y la construcción; y fundamentalmente constituir el núcleo de la planificación económica, con una definición clara () de los ámbitos prioritarios de actuación del sector parastatal, así como os mecanismos utilizados" (Ruiz Dueñas, Ibid:33)son algunas de las funciones que se considera deben quedar incluidas en la conceptualización de la EP en economías subdesarrolladas como la de México.

Puede entonces concluirse que las concepciones o descripciones que se hacen de la EP la limitan a la EP industrial, o a la EP controlada presupuestalmente o de capital totalmente estatal, pero no abarcan la totalidad del complejo y heterogéneo universo que forman las EP.

Para poder acercarnos a una conceptualización mas clara y poder delimitar cual es el papel que tiene este tipo de empresa, de manera específica en la promoción del desarrollo económico, así como determinar cuales son los factores condicionantes y restrictivos para su actuación, requiriremos bajar a un nivel de abstracción menor y ubicarnos en el caso específico de una realidad económica concreta, cuya especificidad histórica nos de luz sobre la doble condicionante y los elementos interactuantes en el análisis del Estado y la Empresa Pública.

CAPITULO 3. ESTADO Y EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

I n t r o d u c c i ó n .

Dentro de la búsqueda de explicaciones al intervencionismo estatal vía empresa pública (EP), y a los elementos dinámicos que determinan el papel de EP en la actuación estatal, nos ubicaremos en el plano histórico concreto de la realidad mexicana a partir de 1976.

Hemos escogido este corte histórico -que como todos los cortes tiene mucho de arbitrario- porque además de ser el periodo más reciente donde se manifiestan con claridad los elementos de la actual crisis y el comienzo de un sexenio que marca el sesgo hacia una economía petrolizada, es el periodo donde el papel de la EP como forma de intervención estatal se hace nitida y proporciona elementos para lo que hemos llamado el "camino de regreso".

Situarnos para estos fines en la economía mexicana no implica que vamos a hacer un análisis exhaustivo de todas las variables macroeconómicas, sociales y políticas, y de las condiciones específicas que han determinado la trayectoria del patrón de acumulación en el periodo de análisis, al igual que el de todos los determinantes y resultados del intervencionismo estatal, sino que haremos una revisión panorámica del desarrollo de la economía, destacando aquellas variables que se relacionen de manera importante con la actuación del Estado Mexicano y en particular con nuestro objeto de estudio, la EP como ya especificamos en el primer capítulo, el análisis de la acumulación es insuficiente para entender la crisis actual del país, y para comprender cabalmente los elementos que desarrollan y condicionan al Estado y a la EP. Hacerlo así reduce los fenómenos a una visión unilineal que pierde de vista que los elementos políticos e ideológicos, al igual que los de la producción, son fuerzas materiales interactuantes.

Muchas son las interrogantes que surgen cuando se delimita un periodo de estudio, para una economía que como la mexicana presenta complejidades y turbulencias en sus principales dinámicas. En este contexto ubicaremos el estudio de la EP, partiendo de la hipótesis de que muchas de las explicaciones de este sector de empresas se encuentran fuera de él y que la EP condiciona, pero no determina la actuación y definición del Estado, que considera al sector EP como uno de los medios para cumplir sus funciones en la sociedad.

EL DESARROLLO RECIENTE DE LA ECONOMIA MEXICANA.

El desarrollo reciente de la economía mexicana gira en torno a dos elementos explicativos fundamentales, el Estado y las relaciones con

el exterior. El crecimiento de la producción, la gestión de la fuerza de trabajo, los factores político-ideológicos encuentran una sobredeterminación en los dos elementos mencionados.

Antes de hacer un recuento breve de los antecedentes de las características de la crisis económica y de la situación actual del Estado mexicano, es necesario aclarar que no usaremos un modelo teórico específico y que recurriremos a algunos elementos generales de la teoría de la acumulación y de la demanda efectiva en general pero no como marco único de referencia. Esto es así, porque como ya discutimos en los dos capítulos anteriores no existe un cuerpo teórico acabado o con elementos suficientes para abordar de manera integral el intervencionismo estatal y en el la EP en el capitalismo periférico. Además el Estado en México tampoco coincide plenamente con los planteamientos teóricos del Estado de Bienestar (WS), del Estado instrumento y mucho del Estado populista latinoamericano, y tiene elementos propios que hacen que conforme un modelo diferente al de las teorías existentes en las diferentes corrientes de pensamiento. Así pues, el funcionamiento del Estado mexicano es complejo debido a la estructuración superpuesta e interactuante de formas diferentes de intervencionismo estatal.

La inserción de la economía mexicana en la nueva división internacional del trabajo no se ha consolidado, esto hace complejo y crítico su funcionamiento pues al igual que en el Estado existen estructuras superpuestas e interactuantes que empujan y a la vez limitan la "modernización" económica y política y la articulación con la economía mundial.

ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONFORMACION DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA MEXICANA ACTUAL.

En los primeros años después del conflicto armado que se inició en 1910 se realizaron esfuerzos por lograr la unificación y consolidación de las instituciones nacionales e incrementar las posibilidades del desarrollo capitalista del país. Desde el inicio de esta nueva etapa de la historia económica del país, la participación del Estado en los procesos económicos empezó a tener una importancia creciente. La intervención estatal cobra fuerza en la vía normativa y en la política de inversión pública, para crear la infraestructura indispensable, para acelerar el despegue económico del país. El intervencionismo estatal vía empresa pública busca establecer las condiciones básicas de unificación y consolidación económica, para lo cual se crean instituciones financieras y monetarias indispensables para el desarrollo económico del país, así como empresas y organismos necesarios para solventar problemas urgentes de vivienda y abasto (Cuadro 1).
Ya unificado el país se busca también crear la infraestructura básica y fijar las directrices para un desarrollo nacional independiente. La

participación del Estado en la configuración de los rasgos estructurales económicos, sociales y políticos de la sociedad mexicana se convierte en un factor indispensable y cada vez más necesario, de tal forma que se crea una "suerte de "capitalismo de Estado" en condiciones de dependencia estructural (Guillen Arturo, 1986:24).

El estatismo Cardenista, participativo y popular "desde arriba" generó y desarrolló un pacto corporativo entre las diferentes clases y fracciones de clase, el cual haría aún más vertical la influencia y participación del Estado en el desarrollo nacional. Las relaciones con el exterior fueron del centro de conflictos álgidos por la expropiación petrolera y algunas nacionalizaciones.

Pasado este periodo de acomodos, cambios y definiciones se pone en marcha una nueva forma de acumulación capitalista de tipo primario exportadora con mucho despegue industrial impulsado por el capital nacional el capital extranjero (inversión directa) y apoyado por el estado con una política económica y la amplia creación de empresas públicas. El objetivo fundamental era entonces apoyar la incipiente formación privada de capital pero dentro del pacto corporativo. Como algunos autores lo han señalado (Perzabal: 1979), el Estado mexicano se convierte en fábrica de capitalistas y la burguesía nacional se desarrolla como clase dominante dependiente del estado.

Las organizaciones la clase obrera y trabajadora en general surgen y evolucionan como apoyo al pacto corporativo dirigido por el Estado, la clase trabajadora es, desde entonces, una clase de apoyo y no una clase aliada al Estado.

El desarrollo de la economía estatizada "cobró fuerza en la posguerra con el impulso logrado por la inversión extranjera, directa e indirecta, principalmente de los Estados Unidos y el surgimiento de una minúscula pero poderosa fracción oligárquica de la burguesía mexicana (Guillen Arturo: Ibid:24). Esto vino a profundizar la dependencia del exterior, la tendencia a la oligopolización del mercado interno, a su estrechamiento y distorsión, elementos que desecadenarían la crisis del patrón de acumulación primario exportador.

A partir de esta crisis empezó a surgir una nueva forma de acumulación que buscó reciclar la relación Estado, capital nacional y capital extranjero, cuyo eje pasó de ser el comercio exterior a ser la producción de bienes de consumo, en las bastante estudiada y discutida industrialización sustitutiva de importaciones. Este desarrollo "hacia adentro" o estabilizador tuvo como uno de los principales pilares al crecimiento de la producción estatal.

Las EP se convirtieron en la columna vertebral del sistema al funcionar como instrumento de apoyo a la rentabilidad de las inversiones privadas (nacionales y extranjeras) primero, al vender al sector privado los bienes y servicios que producen -básicamente insumos estratégicos y bienes de consumo para los trabajadores- por debajo de su precio real, transfiriendo así parte del excedente generado, y segundo, al ampliar

el consumo público, además de servir para contener las presiones inflacionarias y socializar los costos privados (Véase Erkhe: 1980, Ayala: 1979, Manzo: 1988, entre otros.). De esta manera las EP pasaron a jugar un papel protagónico en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

En esta etapa se incorporan al sector de EP, empresas siderúrgicas y minerales, PRONASE, IMECAFE, entre otras (Cuadro 1).

Casi desde sus inicios la ISI presenta claras muestras de deterioro. El avance en las etapas de sustitución de bienes de consumo no duradero a bienes de consumo de capital, como inicio y fin del proceso tuvieron un lento avance que se hizo más difícil después de consolidarse la penúltima etapa. La creciente dependencia tecnológica y financiera del exterior (basicamente de Estados Unidos), la resistencia de la burguesía nacional a hacerse inversionista de riesgo, el recelo hacia un régimen de tipo populista, la indiscriminada llegada de inversión extranjera (a pesar de las reglamentaciones), el surgimiento de nuevas formas de integración entre grupos industriales y financieros, la revitalización de los sindicatos de las EP grandes, entre otros, fueron factores que agotaron las posibilidades de crecimiento y continuación de la ISI y crearon elementos para el cuestionamiento del pacto de dominación y alianzas, a la vez que marcaron ya desde 1976 el inicio claro de una crisis (López Díaz: 1978, Guillén: 1987) de agonía de un patrón de acumulación y de un corporativismo político, que hasta la fecha no acaban de ser reemplazados por otros (1).

El patrón de acumulación basado en la ISI no está entonces totalmente desestructurado, ni menos aún plenamente desplazado por el "desarrollo secundario exportador" (2), como se verá a continuación. Lo que es manifiesto en la revisión de los antecedentes de la economía actual y en la genealogía de las EP, es que el dinamismo de la economía norteamericana es un fuerte determinante para el desarrollo de la economía nacional, como lo analizan coincidentemente, Arturo Guillén: 1986, López Díaz: 1979, De la Garza y Rhi: 1988 y Gutiérrez Garza: 1988, con lo cual se genera una alta vulnerabilidad a los factores depresivos externos; y que el intervencionismo estatal tiene vía (y por supuesto vía política y vía de normatividad) un papel decisivo en el acontecer económico y político de la sociedad mexicana.

El capitalismo monopolista de Estado de México queda entonces conformado "como un sistema integrado de relaciones donde concurren tres fuerzas fundamentales: los monopolios nacionales, los monopolios extranjeros y el Estado con su sector económico.() El Estado funge como un mediador útil y necesario entre éste y la burguesía autóctona y en

(1) Un análisis exhaustivo del sexenio 1970-1976 donde se ve la vinculación de los aspectos económicos y los aspectos políticos se encuentra en: Tello: 1979 y Saldivar: 1988.

(2) Véase al respecto: Valenzuela, 1986 y los trabajos de IBAFIN, 1988.

especial de su fracción hegemónica, el capital financiero" (Saldívar: 1988).

GENEALOGIA DE LA EP EN MEXICO.

La conformación del sector EP en México obedece entonces a factores económicos y políticos internos y a los requerimientos del país para adecuarse a los cambios en la división internacional del trabajo. Esta conformación ha sido periodizada de diferentes maneras y bajo criterios distintos (Cuadro 2).

Un primer criterio (Solana, en Carrillo:1978) periodiza la conformación del sector según el proceso de regulación y control normativo que se haya diseñado por parte del gobierno central. Estas etapas van desde el proceso de regulación implícita, donde en la Constitución y en los Reglamentos generales se ubica la relación entre los aparatos gubernamentales centrales y las EP, hasta una etapa de control diferenciada con Leyes y Reglamentos específicos para los diferentes tipos de empresas.

Casi todos los autores que periodizan o definen etapas para la creación y desarrollo del sector EP, coinciden en ubicar la primera etapa entre 1917 y 1940, donde se considera que la creación de EP se da por agregación sistemática en la búsqueda de la unificación nacional y en la determinación de directrices para el desarrollo de México como nación independiente.

El periodo de 1940 hasta finales de los 70 es uno de los más estudiados. Autores como Flores de la Peña:1986, Carrillo Castro: 1978, Solana: 1978 y los Cuadernos de Renovación Nacional IV, ubican diferentes etapas en este periodo.

Solana considera que hasta mediados de los 60 las EP se crearon o adquirieron para mejorar y hacer más eficaz la búsqueda del desarrollo económico; en un segundo periodo el objetivo fue contribuir de manera coherente al desarrollo industrial e integral del país.

Flores de la Peña considera que en la primera fase del periodo, las EP se conformaron para complementar a la inversión privada y para mantener los niveles de empleo; en un segundo periodo para acelerar el proceso de inversión privada, vía subsidios.

Estas fases y etapas, al igual que una periodización propia por ejercicios se encuentra en el cuadro 2, donde se observa que a finales de los 70 existían ya 845 empresas que llegarían a ser -sin contar "altas, bajas y cambios"- un total de 1216, en 1988.

La última etapa de la periodización que va de 1976-78 a la fecha será objeto de un estudio más detallado en los siguientes apartados. Por ahora y para completar esta panorámica, bastemos decir que los autores arriba mencionados consideran que la conformación de EP se dio para

complementar a la inversión privada y sustituir importaciones de alto valor, y que las EP se hicieron líderes en varias de las ramas fundamentales de la actividad económica en una primera etapa y que de 1982 a la fecha da comienzo una reestructuración del sector que busca enfrentar la crisis ya manifiesta y dar una mayor respuesta a las necesidades del capital nacional.

Tanto el cuadro 1 como el 2 muestran la magnitud en cuanto a número de empresas del sector, en la fecha más reciente para la que se encontró información (agosto de 1988), fecha en la que el sector tenía 510 empresas de las 1 216, muchas de las cuales son empresas de nueva creación. Esto es, así como se liquidaron, vendieron, fusionaron y transfirieron algunas empresas, también se crearon y adquirieron otras, como se discutirá con amplitud en el último capítulo.

La creación e incorporación de empresas al sector público ha sido considerada como desorganizada y sin un modelo o patrón de desarrollo que le imprima una coherencia. Para algunos autores, por ejemplo, se trata de una sucesión de hechos o decisiones aisladas, a corto plazo, cuyo análisis implica el riesgo de racionalizarlos a posteriori y presentarlo como producto de una estrategia global de desarrollo de largo plazo. "Los apologeticos de las empresas públicas siempre transforman hechos aislados ex ante en políticas congruentes ex post. Esto es innecesario porque en la creación de empresas públicas intervienen factores económicos y también políticos y muchas veces, estos últimos tienen más importancia que los primeros" Flores de la Peña: 1986: 184.

La genealogía y conformación en general del sector EP se ha analizado con criterios extremos de economicismo o politicismo. En el primer caso, es la lógica industrial o de sectores productivos la que prevalece y por ello se ven a las EP como desestructuradas sectorialmente. Sin embargo, aunque se han incorporado y creado empresas en forma no planeada y que no se articulan o contribuyen fuertemente a articular las cadenas productivas, no se trata de un sector de empresas desorganizado. Su organización rebasa a lógica de la estructura industrial o productiva y la de las cadenas productivas. Por otra parte, se ha considerado que la conformación del sector de EP ha obedecido a criterios puramente políticos que más tienen que ver con las elecciones y la voluntad de los dirigentes políticos que con funciones específicas del Estado. Ambos extremos adolecen de serias deficiencias, como veremos adelante.

De manera general se pueden agrupar en 6 las causas de la incorporación o aumento en el número de empresas que forman el sector EP:

1. Por creación, de acuerdo a las necesidades y objetivos del Estado en áreas que no son de exclusividad.
2. Por absorción debido a que el sector privado las llevó a la quiebra financiera.
3. Por absorción debido a que el sector privado las llevó a la obsolescencia tecnológica.

4. Complementación a las necesidades tecnológicas y financieras del sector privado.

5. Por requerimiento de apoyo al sector social.

6. Por creación en áreas que no son de su exclusividad, según sean las necesidades de cubrir las funciones de acumulación, legitimación y dominio.

Por lo tanto no se trata de un sector amorfo y sin rumbo que responda a factores puramente políticos, sino que se ha analizado y calificado con criterios industriales y de eslabonamientos productivos, que son inaplicables a la totalidad del sector EP, que como hemos apuntado es una de las formas del intervencionismo y no simplemente un sector productivo más.

Pero, considerando que el sector de EP se veía sólo como la parte productiva del Estado, los enfoques y criterios utilizados para calificarlo de amorfo y de deseslabonado se hacen obsoletos ante los cambios vertiginosos en la conformación actual de los conglomerados, donde ni siquiera los conglomerados de empresas privadas y su diversificación, tienen una lógica aparente de integración y complementariedad.

Cualquier análisis sobre la configuración del sector EP debe partir entonces, como lo hemos planteado en los dos primeros capítulos, de la consideración de que se trata de un aparato de Estado en un capitalismo subdesarrollado, cuya lógica no puede restringirse sólo a criterios de cadenas productivas, sino que es necesario traspasar la lógica insumo-producto y ubicarse en el plano de los complejos y sistemas productivos, donde muchas veces los centros de decisión se encuentran fuera de los ámbitos productivos, como es el caso de las EP "donde los criterios típicamente empresariales de rentabilidad no están muy arraigados" y todavía se manejan los criterios de eficiencia política, clientelismo y cooptación (Saldívar: 1988: 38).

A este respecto se ha dicho que: "Si bien en el sector paraestatal hay ausencia de propiedad privada, también está ausente el control social sobre el mismo, aunque su esquema de acumulación es similar al de la propiedad privada. Las decisiones son altamente centralizadas, a pesar de que en el interior del mismo sector no existen partes claras de comportamiento, de unidad y cohesión" (Ibidem). Efectivamente, como hemos señalado, el sector de EP no es un sector integrado vertical y horizontalmente como lo recomendaba la teoría del oligopolio para los sectores industriales, pues no se trata de un sector de este tipo, y en la actualidad los planteamientos de la integración industrial están siendo rebasados por la práctica de las corporaciones y la subcontratación.

CUADRO 1.

PERIODO	No. DE EP CREADAS O ABSOR.	No. DE EP EXISTENTES	OBJETIVOS DE LA PARTICIPACION - ESTATAL	EMPRESAS Y ORGANISMOS MAS REPRESENTATIVOS
1917-1930	12	12	ESTABLECEN LAS CONDICIONES BASICAS DE UNIFICACION Y CONSOLIDACION NAL.	BANCO DE MEXICO, NAFINSA BANCO HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS DE PUBLICAS, FCE, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, CIA. EXPORTADORA E IMPORTADORA (ACTUAL CONASUPO), PEMEX
1930-1940	45	57	CREAR INFRAESTRUCTURA Y FIJAR DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO NAL. INDEPENDIENTE	
1940-1952	101	158	EMPRESAS PARA SUSTENTAR EL DESPEGUE INDUSTRIALIZADOR - (CAPITAL NACIONAL Y EXTRANJERO). APOYAR LA INCIENTE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y ACELERAR LA FORMACION PRIVADA DE CAPITAL	BANCO NAL. DE CREDITO AGRICOLA, REORGANIZACION DE NAFINSA, IMSS, AHMSA, VAM, COBRE DE MEXICO, AYO TLA TEXTIL, GUANOS Y FERTILIZANTES (ACTUAL FERTIMEX, FUNDICIONES DE HIERRO Y ACERO, REFRIGERADORA DEL NOROESTE, CAPFCE, CIA. MINERA DEL REAL DEL MONTE Y PACHUCA, DIESEL NAL., RASSINI THEME Y SE CREARON CERCA DE 80 ORGANISMOS Y EMPRESAS EN LA INDUSTRIA AZUCARERA, DE PAPEL, ALIMENTOS TEXTILES, PETROQUIMICA METALMECANICA, ETC.
1953-1958	101	259	EMPRESAS PARA EL DESARROLLO MAS ARMONICO E INCENTIVAR EL CRECIMIENTO ECONOMICO, PRODUCCION ESTATAL INCIPIENTE	COMISION NACIONAL DE VALORES, AHMSA, INFONAVIT, ZINCAMEX
1958-1964	232	491	DESARROLLO ESTABILIZADOR, DESARROLLO HACIA ADENTRO, PROMOCION ESTATAL EN CRECIMIENTO	PRONASE, IMECAFE, CIA. MINERA DE CANANEA, AVIOS DE ACERO, CORDEMEX, MINE RALES MONCLOVA, IDA, HULAS MEXICANOS, SIDERUR

CUADRO 1, CONTINUACION

		GICA LAZARO CARDENAS- LAS TRUCHAS	
1970-1976	354 854	IMPULSO A LA ACTIVIDAD PUBLICA EN LA ECONOMIA. SUBSIDIOS Y FOMENTO INDUSTRIAL (ENERGETICOS SIDURGICA Y MINAS)	AUGE DE LOS FIDEICOMISOS, CENTROS, COMISIONES, Y CONSEJOS
1976-1982	1155	EP DE TAMARAC DIVERSO Y EN DIFERENTES AREAS. AUGE Y CRISIS PETROLERA. NACIONALIZACION DE LA BANCA. PRODUCCION ESTATAL AMPLIA	
1982-1988	1155	1216	REESTRUCTURACION DE LOS DEFICIT Y REESTRUCTURACION DE LAS EP. NO HA EXISTIDO UN ESQUEMA CONCEPTUAL QUE DEFINA Y ORIENTE EXPLICITAMENTE EL "NUEVO PAPEL DEL ESTADO"
			SE VENDEN EMPRESAS COMO VAM, MEXICANA DE AVIACION, ATENQUIQUE, INGENIOS AZUCAREROS, SE RECLASIFICA LA PETROQUIMICA, SE CANCELAN, FUSIONAN, TRANSFIEREN Y LIQUIDAN EMPRESAS MAYORITARIAS Y SE QUITAN DE LA ADMON. PARAESTATAL LAS MINORITARIAS. SE CREAN: FICORCA, MEXICONSULT, CENTRO DE ENSEÑANZA TEC. IND., INNOVACION Y COMUNICACION, SERVICIO POSTAL MEX., TELEGRAFOS NALES, SISTEMA PORTUARIO TAMPICO-ALTA MIRA, SERVICIOS PORTUARIOS Y MARITIMOS DE Q. R., B. C. Y TUXPAN. (*)

(*) De las 61 empresas creadas o absorbidas en este periodo, 17 son organismos descentralizados, 31 empresas de participacion estatal mayoritaria, 6 empresas de participacion estatal minoritaria, 7 fideicomisos. Se crearon tambien 2 organismos descentralizados más, por lo que el total de empresas creadas y absorbidas en el periodo es de 63, aunque las cifras oficiales no lo reportan así.

CUADRO 2. CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE LAS ETAPAS DE CONFORMACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

	(3)		Tercera Etapa. Periodo de Normacion Unitaria (6)							
	Primera Etapa del Proceso de Regulacion Implicita	Segunda Etapa del Proceso Regulacion Explicita	Control Indiferenciado	Control Diferenciado						
(5)	No se analiza	EP para Complementar la Inversion Privada y Mantener el Empleo	EP para Acelerar el Proceso de Inversion via Subsidios	Las EP complementan la Iniciativa Privada y sustituyen Importa. EP Lideres en Varios sectores	No se Analiza					
(1)	Creacion de EP por Establecimiento Coyuntural, por agregacion sistematica	EP para mejorar y hacer mas eficaz el desarrollo (control y coordinacion)	EP para contribuir al desarrollo Industrial e Integral de Mexico	No se analiza						
(2)	Unificacion y Consolidacion Nacional	Directrices para el Desarrollo Nacional Independ.	Despegue Industrializador e Inversion Extranjera	Incentivo al Crecimiento Economico	Desarrollo Estabilizador Desarrollo Industrial y concentracion Economica	Desarrollo de la Actividad Publica y Desarrollo de la Indust. Basica	Crisis Manifiesta	Reestructuracion y Respuesta al Exterior		
	1917	1930	1940	1946	1955	1960	1970	1976	1985	1988
Num. total de EP (4)	12	57	158	259	491	845	1155	1216	**	

Notas (1),(2),(3),(4),(5),(6),* : Ver pagina siguiente.

CUADRO 2. Continuacion

- (1) Fernando Solana, citado en Carrillo Castro, 1978.
 - (2) Periodos convencionales y sexenios. Denominacion Propia
 - (3) Carrillo Castro y Garcia Ramirez, 1983
 - (4) Carrillo Castro, 1978 y MMH, VI Informe de Gob.
 - (5) Flores de la Pena, 1976.
 - (6) Etapas de la reestructuracion: 1a. de dic. 1982 a enero de 1986; 2a. de feb. a nov. 1987 y 3a. de dic. 1987 a agosto de 1988 (Cuadernos de Renov. Nat. IV)
- ** Incluye procesos de reestructuracion aun no concluidos mas 61 empresas de nueva creacion o incorporacion (Numero real de empresas 510)

DEFINICION DEL SECTOR DE EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

Hasta aquí hemos cuantificado y periodizado la conformación del sector de EP en el desarrollo reciente de la economía mexicana. Hace falta por lo tanto definir los elementos que conforman el conjunto que hemos denominado empresa pública en México (EP), para conocer su naturaleza y poder evaluar su comportamiento y los impactos biunívocos de sus cambios hacia y del sector público y de y hacia la economía nacional.

La normatividad vigente en el país, basada en el marco de la Constitución Política es la base para delimitar estos elementos. La Constitución (Art. 25) señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, independiente y democrático, para lo cual el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demanda el interés nacional.

Al desarrollo nacional concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado (continúa el art. 25). El sector público está formado por el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal y el Sector Paraestatal, al que hemos llamado EP.

El mencionado artículo establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que señala el artículo 28, fracción cuarta, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

El artículo 28 Constitucional prohíbe los monopolios en México, pero especifica que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas como son: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radio telefonía y comunicaciones vía satélite; emisión de billetes, petróleo y otros hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generaciones de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Desde 1982 se exceptúa también el servicio público de banca y crédito, los cuales no serán objeto de concesiones a particulares.

En este mismo artículo se expresa que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las áreas prioritarias donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

La Constitución en su artículo 90 estipula que la Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal. Esta última se define en la Ley Federal de las entidades Paraestatales que en su artículo 20. señala que son entidades paraestatales las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Las entidades paraestatales se componen de tres tipos:

1. Los organismos descentralizados, que son las personas jurídicas creadas para la realización de actividades de las áreas estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social y para obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
2. Las empresas de participación estatal mayoritaria, que son las que determine como tales la LOAPP, y en las que el gobierno o una o más entidades paraestatales participe con más de la mitad del capital nacional (Art. 29).
3. Los fideicomisos públicos que se establezcan, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias (Art. 40).

El artículo 239 de este ordenamiento explicita que no son entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma minoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que se decida por parte del ejecutivo incorporarlas.

Las definiciones de los elementos del sector EP que hemos hecho pone de manifiesto dos asuntos claves en la delimitación y comprensión del sector EP.

- a) Las empresas de participación estatal minoritarias (aquellas en las que el Estado participa con una parte minoritaria de las acciones) no dejan de existir, esto es, el Estado no ha dejado de convertirse en apoyo específico o temporal para problemas muy bien delimitados del capital privado que esporádica o permanentemente requiere de apoyo para solucionar conflictos de financiamiento, sólo que la Administración Pública Federal (APF) ya no tendrá de incluirlas entre sus responsabilidades, de ahí que se reporte la existencia de 0 empresas minoritarias (Cuadro 3).
- b) Los bancos, o sea, las sociedades nacionales de crédito, tampoco son parte de la APF, pues no se considera que cumplan o deban cumplir con las actividades estratégicas y prioritarias de que hablamos(3).

La banca nacionalizada en 1982, como discutiremos más adelante, fué un elemento que llegó a considerarse un porteaquas en el desarrollo del intervencionismo estatal en México, se llegó a pensar que habían dos grandes etapas en el funcionamiento de la actividad económica del Estado: antes y después de la nacionalización bancaria. Sin embargo no fue así, las sociedades nacionales de crédito, más que ser un aporte de recursos financieros para que el Estado retomara el liderazgo de los procesos económico, se convirtieron en un estabilizador monetario y en una fuente de recursos caros para financiar parcialmente el déficit contable del Estado, aunque hubieron elementos positivos en el aspecto de la hegemonía estatal.

(3) Estas son las razones por las cuales no incluimos en nuestro análisis a estos organismos crediticios.

Las entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, pero para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados (Art. 47 de la LFPF). Dentro de tales directrices las entidades paraestatales formularán sus programas de corto, mediano y largo plazos.

IMPORTANCIA DE ESTADO Y LA EP EN MEXICO.

La crisis que se manifestaba ya a finales de los 79 deja ver la clara desestructuración del patrón de acumulación, cuyos efectos principales invalidan las reivindicaciones populistas del "desarrollo compartido" y cuestionan el tradicional pacto de alianza y dominación consolidado después del Cardenismo.

La crisis de inserción en la economía mundial, el agotamiento de la etapa de sustitución de bienes de consumo durable importados, la estrechez de la oferta en sectores claves para la producción y el consumo, la estrechez del mercado interno, el déficit comercial de la balanza de pagos, la fuga de capitales, la pérdida de legitimidad del Estado, entre otros factores, conformaron la problemática que enfrentó el Echeverrismo, la cual se pretendió solventar con una política de fuerte impulso a la inversión pública en sectores estratégicos (agricultura, acero, fertilizantes, energéticos, turismo), de racionalización relativa del proteccionismo, de incremento en el gasto social, de incremento real en los salarios, descongelamiento e incremento en los precios agrícolas y con una apertura democrática de corte populista.

La imposibilidad de realizar una reforma fiscal fuerte que le diera al Estado los recursos que su creciente gasto requería, hizo que se iniciara el crecimiento acelerado del déficit fiscal, el cual fue financiado con endeudamiento externo.

El mercado mundial del dinero se encontraba expandido por los elevados excedentes petroleros y el crédito externo se obtenía con gran facilidad y a un costo muy bajo. El gobierno Echeverrista optó entonces por esta vía.

El comercio exterior mostraba una balanza comercial cada vez más desfavorable, pues los requerimientos de importaciones se hacían mayores, en tanto que las exportaciones no se dinamizaban a igual ritmo. Estos elementos unidos a la creciente deuda pública, a un proceso inflacionario que se agudizaba y al crecimiento en apariencia anárquico del sector público y en especial la expansión de las EP, conformaron la problemática final del sexenio y la herencia obligada para el nuevo régimen.

A la redistribución populista, se enfrentaría ahora una lógica de eficiencia capitalista que aumentara las ganancias privadas sobre la

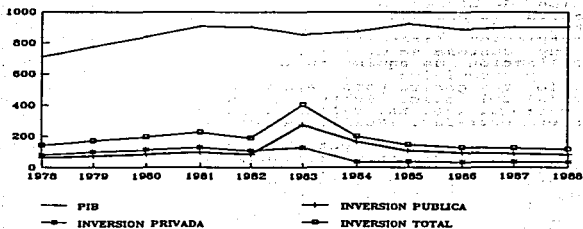
base de un mayor excedente generado por una mayor explotación de la fuerza de trabajo y una reducción real de los salarios; estrategia que carecería de viabilidad si no se hubiera contado con un eje de acumulación para muchos artificial: la renta petrolera. Así, "el dinamismo de la acumulación reposó menos que en el pasado en el auge de la producción de bienes de consumo durables y mucho más en la exportación masiva de productos petroleros. Sin embargo, la adopción de una estrategia de exportación masiva de productos petroleros no mejoró la restricción financiera externa (4). En efecto, esta estrategia es muy costosa en divisas, ya que la exportación petrolera requiere la utilización de equipo intensivo en capital y muy costoso. Igualmente la petroquímica es fuertemente tributaria de las importaciones, lo que genera poco efecto de "arrastramiento" para el aparato industrial del país. Sobre todo en la fase de instalación de la industria petroquímica, hay salida cuantiosa de divisas que no es compensada con una entrada". (Guillén Romo: 1986).

La expansión de la plataforma petrolera y la industria derivada de ella, requiere entonces un monto creciente de importaciones, antes de generar exportaciones, con ello el requerimiento de divisas es cada vez más apremiante y las necesidades de ingreso del gobierno lo son también. Aunque se introdujeron en esta época algunas reformas fiscales importantes que incluyeron impuestos nuevos como el Impuesto al Valor Agregado, los ingresos fiscales fueron menores que los gastos, causando un ensanchamiento en el déficit fiscal, el cual fue financiado con deuda externa, pues el mercado mundial de dinero seguía expandido y el potencial petrolero garantizaba la obtención de divisas para cubrir las amortizaciones y el servicio de los préstamos.

El nivel de inversión se mantenía elevado gracias al déficit fiscal, que casi se duplicó en su participación en el PIB entre 1977 y 1981 (de 5.1 a 10%). "Así el déficit público creciente refleja una gran transfancia de recursos (derivados del petróleo y del endeudamiento) hacia el sector privado de la economía por el mecanismo de los subsidios, apoyos tributarios y por el mayor gasto público, cuyo propósito era generar condiciones de rentabilidad para impulsar la dinámica de acumulación de capital en el país" (Huerta, 1986: 73). El auge de la política petrolera permitió además de mantener elevado el nivel de la inversión, incrementar la demanda de bienes y servicios del sector privado, dado que el Estado contaba con los recursos petroleros y los de la deuda para conformar una mayor demanda efectiva y poder así dirigir los procesos de desarrollo nacional y someter o inducir al sector privado a sumarse a sus esfuerzos. La fuerza económica del Estado se objetivizaba en el petróleo, elemento que le permite, por un lado canalizar excedentes hacia el sector privado que ve incrementadas sus ganancias como en ningún otro período, y por otro involucrar a la inversión privada, parte mayoritaria todavía de inversión en sus objetivos y estrategias.

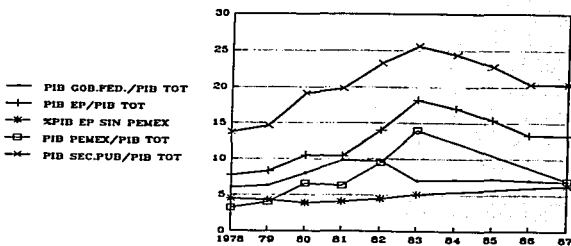
(4) En este período se inicia el establecimiento de programas estabilizadores requeridos por el Fondo Monetario Internacional.

GRAFICA 5
INVERSION Y PIB EN MEXICO(*)
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)



FUENTE : SPP, INEGI
(*) A PRECIOS DE 1970

GRAFICA 7
PARTICIPACION % DEL GOBIERNO FEDERAL Y
LAS EP EN EL PIB DEL SECTOR PUBLICO



FUENTE : SPP, INEGI, MMH, VI INF. DE GOB.

EL ESTADO EN LA ECONOMIA, 1978-1983.

La actividad económica nacional estaba en auge junto con el petróleo (Gráfica 5); la producción petrolera creció al 19% entre 1978 y 1981 y la económica lo hizo al 8%. El sector agropecuario sin embargo solo creció un 6%. Hasta 1982 las tendencias de las principales variables macroeconómicas son alentadoras, el PIB crece al igual que la inversión privada, la cual es complementada con los esfuerzos de la inversión del Estado. Esta situación tendrá un cambio drástico un año más tarde, como lo analizaremos después.

El gasto público mostraba, al igual que ahora una distribución sectorial que favorecía al sector energía y al desarrollo social de manera directa (Gráfica 6) y la magnitud de la actividad económica del Estado, dentro de la economía se hacía cada vez más importante (Cuadro 3).

Algunos autores consideran que la participación del gasto público en el PIB es un parámetro que da cabal cuenta del tamaño de la economía pública en la actividad de una economía nacional.

Este parámetro muestra solamente la capacidad de compra del gobierno y no su peso real en la economía, el cual sí está representado por la comparación de su producto interno en relación al PIB total.

En la gráfica 7 se muestra la importancia creciente del sector público (gobierno federal y EP) en la actividad económica a partir de 1978 y hasta 1983. En este período se ubican dos situaciones que ilustran la petrolización de la economía. a) Una es el hecho de que las empresas públicas sin Pemex producirían más que toda la producción petrolera hasta 1979, año en que la participación de Pemex en el valor de la producción nacional rebasa al del sector EP sin Pemex. b) Otra situación se observa de 1978 a 1982, donde la actividad económica del gobierno federal era superior a la de Pemex, pero a partir de 1982 su participación en el PIB se contrae y es rebasada con gran ventaja por la participación de Pemex en el PIB.

De esta forma, la creciente participación del sector público en la economía hasta 1983 está explicada en buena medida (5) por la actividad del sector parastatal, que a su vez está condicionada por la dinámica de la producción petrolera (6). El comportamiento dentro de una tendencia ascendente de la contribución de sector público en el PIB total se presenta en forma ilustrativa en la gráfica 7, donde se ve de manera nítida el efecto analizado antes (Gráfica 4) de como la actividad pública le va ganando terreno al sector privado, y como el comportamiento de la inversión de este sector hace que la inversión pública deje de ser un complemento de la privada para convertirse en un motor indispensable para el financiamiento de la economía. Este ha

(5) Alrededor del 70% de la actividad pública corresponde a las EP.

(6) Más del 70% de la actividad de las EP corresponde al petróleo.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

sido un último recurso del Estado por continuar creando las condiciones para que la industria privada se consolide como núcleo y pivote del desarrollo nacional, pues a pesar de la política de apoyos constantes vía subsidios, exenciones e incentivos fiscales no han podido combatir la apatía de una burguesía industrial, que, como anotamos nació como clase altamente vinculada al Estado y aliada a los intereses del exterior, lo que le ha creado incapacidad e ineficiencia en la producción y ampliación de sus espacios de acumulación.

Lo anterior no implica que el Estado haya dejado de proteger e impulsar al sector privado, esta forma de intervencionismo estatal se sigue dando, sólo que en este periodo, el sector industrial privado deja de considerarse el núcleo dinamizador de la actividad productiva, papel que ahora se le concede a las EP, las que se plantean hacer más eficientes y concentradas en las áreas estratégicas y prioritarias, no para sustituir a la iniciativa privada, sino para fortalecerla y cederle luego el papel protagónico que le corresponde.

CUADRO 3.

CRECIMIENTO DEL PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PUBLICO 1978-1986.

SECTOR	CRECIMIENTO% EN EL PERIODO	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL
GOBIERNO FEDERAL	67	5.9
EMPRESAS PUBLICAS TOTAL	63	5.6
EMPRESAS PUBLICAS CONTR.	61	5.5
EMPRESAS PUB.NO CONTR.	66	5.8
TOTAL DEL SECTOR PUBLICO	66	5.8

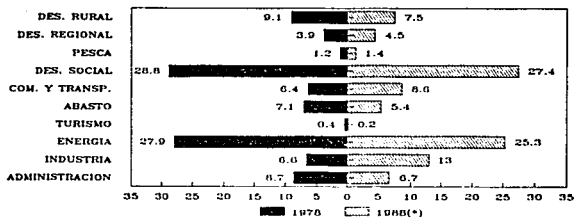
FUENTE: Elaborado con base en Informe de NAFINSA.

El auge petrolero signa también un cambio en la concepción del papel de los grupos sociales. El Estado hizo esfuerzos notables por fortalecer al sector social y considerarlo como integrante fundamental de una economía hasta ahora bisectorial. En este tenor se pretendió atraer a la dinámica del siglo XX tanto a los marginados como al campesinado nacional, para lo cual se crearon dos programas nacionales de gran embergadura el SAM y el COPLAMAR (Pérez y Mirón, 1986).

En este periodo el Estado se convierte también en un empleador importante (Gráficas 8, 11 y 12), lugar que conservará hasta el último año del periodo estudiado, al igual que su lugar en las remuneraciones totales.

El empleo que genera el sector público muestra una tendencia ascendente a lo largo del periodo estudiado (Gráfica 8) desde 1978 el gobierno federal es el principal empleador público, en tanto que las EP

G R A F I C A 6
 GASTO PUBLICO POR SECTORES
 1978 VS 1988 (EN % DEL TOTAL ANUAL)



FUENTE : MMH, VI INFORME DE GOBIERNO

* Presupuestado

representan un porcentaje pequeño del empleo público total. A lo largo del período y hasta 1986, último año para el que existe información disponible, el empleo en el sector público creció a una tasa de 5.8% promedio anual, esto es el número de personas ocupadas en el Estado se incrementó en 66%, llegando a ser casi 4.5 millones de personas.

Las EP aumentaron su personal en un 63% en el período, ya que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 5.6 para el total del sector, y de 5.5 para las EP controladas, tasas que fueron ligeramente menores que las del gobierno federal. El sector de EP no controladas tuvo un dinamismo en el empleo igual al del Sector Público en su conjunto, pero también tuvo una tasa de crecimiento promedio levemente menor que la del gobierno federal.

Esto muestra cómo a pesar de la crisis, el objetivo empleo ha sido una prioridad tanto para el gobierno federal como para el sector EP.

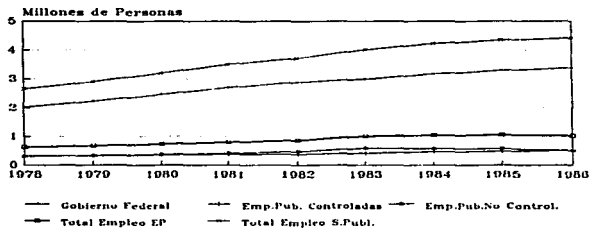
La gráfica 9 ilustra las magnitudes porcentuales del empleo público, donde se observa como el gobierno federal es el principal empleador del sector, y como en los últimos años las EP aumentan su contribución a este concepto.

Como se observa en la Gráfica 9 el sector público en cada año del análisis supera el porcentaje del año anterior con el que participa en las remuneraciones (al menos hasta 1985) debido a que los ingresos promedio que reciben sus trabajadores se incrementan más rápido que los del sector privado. Las dos últimas gráficas permiten afirmar que el Estado crea una fuente importante de demanda de bienes finales y amortigua el efecto negativo (aunque no lo elimina) en la distribución factorial del ingreso, porque si bien genera menos de la cuarta parte de los empleos totales, su participación en la remuneraciones totales rebasan con mucho el 30% del total.

La crisis que mostraba ya su rostro con toda claridad a finales de los 70 parecía haberse amortiguado con el auge petrolero que creaba un aletargamiento del modelo industrializador y permitía al Estado tener de nuevo el control económico y político de los procesos sociales. Pero la esperanza petrolera se esfumó y al choque de la brutal caída en los precios del petróleo por la sobreproducción se le agregó el de la contracción del mercado monetario mundial y con él la fuerte alza de los intereses de la deuda que habíamos contratado. Para empeorar la situación, los precios de las materias primas y los de algunos productos de exportación caían drásticamente, mientras que los bienes intermedios y de capital que eran y son alrededor del 70% de las exportaciones, se elevaban año con año, deteriorando seriamente los términos de intercambio (Gráfica 10).

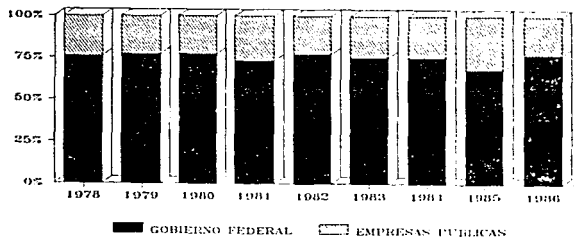
Los altos intereses de la deuda, la caída en los términos de intercambio, la reducción de los recursos provenientes del petróleo, la necesidad de seguir importando bienes intermedios y de capital conformaron una barrera limitativa al modelo de acumulación y legitimación estatal y a las posibilidades de posponer y controlar la

G R A F I C A 8
MEXICO. PERSONAL OCUPADO EN EL
SECTOR PUBLICO



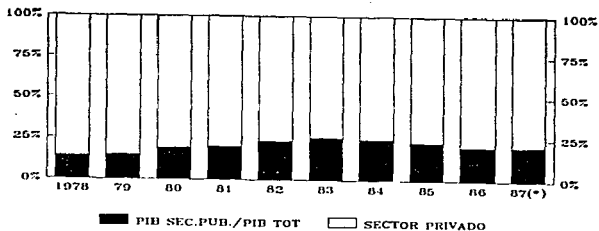
FUENTE: NAFINSA. La Ec.Mex.en Cifras 1988

G R A F I C A 9
PARTICIPACION % DE LAS EP EN EL EMPLEO
TOTAL DEL SECTOR PUBLICO



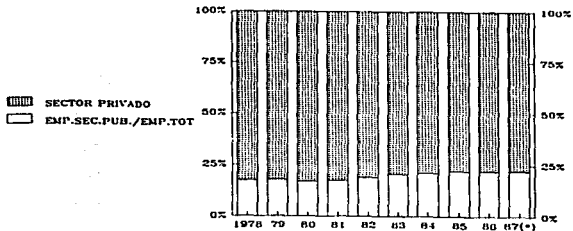
FUENTE: NAFINSA

G R A F I C A 10
PARTICIPACION % DEL SECTOR PUBLICO
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO



FUENTE : SPP,INEGL,MMH, VI INF. DE GOB.
(*) Estimados

G R A F I C A 11
PARTICIPACION % DEL SECTOR PUBLICO
EN EL EMPLEO TOTAL



FUENTE : SPP,INEGL,MMH, VI INF. DE GOB.
(*) Estimados

crisis, ante una carencia de divisas y recursos financieros. La reducción en el componente público de la demanda efectiva fue uno de los factores de la desaceleración del crecimiento PIB y del crecimiento negativo de la industria manufacturera y de la de Bienes de capital ya en 1983.

EL ESTADO EN LA CRISIS ACTUAL.

Los "déficit gemelos" el fiscal y el de comercio exterior se tradujeron "en un debilitamiento del Estado frente a ciertos sectores de la burguesía. Los empresarios estaban conscientes de la capacidad real que tenían para presionar al gobierno, a quien amenazaban constantemente con retirar sus capitales y así provocar la quiebra de la economía" (Pérez y Mirón, 1986: 232). Además de que la fuerte integración banca industria daba a ciertos grupos hegemónicos un doble poder de presión, tanto sobre el mercado crediticio como en el industrial, favoreciendo finalmente al capital financiero que vía especulación con la paridad cambiaria y la fuga de capitales fortalecían sus espacios de acumulación y su posición frente al Estado.

La nacionalización bancaria, como acto del Estado en su carácter de capitalista colectivo, le devolvió al Estado su capacidad de gobierno y de conducción del proceso nacional, pero no le dió más recursos para financiarse, pues las modificaciones jurídicas hicieron que el encaje legal no pudiera utilizarse para financiar el gasto y se recurrió cada vez más al endeudamiento interno vía CETES, PAGAFES y BONDES entre los principales instrumentos, con lo cual se modifica la vía tradicional de financiamiento para el desarrollo.

Antes de pasar a analizar con detalle el problema de la deuda, como factor restrictivo para estimular y conformar un nuevo patrón de acumulación, es conveniente ubicar la magnitud del problema especulativo y de fuga de capitales que se generó en este período y cuya gravedad no se elimina sino algunos años después. "Resulta altamente ilustrativo el estudio del Bank of England que señala: virtualmente toda la deuda contraída por América Latina entre 1981 y 1984 puede considerarse como utilizada ya sea en forma directa o indirecta en el financiamiento de la fuga de capitales". Por otro lado, el Instituto de Financiamiento Internacional (IFI) de Washington, en estudio reciente muestra como entre 1979 y 1985 la fuga de capital de los 5 países más endeudados de América Latina es equivalente, aproximadamente a la mitad de los flujos de deuda neta del mismo período.

En el caso de México, el banco norteamericano Morgan Guaranty ha estimado la fuga de capital registrada entre 1976-1985 en 53 mil millones de dólares. El mismo estudio afirma que de no haber existido fuga de capital la deuda externa de México al finalizar 1985 (7), sería de apenas unos 12 mil millones de dólares". (Rivera de la Rocha en: Lechuga, 1987: 65-66.

(7) que fué de 97 600 millones de dólares, esto es 8 veces más.

De esta forma, algunas fracciones hegemónicas son ahora las que plantean mayores demandas y exigencias sobre el Estado. La discrepancia entre demandas o problemas y soluciones (Donolo y Fichera, Op. Cit) en el marco de una crisis estructural empeorada con una crisis de endeudamiento hacen inmanejable el déficit fiscal del Estado, pero no se cae en una situación de abolición de los elementos de Estado benefactor, subsidiario y protector como lo señala la teoría para el capitalismo avanzado.

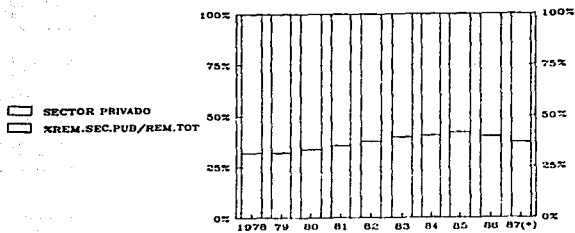
"No se piensa aquí por cierto, en la imagen estereotipada de crisis del estado de bienestar que nos viene de los centros del sistema internacional, sino en los efectos múltiples -fiscales, institucionales, ideológicos y políticos- que han tenido sobre el Estado las dos grandes rebeliones que según Héctor Aguilar Camín ha enfrentado el sistema político en los últimos 20 años: la de los grupos medios urbanos (1965-1968) y la de los grupos empresariales (1974-1976; 1982 a la fecha)". (Cordera, en Alcocer (comp.), 1988:17). Como señala el autor, de manera atinada, la crisis fiscal del Estado Mexicano tiene más el carácter de una limitación presupuestaria, en la que existe un margen reducido de ajuste en el terreno del gasto social, tradicionalmente sacrificado (ver los cambios en la distribución sectorial del gasto público, gráfica 6), en tanto los apoyos al proceso de acumulación se han ido convirtiendo en apoyos muy discriminatorios a las ganancias privadas que no tienen una contraparte efectiva en el proceso de inversión productiva, además de la crónica inarticulación productiva y financiera en que se encuentra el sector público productivo (Cordera, Ibidem).

El nuevo sexenio que inicia en 1982 se enfrenta entonces a los efectos del auge y declinación del excedente petrolero que le deja una crisis estructural ahondada y una crisis coyuntural que requiere soluciones inmediatas. El auge artificial generado por el petróleo originó gran crecimiento en el nivel general de precios, elevó el déficit de la balanza comercial (Gráfica 14), además del estatal y dejó incrementado el requerimiento de divisas. Todo implicaba la recomposición en las formas del mercado interno, en las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, en la forma de inserción a la economía mundial y por supuesto en el grado de participación estatal que deja de tener una subordinación rígida a la burguesía financiera.

Se requiere entonces de formas básicas que aumenten la competitividad en el exterior y la productividad, pero sobre todo se necesita reestructurar la acumulación capitalista sin romper la estructura de alianzas Estado-burguesía y soslayando los compromisos con el sector social que se hace cada vez más conflictivo.

Si bien el periodo anterior se basó en el "triángulo esotérico" de reformas económica, administrativas y políticas, el régimen de De la Madrid se caracteriza por un esquema trípede compuesto por: 1. El pago de la deuda a tiempo y a toda costa, 2. La recuperación de la confianza y el reaceramiento a la fracción hegemónica financiera; dueña anterior de los bancos y 3. Una reforma política que rechaza el

G R A F I C A 12
 PARTICIPACION % DEL SECTOR PUBLICO
 EN LAS REMUNERACIONES TOTALES



FUENTE : SPP, INEGI, MMH, VI INF. DE GOB.

(*) Estimados

populismo, vigente aún en ciertos sectores.

Este periodo, al igual que la década que está por terminar "recoge una aguda caída los indicadores económicos fundamentales, pero sobre todo el colapso definitivo del patrón de acumulación vigente durante las últimas décadas, junto a los estertores del agotado modelo de acumulación, se ha empezado a perfilar el tránsito hacia una nueva forma de acumulación, que todavía no ha logrado enraizar el todo en la estructura económica y en el espacio nacional". Cordera y González, (1989:1).

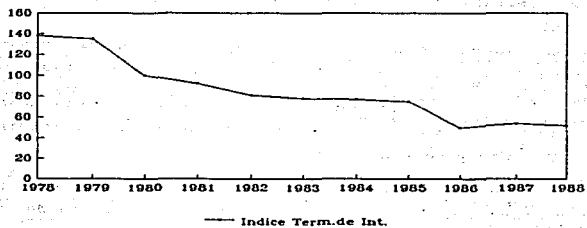
El objetivo de pagar escrupulosamente la deuda, y el nuevo papel que la división internacional del trabajo le asigna a México impulsa una nueva estrategia para aumentar la captación de divisas, esto es, la producción de manufacturas y productos no petroleros para la exportación. La balanza de pagos debía no sólo equilibrarse en sus cuentas básicas sino que debía presentar superavit si se lograba, como se hizo aumentar las exportaciones y reducir las importaciones (Gráfica 14).

Para la burocracia administrativa y política no existió otro camino que reducir los déficit gemelos con la austeridad en el gasto público y la recesión en lo económico. Según (Guillén Romo, 1988) Frederick A. Von Hayek, de la escuela austriaca es el pilar de la teoría de la austeridad al recomendar que no se debe recurrir al crédito, que se deben eliminar los gastos que excedan los presupuestos y vivir sólo de los ingresos propios para equilibrar las cuentas y ya sin déficits iniciar el camino de la prosperidad. Pero como afirma Kalicki, la austeridad amplifica la crisis puesto que niega las leyes que rigen la ganancia, (ver el apéndice formal del capítulo 1), base misma del sistema capitalista.

Las ganancias no presentaron una tendencia decreciente después de 1982, pues la actualización del Estado y la especulación la neutralizaron. Para dar una idea más clara de las magnitudes de la ganancia y del impacto que pudo tener la asuteridad salarial, diremos que la inflación en el periodo 1982-1986 es "alimentada por dos factores: el margen de utilidades brutas (39.2%) y el costo de los insumos nacionales (36.9%). De hecho los aumentos de los costos de producción solamente explican un 55.4% de la inflación registrada en el periodo y el costo salarial sólo representa un modesto 12.3%". (Dávila, en Gutiérrez Garza (Coord.) 1988:13).

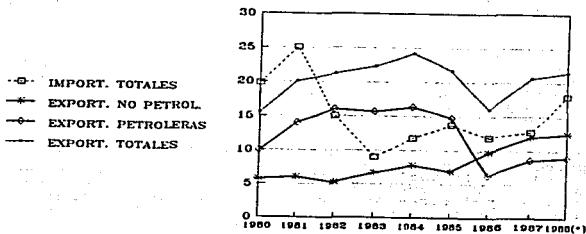
La opción austera busca entonces implantar una modalidad de política económica y de realización del excedente de manera que se incentive y premie la producción orientada hacia el mercado externo. El aumento en las exportaciones no petroleras, la eliminación del déficit comercial y la reducción del déficit público se pudo lograr porque se redujeron las importaciones ante la depresión económica, se utilizaron los excesos de capacidad existentes en algunas raíces productivas clave, se mantuvo subvaluado el peso, el salario, y se contrajeron renglones del gasto público.

G R A F I C A 13
 INDICE DE TERMINOS DE INTERCAMBIO (*)
 Base 1980 = 100



FUENTE: BANXICO y cálculos propios
 (*) la diciembre de cada año

G R A F I C A 14
 BALANZA COMERCIAL DE MEXICO
 (MILES DE MILLONES DE DOLARES)



FUENTE: BANCO DE MEXICO
 (*) Información preliminar

Pero una vez más, la teoría de la demanda efectiva se levanta como ave fénix para dejar vigente su postulado de que el consumo y la inversión elevados son elementos complementarios y no sustitutos, y que la austeridad es una estrategia que lleva consigo altos costos inflacionarios, sociales y políticos que cuestionan la estabilidad y el crecimiento de la economía fuera del período de choque, como resultó al final del sexenio.

Surgen entonces nuevas relaciones de hegemonía en el control del excedente para orientar a la economía a la exportación secundaria, como lo afirman coincidentemente Garrido y Quintana, 1988, Guillén, 1986, Dávila, 1982, Rivera 1986, Saldívar, 1988, donde "el principal actor nacional para el relanzamiento de una estrategia de acumulación son los grupos privados nacionales quienes ante la eliminación de capital bancario privado quedaron como nueva cabeza de los sectores empresariales locales, mientras que el principal actor internacional es la banca de origen norteamericano como líder del capital extranjero". (Garrido y Quintana, 1988:46).

Los exbanqueros, fracción desaparecida formalmente, mantiene una importante posición negociadora, sostienen los autores, posición surgida de los montos de los adeudos por la expropiación, como por la particular coyuntura política y la compleja interrelación de intereses en la que participan. Así mismo, afirman, las empresas transnacionales orientadas al mercado interno se verán cuestionadas por el énfasis exportador, tendrán una posición fuerte en la negociación por el papel dominante del capital extranjero en la deuda y en la reinserción en la economía mundial (Ibid: 46).

Hay que añadir a estos protagonistas el llamado pero indispensable papel del Estado a través del sector EP al lograr, como se analizará en el último capítulo impulsar a las ramas con potencial exportador a través de subsidios no explícitos en las cuentas de transferencias, y al dirigir las flexibilización de los organismos laborales a las necesidades del modelo secundario exportador, para lo cual las EP y su reestructuración son un elemento básico e insustituible.

Enfrentar la crisis unía dos requerimientos, conjuntar la reordenación económica con el cambio estructural para reducir la inflación que llegó a tres dígitos, a través del saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización monetaria y cambiaria y la reducción de la demanda, con la necesidad de reordenar al sector público. Esta estrategia de austeridad que redujo artificialmente los desequilibrios externos y públicos, redujo la inflación y logró un lento pero positivo crecimiento del PIB.

Los ingresos petroleros se incrementaron hasta 1985 (Gráfica 12), el precio del petróleo cayó estrepitosamente y bajaron los precios de las materias primas, a lo cual se agregó los efectos negativos de los mismos de ese año. El choque externo y los factores internos adversos hicieron que las políticas de austeridad se profundizaran, pero la inflación aumentó por la vía de los costos y el alto contenido

inercial. En estas condiciones, los requerimientos financieros del gobierno para hacer frente a la deuda y a la reconstrucción aumentaron.

La gráfica 15 ilustra cómo hasta 1985 los ingresos petroleros del gobierno van aumentando hasta llegar a 1986 donde cambian su tendencia sin que hasta la fecha logren alcanzar los niveles que tenían antes del choque petrolero, pero siguen siendo una parte relevante de los ingresos públicos.

CUADRO 12.

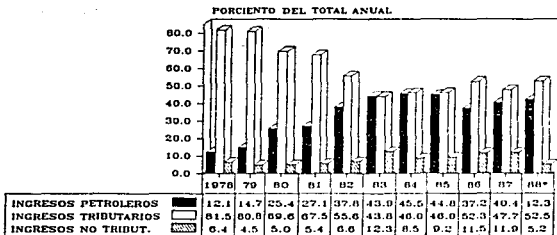
MEXICO. SERVICIO DE LA DEUDA* PUBLICA RESPECTO DEL GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO.

AÑO	SERVICIO %
1978	7.8
1979	8.2
1980	8.5
1981	11.1
1982	28.0
1983	28.9
1984	25.8
1985	28.7
1986	33.6
1987	37.9
1988	31.1

* Incluye intereses, comisiones y gastos
FUENTE: MMH, VI Informe de Gobierno.

Además de los ingresos petroleros y los tributarios y no tributarios, el Estado mexicano sigue teniendo al endeudamiento como una de sus principales fuentes de financiamiento, y de los últimos años, este concepto ha llevado un tendencia ascendente (como se ve en la gráfica 18 que llegaron a convertirse en una parte tan importante como los ingresos petroleros. Claro está que el carácter de la deuda ha cambiado y el financiamiento interno rebasa ya, aunque levemente a la fuente externa de préstamos, como se ve en las gráficas 19 y 20, pero los intereses, comisiones y gastos de estas dos fuentes de endeudamiento han pasado de ser el 8% del gasto total del sector público, a tener una magnitud de más del 30% del gasto en los últimos años, lo que indica el alto costo de estos recursos y la imposibilidad del gobierno de contar con más de la tercera parte de sus ingresos para realizar las crecientes y complicadas funciones que requieren la actual crisis y la gestión del nuevo patrón de acumulación.

GRAFICA 15
INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS
DEL GOBIERNO MEXICANO



FUENTE : MMH. VI INFORME DE GOBIERNO

* Estimadas. Ley de Ing. de la Fed.

LA EP DENTRO DE LA ACTUACION ECONOMICA DEL ESTADO.

En el funcionamiento critico de la economía y en la formación social mexicana actual intervienen diferentes sujetos sociales y económicos, como hemos visto. Uno de ellos, la EP, permite conocer aspectos que clasifican el modelo de actuación económica; política e ideológica del Estado mexicano y de los diferentes grupos hegemónicos.

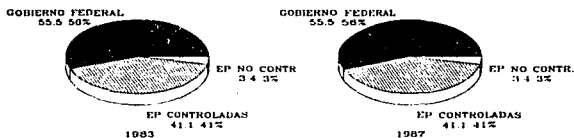
Si bien la EP ha sido considerada por el Estado como un brazo armado para la realización de sus funciones, el sector EP también ha influido en el resultado financiero del gobierno pero, como demostraremos, no lo ha determinado.

La EP controladas presupuestalmente y las no controladas aportaron el 46 y el 45% de los ingresos del sector público en 1983 y 1987 respectivamente (Gráfica 16), de los cuales PEMEX es el aportador mayoritario, como vimos antes. Otras generadoras de ingresos, aunque en menor proporción son las EP de Seguridad Social cuyo financiamiento deja al Estado un remanente financiero nada despreciable. Este es otro elemento para afirmar que en México la crisis fiscal del Estado no se debe básicamente a los gastos de bienestar y seguridad social, y que el Estado más que aportar recursos para la seguridad de los trabajadores, recibe de ellos recursos para financiar su gasto, como analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo.

El impulso que el Estado le da a la actividad económica a través de la inversión del sector público se presenta en el Cuadro 13, donde se observa que de 1982 a la fecha la inversión pública total se ha reducido, en relación al PIB de un 8.1% a un 4.8%. Esta caída se presenta con más intensidad en la inversión del gobierno federal, que de representar un 3% del PIB en 1982 pasó a representar un 1.7% en 1988. Las EP redujeron de 5.1 a 3.1 las participaciones de su inversión en el PIB.

La política de austeridad que busca eliminar el déficit primario (pero no el financiero) del sector público, ha contraído drásticamente la inversión pública y ha propiciado con poco éxito el que la inversión privada retome su papel principal en la dinámica del PIB, el cual creció un 1% en 1978 y casi no modificó su trayectoria en 1988.

G R A F I C A 16
 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR
 PUBLICO 1983 Y 1987.



FUENTE: CUAD. DE RENOV. NAL. NO. V.

CUADRO 13.

INVERSION DEL SECTOR PUBLICO COMO % DEL PIB

AÑO	GOBIERNO FEDERAL	E P	TOTAL
1982	3.0	5.1	8.1
1983	2.3	3.6	5.9
1984	2.3	3.3	5.6
1985	2.1	2.9	5.0
1986	1.9	2.6	4.5
1987	1.7	2.6	4.3
1988	1.7	3.1	4.8

FUENTE: Calculados con base en información de SPP, INEGI y SHCP.

Consideremos ahora a las EP controladas presupuestalmente como representativas del sector EP, ya que generan el 94% los ingresos corrientes de todas las EP, esto es de los ingresos por venta de bienes y servicios, más del 90% del endeudamiento y explican la totalidad de las transferencias corrientes y de capital.

Los ingresos del sector EP así definido, a pesar de los precios controlados para subsidiar la acumulación privada, le han permitido a las EP como sector, obtener los recursos necesarios para solventar el gasto corriente o de operación de las empresas, e incluso ha generado ahorro corriente que se ha usado para hacer frente a las necesidades de expansión y modernización de las empresas del sector. Este ahorro, junto con los ingresos de capital son la fuente de autofinanciamiento de las empresas, si como sucede en el sector EP no son suficientes para las necesidades de capital del sector se genera un déficit presupuestal que debe resolverse por la vía del financiamiento.

En el periodo estudiado, el déficit presupuestal tuvo una reducción a partir de 1987 debido a la política de austeridad que contrajo, como apuntamos los proyectos de inversión y con ellos el gasto de capital real de las empresas, al grado tal que para 1988 su crecimiento fue negativo por la reposición y la cancelación de proyectos de inversión, al grado de que el déficit presupuestal se convirtió en superávit del sector (Cuadros 26 y 27 en el apéndice estadístico de este capítulo).

El déficit presupuestal de las EP tiene 3 fuentes de financiamiento: a) las transferencias corrientes y de capital que el gobierno federal les hace para proporcionarles recursos que contribuyan a financiar su funcionamiento y expansión; b) la asunción de pasivos que el gobierno federal realiza para darle a las EP márgenes mayores de manejo de sus finanzas, resolviéndole problemas de desproporción de pasivos y c) la deuda interna y externa para financiar sus gastos de operación y la inversión. La asunción de pasivos será tratada en próximo capítulo. Ahora enfocaremos el análisis al endeudamiento y a las transferencias.

EL ENDEUDAMIENTO DE LAS EP Y SU IMPACTO EN EL SECTOR PUBLICO.

La participación de la deuda externa de las EP dentro de la deuda externa total del sector público presentó una tendencia creciente hasta 1981 como reflejo del fenómeno que analizamos antes, referido a la expansión de la plataforma petrolera y a la expansión del mercado crediticio mundial que hicieron de la deuda externa la fuente principal del financiamiento del Estado. Después de 1982 la participación de las EP en la deuda pública externa se reduce hasta llegar a ser el 54% del total en 1988. Ello implica que las EP son responsables de más de la mitad de la deuda pública externa (Cuadro 14). La trayectoria antes descrita se ilustra mejor en la gráfica 18 donde se observa como la deuda pública externa ha tenido una tasa de crecimiento positiva desde 1978, a pesar de los problemas financieros y comerciales del país. A esta trayectoria, como apuntamos han contribuido en mayor proporción, pero con menor dinamismo el sector EP que a partir de 1981 ha estabilizado la tendencia de su deuda externa, no así el gobierno federal que a partir de ese año ha aumentado sustancialmente su participación en la deuda externa hasta llegar a tener casi el mismo nivel de responsabilidad que las EP en este concepto.

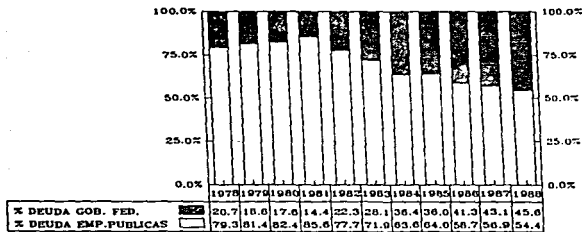
Dentro del sector EP dos entidades explican básicamente el endeudamiento externo del sector. PEMEX que a partir de 1981 presentó más del 40% de la deuda pública total y cuyo endeudamiento ha sido creciente, y el sector eléctrico, especialmente CFE que hasta 1985 representaba más del 50% de la deuda externa del sector y que a partir de ese año, por la política de austeridad, ha limitado sus proyectos de expansión y ha reducido el ritmo de su endeudamiento, sin que por ello deje de tener una participación mayor que la de PEMEX (el cuadro 18) proporcionando otra forma de ilustrar estas tendencias.

En el endeudamiento externo de México, el sector público tiene la responsabilidad principal y dentro de él las EP son a su vez las de mayor peso.

El mercado financiero interno ha representado para el sector EP un complemento a los fondos del exterior, sin embargo, la responsabilidad del sector dentro de la deuda interna total ha sido cada vez menor, y es el gobierno federal el que durante los últimos 6 años ha explicado fundamentalmente la deuda externa.

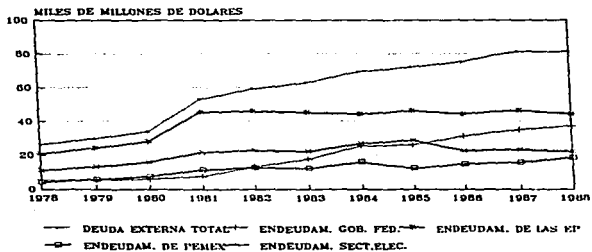
El resultado financiero del sector EP deja claro como la política contraccionista del gasto ha impactado a los proyectos inversión en forma negativa y como a nivel general se ha caído en la economía en un proceso de destrucción del capital físico. (Véase Guillén, 1986; Davila 1982 y Rivera, 1986) donde los esfuerzos gubernamentales se dirigen a impulsar al sector privado dentro de la formación de capitales ya devolverle su papel de líder en los procesos productivos. Sin embargo la formación neta de capital ha mostrado una tendencia decreciente fundamentalmente por la pérdida de espacio en ese aspecto del sector público, que ha cedido terreno frente a la formación bruta de capital

C U A D R O 14
PARTICIPACION % EN LA DEUDA EXTERN
DEL SECTOR PUBLICO



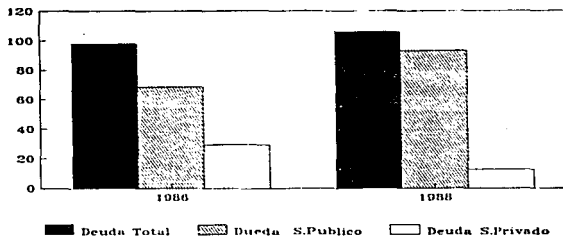
FUENTE : MMHVI INF. DE GOB.
(*) Incluye corto y largo plazos

G R A F I C A 13
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO(*)



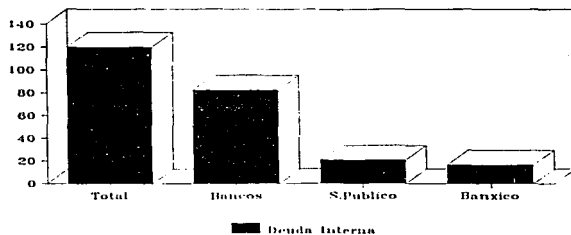
FUENTE : MMHVI INF. DE GOB.
(*) Incluye corto y largo plazos

G R A F I C A 19
MEXICO: DEUDA EXTERNA
 (Miles de millones de dólares)



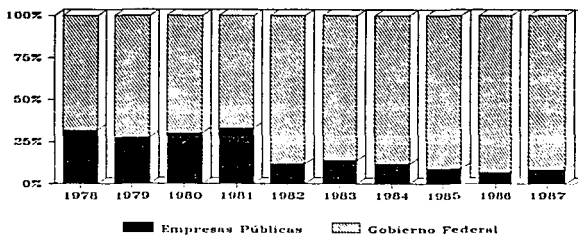
Fuente:Banxico

G R A F I C A 20
MEXICO: DEUDA INTERNA
 (Miles de millones de dólares)



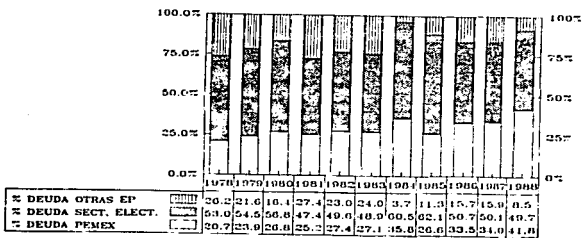
FUENTE:ECO/INTER, abril de 1988.

GRAFICA 21
ESTRUCTURA DE LA DEUDA INTERNA DEL
SECTOR PUBLICO



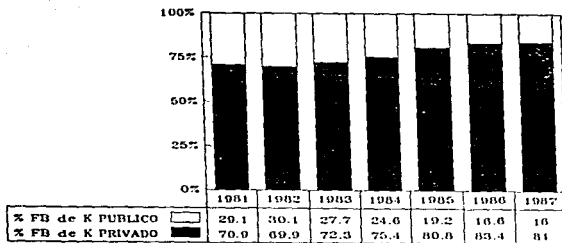
FUENTE: MMH.VI INF. DE GOB.

CUADRO 18
PARTICIPACION % EN LA DEUDA EXTERNA
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS



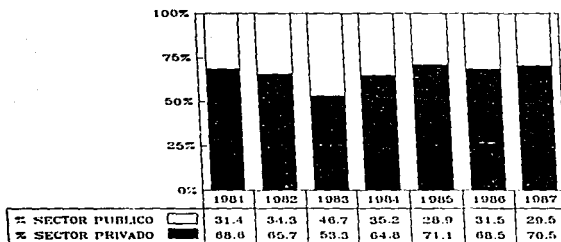
FUENTE : MMH.VI INF. DE GOB.
(*) Incluye corto y largo plazos

C U A D R O 19
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
EN MAQUINARIA Y EQUIPO POR SECTOR



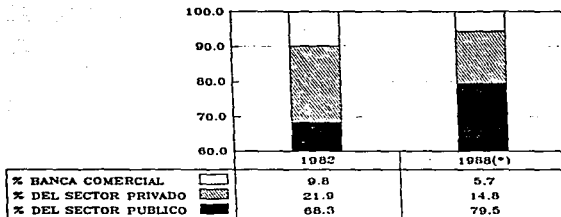
FUENTE : NAFINSA

C U A D R O 20
IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL
DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO



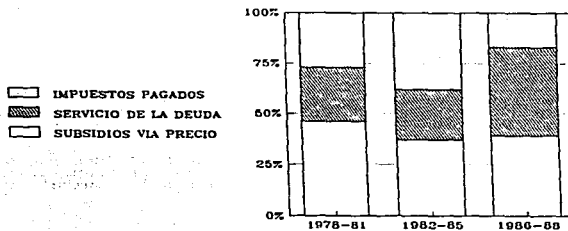
FUENTE : NAFINSA

C U A D R O 21
ESTRUCTURA DE LA DEUDA
EXTERNA DE MEXICO



FUENTE : BANCO DE MEXICO Y SHCP
(*) Después de la reestructuración
de la deuda privada(FICORCA)

C U A D R O 22
PEMEX. EXCEDENTE TRANSFERIDO(*)
EVOLUCION PORCENTUAL



(*) Calculado con la metodología de
J.L. Manzo(1985).

privado (cuadro 19) al igual que lo ha perdido en la importación de bienes de capital, sobre todo a partir de 1983.

El servicio de la deuda es entonces condicionalmente muy fuerte, para revertir la tendencia depresiva de la economía ya que sobre todo limita a la variable inversión, pero la acumulación no se reactivará sólo con quitar el condicionante restructivo de la deuda, pues persisten y se agravan las limitantes estructurales del modelo. NAFINSA señala que en el sexenio que concluyó cerraron sus puestas alrededor de 2 500 establecimientos que producían bienes de capital, lo cual es un efecto de la reducción de los programas de inversión del gobierno federal y del sector EP, así como del estrechamiento del mercado interno y la no incorporación plena al nuevo modelo de acumulación.

Revertir esta tendencia sólo con el esfuerzo interno llevará de 12 a 17 años, de ahí que tanto para acelerar el proceso de capitalización como para lograr una inserción más rápida en el comercio mundial de manufacturas se plantee la creciente participación de la inversión extranjera, proceso en el cual, como vemos en el último capítulo, las EP tienen un papel decisivo.

Ahora bien, dentro de estos procesos generales de déficit financiero de la economía, endeudamiento, descapitalización, etc., ¿qué factores influyen en el resultado final que responsabiliza en mayor medida al sector público?

Hasta 1982, el 68.3% de la deuda externa total del país correspondió al sector público (gobierno y empresas) el 21.9 al sector privado y el 9.8 a la banca comercial. En 1988 la participación del sector privado en la deuda externa de México se redujo a un 14.8, en tanto que la del sector público representó un 79.5% de la deuda externa total (cuadro 21). Esta reducción de la participación del sector privado se debe a la creación de FIFORCA, a través del cual se reestructuraron los pasivos privados con los acreedores externos y se les protegió de los cambios en la paridad de la moneda, convirtiéndolos a pesos y asumiendo el gobierno federal el costo de las variaciones que se presenten en la relación cambiaria.

Este procedimiento protector subsidiador benefició a los 30 grupos empresariales más importantes del país, de los cuales el 60% tiene participación de capital extranjero, pero la cobertura del riesgo cambiario no incluye a las EP.

Una vez más el Estado crea EP para fomentar la acumulación privada de capital dentro de un esquema protector subsidiador con modalidades nuevas y para incentivar un modelo económico que responda con más claridad a los requerimientos del exterior.

Como analizamos, es indiscutible el papel de PEMEX dentro del sector EP. El excelente petroclero y la forma en que se transfirió nos dan elementos para conocer el modelo de acumulación de capital y la forma

de intervencionismo estatal y para impulsarlo.

En el periodo 1978-81, el principal beneficiario de dicho excedente fue el sector privado, el que a través de los subsidios via precios recibía casi el 50% del excedente petrolero (Manzo, 1988), como elemento sustantivo del modelo protector subsidiador del Estado mexicano. Los energéticos y petroquímicos baratos sostuvieron la acumulación privada de capital y hasta la fecha siguen siendo un costen bancario de dicha acumulación, pues desde 1982 hasta 1988 los subsidios via precios no se han eliminado, y aunque se han reducido y vuelto más selectivos, siguen siendo la manera de transferir la tercera parte del excedente. En el periodo 1982-1985 el gobierno federal es el principal beneficiario del excedente petrolero. Los enteros diarios de PEMEX llegan a representar, como analizamos antes, casi la mitad de los ingresos totales del Estado. En el último periodo los acreedores externos son los principales beneficiarios del excedente. El servicio de la deuda externa gana el terreno que pierden los impuestos que PEMEX paga, pero logran quitarle espacio a los subsidios via precios (cuadro 22).

Otro elemento al que se responsabiliza del déficit presupuestal del Estado y por lo tanto del circuito perverso de la deuda, son las transferencias que para contribuir a la operación, crecimiento y modernización de las EP realiza el Estado.

Estas transferencias han venido representando porcentajes decrecientes del gasto del gobierno federal, de los ingresos totales del sector público y de los ingresos petroleros (cuadro 23). De estos últimos son un porcentaje mayoritario entre 1980 y 1986 y sólo en los dos últimos años son menos del 50%.

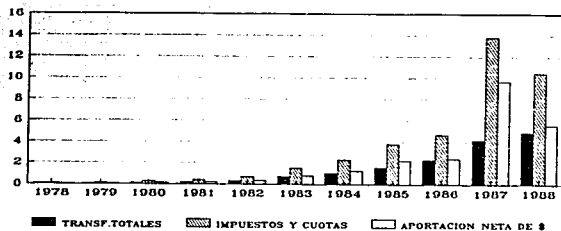
CUADRO 23.

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS

AÑO	TRANSF. TOTALES/ GASTO DEL GOB.FED.	TRANSF. TOTALES/ INGRESOS TOTALES	TRANSF. TOTALES/ INGRESOS PETROLEROS
1978	25	35	40
1979	25	37	43
1980	38	51	69
1981	32	52	72
1982	24	52	83
1983	26	41	74
1984	26	41	75
1985	24	38	69
1986	17	36	58
1987	13	28	47
1988	13	28	48

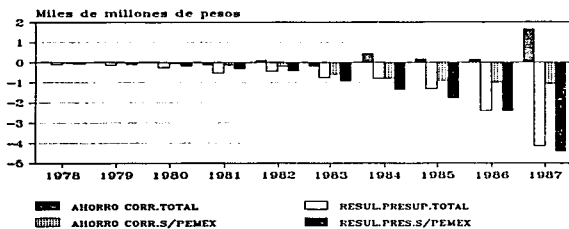
FUENTE: Calculado con base en MMH, VI Informe de Gobierno.

GRAFICA 22. EMPRESAS PUBLICAS.IMPUESTOS PAGADOS,TRANSFERENCIAS RECIBIDAS, CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL APORTADAS (*)



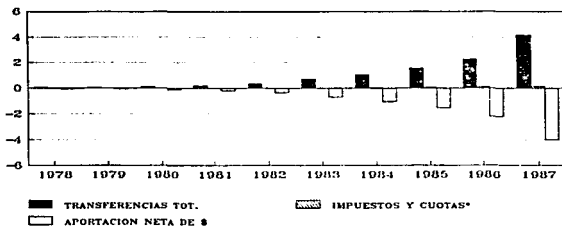
FUENTE:MMH. VI INF.DE GOB. Y NAFINSA
 (*) Miles de millones de pesos

GRAFICA 23.AHORRO CORRIENTE Y RESULTADO PRESUPUESTAL DEL SECTOR E P(*) 1976-1987



FUENTE: MMH. VI INF.DE GOB.
 (*) Controlado Presup.

GRAFICA 24. TRANSFERENCIAS RECIBIDAS.
IMPUESTOS PAGADOS Y CUOTAS DE SEGURIDAD
SOCIAL. EMPRESAS PUBLICAS SIN PEMEX



FUENTE: MMH, VI INF. DE GOB.
*no incluye cuotas de seg. social (n.d)

Para determinar con mayor precisión el impacto de las EP en el funcionamiento del sector público, haremos algunas simulaciones para contrastar hipótesis que permitan responder dos preguntas básicas: 1. ¿Sería superavitaria la actuación financiera del Estado si no tuviera que hacer transferencias a las EP? ; 2. ¿Es indispensable PEMEX para el funcionamiento económico del Estado?

Para ello plantearemos un modelo financiero básico y sus resultados en diferentes situaciones o escenarios, cuyos resultados pueden verse en el apéndice dentro del capítulo del apéndice general y en el cuadro 24.

UN MODELO PARA DETERMINAR LA INFLUENCIA DE LAS EP EN LAS FINANZAS PUBLICAS.

Sea, I_i = Ingresos totales del gobierno en el año i

$I_i = I_{1i} + I_{2i}$ donde:

I_{1i} = Ingresos petroleros

I_{2i} = Ingresos no petroleros

Sea, $C_i = G_i + G''_i$ donde:

G_i = Gastos del gobierno que no son G''_i

$G''_i = G_{1i}, G_{2i}, G_{3i}, G_{4i}$, esto es, transferencias a empresas controladas y no controladas presupuestalmente, el servicio de la deuda y el gasto del gobierno en PEMEX respectivamente.

Entonces;

$$R_i = I_i - (G_i - G''_i)$$

Por lo tanto un cambio en R_i estaría representada por:

$$\Delta R_i = \Delta I_i - \Delta(G_i - G''_i)$$

Sea, $\Delta G_i = 0$ entonces

$$\begin{aligned} \Delta R_i &= \Delta I_i - \Delta G''_i \\ \Delta R_i &= \Delta I_{1i} + \Delta I_{2i} - (\Delta G_{1i} + \Delta G_{2i} + \Delta G_{3i} + \Delta G_{4i}) \end{aligned}$$

Así,

$$\Delta R_i / R_i = \Delta R_i / (I_{1i} + I_{2i})$$

A). En el escenario 1 suponemos que el gobierno no realiza transferencias ni corrientes ni de capital hacia el sector EP, pues este funciona con la lógica de mercado y es autofinanciable en su operación y su expansión la realiza con ingresos propios o con endeudamiento sano financieramente.

- B). En el escenario 2 suponemos que el gobierno no realiza transferencias a las EP controladas ya que estas son autofinanciables y sólo realiza transferencias a las no controladas presupuestalmente como apoyo directo a la inversión y ganancia de los accionistas privados de estas empresas.
- C). En el escenario 3 suponemos que el Estado sólo acepta realizar transferencias a su sector de EP controlado por considerarlo un núcleo indispensable para el logro de sus objetivos de política económica, y no realiza transferencias a las EP no controladas, las cuales supone que deben ser autofinanciables tanto en sus gastos corrientes como en los de capital.
- D). En la situación 4 consideramos que el gobierno no realiza transferencias a todas las EP pero tampoco efectúa ningún gasto directo en PEMEX.
- E). En la quinta situación hacemos del supuesto de que el gobierno se queda sin PEMEX, esto es, sin los ingresos petroleros y no realiza por tanto, gasto directo en PEMEX.
- F). En la situación 6 simulamos que pasaría con el déficit presupuestal si el Estado no tuviera deuda o no realizara pagos de intereses, comisiones, etc. que formaran el servicio de la deuda.
- C). Por último en la situación 7 suponemos que el gobierno no realiza transferencias a las EP, de ningún tipo, y que no tiene servicio de la deuda que madre sobre su gasto.

En la situación 1 (cuadro 24), el déficit contable, esto es ingresos totales menos gastos totales hubiera sido una tercera parte en promedio de la que fue los primeros 8 años del periodo analizado, pero en los 3 últimos años hubiera sido 2/3 de lo que realmente fue. Ella indica que la eliminación de las transformas a las EP no hubieran solucionado el resultado contable del gobierno, ni este hubiera logrado unas finanzas equilibradas.

En la situación 2 del mismo cuadro el resultado de mejoría en el déficit contable gubernamental es menos alagüeño. Si el gobierno no hubiera realizado transferencias corrientes o de capital a las EP controladas su déficit se hubiera reducido de un 13 a un 15% en los dos penúltimos años y sólo en un 9% en el último año, con lo que se observa que el peso de las EP sobre los gastos públicos no son un factor decisivo del déficit, situación similar a la que sucedería si el gobierno no realizara ningún gasto directo en PEMEX (situación 4). Los tres últimos casos de simulación resultan altamente clarificantes del papel de la EP en la actividad financiera del Estado. Si por ejemplo el gobierno se quedara sin PEMEX (8), esto es, sin los ingresos petroleros y no realizara gasto directo en esta parastatal, el déficit contable se duplicaría los primeros años del análisis y aumentaría en un 50 % en promedio los últimos años. PEMEX es entonces, como ya lo analizamos antes, un apoyo indispensable para que el Estado mantenga su déficit en un nivel menos oneroso de lo que sería sin la parastatal.

La situación 6 revela que uno de los elementos claves en las explicaciones del déficit del gobierno es el servicio de la deuda. Si este servicio no se hubiera pagado los 4 primeros años del periodo de

CUADRO 24

IMPACTOS SOBRE EL DEFICIT CONTABLE EN LOS DISTINTOS ESCENARIOS

AÑO	IMPACTO (1) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE	IMPACTO (2) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE	IMPACTO (3) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE	IMPACTO (4) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE	IMPACTO (5) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE	IMPACTO (6) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE	IMPACTO (7) SOBRE EL DEFICIT CONTABLE
1978	13	58	56	17	233	64	-22
1979	25	65	60	25	199	73	-2
1980	-40	49	10	13	216	69	-72
1981	19	85	51	37	150	70	-11
1982	55	82	74	71	125	37	-8
1983	29	64	65	61	158	13	-58
1984	30	65	66	59	153	22	-48
1985	35	67	68	65	159	7	-57
1986	69	85	84	81	134	24	-7
1987	77	87	90	84	133	16	-7
1988	76	91	84	92	143	27	3

FUENTE: CALCULADO CON BASE EN MMH, VI INFORME DE GOBIERNO.

estudio, el déficit se hubiera reducido poco (cuadro 24), pero en los últimos años el déficit hubiera sido menos del 20 % en promedio de lo que fue realmente. Esta conclusión se refuerza y magnifica en el escenario 7, donde se observa que el déficit público se hubiera convertido en superavit si no se hubiera pagado servicio por la deuda y si no se hubieran transferido recursos financieros a las EP.

El último año de análisis, dentro de este escenario demuestra que en la actualidad sin el servicio de la deuda y sin las transferencias al sector paraestatal, el gobierno habría tenido un resultado contable negativo, déficit que se explicaría por el poco dinamismo de los ingresos, ya que los gastos se han reestructurado aunque sea parcialmente. La necesidad de una reforma fiscal es técnicamente una urgencia pero su viabilidad política no es clara. Este es un aspecto insoslayable en el estudio de las finanzas públicas y de la política fiscal.

Si contrastamos los impuestos pagados por las EP (considerando sólo a las controladas presupuestalmente), comprobamos también la hipótesis básica del apartado anterior, en el sentido de que las empresas no son las determinantes del déficit presupuestal y financiero del sector público, aunque contribuyen a él. Pero fuera del ámbito contable, si analizamos la actuación del sector público como un todo, las EP proporcionan a las finanzas gubernamentales más recursos de los que reciben vía transferencias (cuadro 27), por lo que podemos afirmar que el sector EP es un aportador neto de recursos financieros al Estado (Gráfica 22), además de ser, como hemos discutido antes, el brazo ejecutor de algunas de las principales acciones de política económica para influir en el proceso de acumulación, así como uno de los factores para determinar la legitimidad y el consenso del sistema económico y del Estado mismo.

Dentro del comportamiento financiero del sector EP, PEMEX sesga los resultados pues se trata no sólo de la empresa mas grande del sector, sino del país. Si a las cuentas financieras del sector sustraemos los montos correspondientes a PEMEX, como se muestra en la gráfica 20, el ahorro corriente del resto de las empresas se hace negativo, esto es, sus ingresos por venta de bienes y servicios no son suficientes para que cubran sus gastos de operación, de ahí que requieran transferencias del gobierno federal para seguir funcionando. Una vez mas, es PEMEX quien hace positivo el ahorro corriente.

En este mismo sentido, el resultado presupuestal del sector, quitándole el sesgo de PEMEX se hace mas negativo, como lo confirmamos también en el modelo de simulación. Es por tanto lógico que en la gráfica 21 la aportación de recursos de las EP al gobierno federal, sin incluir los recursos aportados por la paraestatal petrolera, sean negativos (9). Una vez mas reafirmamos las conclusiones del escenario 5 del

(9) Aunque no se incluye la aportación de cuotas de seguridad social, pero aún suponiendo que éstas fueran el doble de los impuestos pagados, el resultado seguiría siendo negativo.

modelo de simulación: financieramente es imprescindible PEMEX para el Estado.

Las causas y condicionantes del funcionamiento financiero y productivo del sector EP no petrolero, así como un análisis del impacto económico y político del funcionamiento del sector EP con y sin PEMEX, y el de esta paraestatal en particular, será tratado en el próximo capítulo. Por lo tanto se hace necesario concluir y consolidar los múltiples elementos puestos en el marco de nuestro análisis en una propuesta que sintetice el funcionamiento del intervencionismo estatal y en él a la EP en México.

PROPUESTA DE UN ESQUEMA SINTETICO DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL Y LA EP EN MEXICO.

Hemos aseverado que el intervencionismo estatal en nuestro país es complejo por los elementos parciales, heterogeneos e interactuantes de formas desarrolladas de actuación del Estado capitalista en una economía periférica.

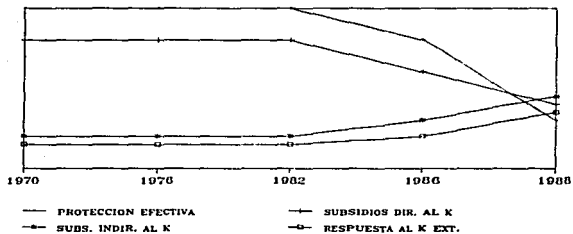
La discusión hecha hasta aquí nos permite proponer el esquema simplificado de la gráfica 25, integrado por 4 componentes: 1) la protección efectiva que incluye no sólo la protección en cuanto a diferenciales de precios, gravámenes y prohibiciones de importaciones, como lo señalaría la Teoría del Comercio Internacional, sino que también incluye la protección de tipo "paternalista" que el Estado da a los empresarios al rescatarlos de quiebras, etc.; 2) los subsidios directos al capital, que incluyen subsidios vía precio de bienes intermedios, servicios y energéticos producidos por las EP; 3) los subsidios indirectos al capital conformados por los apoyos financieros, subsidios por venta de productos intermedios y finales importados por abajo del precio del mercado mundial, y traslado directo de capital ya formado (10) y; 4) la respuesta al capital externo que incluye tanto la aceptación de inversión extranjera directa e indirecta, como la predisposición de hacer dúctil la estructura económica y laboral a las necesidades del capital mundial.

Desde 1970 y hasta 1982, antes del gran choque externo, consideramos que el modelo de intervención estatal era principalmente protector y subsidiador, con baja respuesta al capital externo (componente 4) y con uso escaso del mecanismo indirecto de subsidios (componente 3). A partir de 1982 los componentes cambian de dirección pero no desaparece ninguno de ellos, sino que se incorporan nuevos elementos a los componentes al modelo, por lo que se da un cambio en la modalidad en el patrón del intervencionismo estatal.

Efectivamente, por la entrada al GATT la protección comercial del exterior se reduce, pero no se elimina. De igual manera, la protección del Estado hacia las empresas privadas en lo económico y en lo laboral

(10) Ver en el Cap. 5 la discusión de este aspecto.

GRAFICA 25
INTERVENCIONISMO ESTATAL EN MEXICO
COMPORTAMIENTO APROXIMADO



tampoco se reduce en lo general, sólo que se hace selectiva, de manera que se protege mas a ciertas ramas productivas y a ciertos grupos y menos, o se da protección nula a otras. En este último caso se encuentran la mayoría de las empresas pequeñas y medianas.

Los subsidios indirectos son a partir de 1982 una de las modalidades preferidas por el Estado para continuar dirigiendo, como rector, la economía nacional, ante las presiones de los organismos económicos internacionales y de los acreedores extranjeros por reducir el déficit fiscal de todos sus sectores. En esta modalidad aparece con mas claridad el elemento traslado directo de capital que antes era casi inexistente.

Los subsidios directos para apoyar la formación privada de capital han disminuido en forma global, y se han hecho más selectivos, por lo que a través de este cambio en el matiz de precios y tarifas y formas de comercialización y financiamiento, el Estado protege y subsidia de manera desigual a las ramas, grupos y empresas.

La respuesta al capital extranjero (elemento 4) se ha hecho mas clara y eficaz. Aunque las empresas transnacionales y los acreedores tuvieron un papel importante en la actividad económica antes de 1982, los requerimientos de adaptación y respuesta que imponían a la economía y a la sociedad mexicana no eran determinantes del rumbo de la nación. A partir del punto de quiebre en las tendencias de los componentes señalados en la gráfica 25, el capital extranjero ha fortalecido su capacidad para influir y condicionar la estructuración económico-social de manera que ésta responda con mayor prontitud y disposición a sus intereses.

Esta nueva tendencia de los componentes del modelo de intervención estatal, así como la inclusión en ellos de nuevos elementos, permiten concluir que el modelo protector-subsidiador ha cambiado de modalidad, pero no está agotado, ni ha sido sustituido plenamente por otro; sigue vigente, aunque con los retos y problemas que implica la transición. La discusión específica de esta nueva modalidad la abordaremos en el capítulo 5.

CAPITULO 4.

EL SECTOR EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

I n t r o d u c c i ó n .

El funcionamiento deficitario del sector de EP no petroleras se vio seriamente cuestionado ante el segundo choque externo que llevó a fortalecer las políticas de austeridad con las que se había venido haciendo frente a la crisis. Ante la caída del mercado externo de capitales y por ende las alzas en las tasas de interés, no fue posible seguir contando con el endeudamiento externo como fuente amplia de financiamiento del déficit gubernamental, en el que como vimos antes, las EP empezaban a ser un condicionante restrictor.

Era necesario por tanto, disminuir el funcionamiento deficitario de la EP no petroleras y con ello reducir las presiones sobre el déficit fiscal. El subsidio a la formación privada de capital via precios y tarifas requerían revisarse, pues como anotamos, los ingresos corrientes de las EP en conjunto, fuera de PEMEX, no venían siendo suficientes para cubrir sus gastos de operación, menos aún sus necesidades de expansión.

Las características de la burguesía industrial prevalecen, por lo que no es factible plantearse la eliminación de subsidios via precios y tarifas, aunque la reducción en el déficit de operación de las EP debe revisarse. La eficiencia del sector no petrolero de EP, la asunción de pasivos, las relaciones laborales en las empresas, así como la eficacia en la gestión de sus directivos, serán los componentes básicos de las estrategias que guiarán la reestructuración del sector y su vinculación con las finanzas públicas, al tiempo que proporcionarán al Estado las opciones para readecuar la estructura productivo-distributiva y la gestión de la fuerza de trabajo a los requisitos de la nueva división internacional de trabajo.

LA POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS.

En el capitalismo desarrollado, de acuerdo con los esquemas teóricos puros, el Estado busca igualar la valorización privada de la pública a través de impuestos o subsidios que eliminen las "externalidades" monetarias o tecnológicas, o producir directamente los factores si el mercado es incapaz de lograr la asignación de recursos que iguale los precios al costo marginal (Due y Friedlander, 1981:64). Como discutimos en el capítulo 1, esta condición marginal implica que en la economía se cumplan todas las demás condiciones marginales.

En el capitalismo mexicano, las características del subdesarrollo plantean al Estado funciones a realizar más allá de las

contempladas en los modelos teóricos (1), de ahí que la determinación de precios y tarifas no se ajuste plenamente a los presupuestos teóricos existentes, pues además de buscar la igualdad de las utilidades públicas y privadas, el Estado debe impulsar el desarrollo económico vía industrialización, y los precios y tarifas de sus empresas han sido una de las medidas.

El funcionamiento productivo y financiero de las EP está determinado por la política económica, la que a su vez es condicionada por el financiamiento de las EP, como se vió en el capítulo anterior. Los precios y tarifas de las EP no pueden entonces fijarse por objetivos internos propios de cada empresa, deben responder al carácter global del intervencionismo estatal en cuanto al mercado interno.

La política de precios y tarifas en México había venido siendo un mecanismo de traslado de excedentes a los diferentes sectores privados en particular, al industrial. Los cobros por la venta de bienes o la prestación de servicios o por parte del sector público se había mantenido casi sin alteraciones y por abajo de sus costos de producción a pesar de las presiones inflacionarias. Como ya apuntamos, el rezago en la evolución de precios y tarifas de las EP trajo consigo el retraso en los ingresos corrientes de dichas empresas y con ello aumentaron los requerimientos de transferencias del sector central hacia las EP.

La crisis, que como planteamos en el capítulo anterior se recrudeció a finales de 1982, planteó la urgencia de llevar a cabo medidas preventivas para enfrentarla. Estas medidas, como vimos, fueron de corte básicamente ortodoxo, aunque con algunos elementos heterodoxos.

Entre los primeros, que han sido los predominantes, el gasto público y en él las transferencias fueron uno de los elementos claves anticrisis. Desde finales de 1982 la intervención del Estado "se propuso reestructurar el gasto público como medio para vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos necesarios en la estructura económica, política y social del país" (Cuaderno de Renovación Nacional VI: 15) a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica iniciado a finales de 1982 cuyos 10 puntos básicos hacen énfasis entre otras medidas en reducir el gasto público y hacer eficiente y honrado su manejo, aumentar los ingresos públicos y reestructurar la Administración Pública (2).

El déficit presupuestal, como analizamos en el capítulo 3, se redujo debido además de la reducción en el gasto, al incremento en los ingresos públicos por el alza de precios y tarifas de las

(1) Véase al capítulo 1 y 2 al respecto.

(2) De la parte correspondiente a la EP en la reestructuración nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

EP de los sectores siderúrgico, ferroviario, autotransportes y productos de PEMEX.

En 1984, se realizaron acciones fuertes para corregir el rezago de precios y tarifas como ya señalamos, pero se impactó positivamente el proceso inflacionario que se redució en 1985 por la continuación al alza de precios y tarifas públicas, por el efecto de los sísmos y por la especulación que generó el repunte de la inversión y del crecimiento económico.

A partir de 1985 el objetivo Estatal es sanear las finanzas públicas reduciendo aun más el gasto corriente, contrayendo las transferencias, reorientando la inversión hacia las áreas prioritarias y se empieza a buscar una mayor orientación de la planta productiva hacia el exterior, se continúa en la adecuación de la política cambiaria y el redimensionamiento del tamaño y estructura del sector público. Proceso que se intensifica a partir de 1986 ante el choque petrolero que redujo los ingresos del sector público, lo que impulsó un ajuste adicional a la alza en los precios y tarifas del sector público.

La caída en los precios del petróleo, aunada a los incrementos en las tasas de interés externa fueron amortiguadas en alguna manera por el aumento en las exportaciones petroleras, pero este renglón no compensó la presión del exterior sobre la actuación gubernamental.

La evolución de las transferencias a las empresas públicas dentro del gasto público presenta una clara reducción a partir de 1985 (cuadro No. 30), año en el que eran casi la cuarta parte del gasto programable, hasta llegar a ser al 17.1 de este gasto en el último año estudiado.

CUADRO No.30

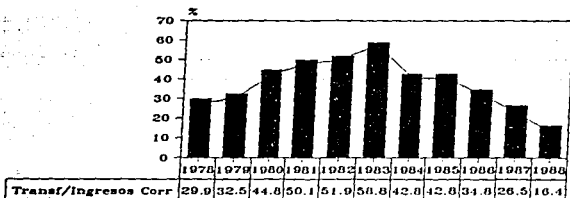
TRANSFERENCIAS COMO % DEL GASTO PROGRAMABLE.

AÑO	%
1982	21.7
1983	21.5
1984	23.8
1985	24.9
1986	21.0
1987	16.8
1988	17.1

FUENTE: Cuadernos de Renovación Nacional VI, Cuadro 11.

Como fuente de recursos para la operación y expansión de las EP controladas (sin PEMEX), las transferencias llegaron a ser más de

G R A F I C A 30. EVOLUCION DE LAS
TRANSFERENCIAS A LAS EMPRESAS PUBLICAS*
Transf.totales/Ingresos corrientes



■ Transf/Ingresos Corr

FUENTE:MMH, VI INF. DE GOBIERNO
*Sin PEMEX

la mitad de los ingresos corrientes en 1981, 1982 y 1983, pero a partir de 1985, por la puesta en práctica de medidas de contención a la crisis las transferencias a este grupo de empresas se ha venido reduciendo, hasta llegar a ser en 1988 sólo el 16% de los ingresos corrientes.

Aunque la mayor eficiencia en el funcionamiento de las EP no se deba exclusivamente a la reestructuración de precios y tarifas, éstas han influido positivamente en reducir las presiones financieras que el sector EP ejerce sobre el gasto público, presión que como analizamos en el capítulo anterior no podrá llegar a ser nula en tanto no se implante un nuevo modelo de acumulación y con él un nuevo patrón de intervencionismo estatal y de burguesía industrial.

PRECIOS Y ESTRUCTURAS DE MERCADOS.

Las empresas que como PEMEX concurren tanto al mercado interno como al externo, tienen un doble carácter en la determinación de sus precios. En el mercado internacional forman parte de un oligopolio poco diferenciado y altamente competitivo, donde en muchas ocasiones son tomadoras o seguidoras de precios, en tanto que en el mercado nacional funcionan como un monopolio estatal en los mercados de algunos productos y como oligopolios muy diferenciados y no competitivo, en otros. Por lo tanto la fijación de precios en los productos de exportación dependen más de las condiciones y negociaciones que se hagan en el mercado mundial que las condiciones internas del funcionamiento del sistema económico y del papel en el que deba jugar el Estado (3).

Nos referiremos entonces a la determinación de precios de las empresas públicas que operan en y para el mercado interno, ya sea en su carácter de monopolios públicos o como oligopolistas.

La determinación del precio a través de su igualación con el costo marginal no puede ser un criterio general adecuado a las condiciones y requerimientos del funcionamiento de las EP (4), puesto que las condiciones marginales que la igualdad implica no se cumplen. Si embargo cuando se trata de empresas que han obtenido niveles mínimos de costos y producen a este nivel, como es el caso de los monopolios gubernamentales, el criterio se asemeja al de la condición marginal ya que los costos medios se acercan o igualan a los marginales.

Los oligopolios públicos o mercados oligopólicos donde actúen EP determinarían precios por criterios emanados de la teoría moderna del oligopolio (Labiní, 1965). En este caso el precio (P_m) cubriría o igualaría al costo fijo promedio (k/x) por unidad producida, al costo variable medio o costo en sueldos y salarios de producir cada unidad (v/x) y una ganancia mínima aceptable (sm). Este criterio llevaría a las EP a fijar precios altos, ya que han sido instrumento de la política de empleos y de fomento al mercado para las empresas privadas, lo que ha hecho que sus costos y sobre todo los variables tengan proporciones mayores que las que tendrían sin estas condicionantes.

De manera que la fórmula:

$P_m = (k/x + v/x) (1 - sm)$ tendría para su aplicación, además de las limitaciones señaladas, el inconveniente de los diferentes

(3) Aunque estas influyen en los volúmenes producidos.

(4) La CFE ha propuesto este criterio pero sobre bases pragmáticas, donde considera que a los nuevos usuarios hay que cobrarles el incremento en los costos por proporcionarles el servicio y no cobrarles el costo fijo medio como también se propone (Véase Urdaivay y Villegas, 1983).

critérios que se usan en las EP para contabilizar costos, dado que estas entidades gozan de autonomía técnico-administrativa.

En términos generales la teoría financiera de la empresa señala que el déficit corriente y el déficit presupuestal se presentan cuando en una empresa los ingresos corrientes y los de capital, no corresponden a los gastos totales (corrientes y de capital). Esta situación que enfrentan en el primer caso algunas empresas públicas y en el segundo caso la totalidad del sector parastatal, puede tener varias causas:

- a) una inadecuada política de precios y de obtención de recursos propios en general (ingresos corrientes y de capital), de manera que no se cubren los gastos corrientes, y si se cubren, existe un volumen de planes de inversión excesivos en relación a la capacidad de autofinanciamiento o de financiamiento sano de las empresas;
- b) plantas de tamaño inadecuado (generalmente excesivos) en relación al mercado y a los objetivos sociales y políticos que la empresa debe cubrir;
- c) gastos corrientes desproporcionados, por ineficiencias técnicas y administrativas o por razones no económicas, que obligan a las empresas a operar de una manera deficitaria;
- d) planes de inversión excesivos y gastos de capital inadecuados o inconvenientes para el financiamiento eficiente y sano financieramente de la empresa.

El sector mexicano de EP ha sido eficiente en su operación (5) conjunta pues hemos visto que sus ingresos por venta, esto es precio por volúmenes o unidades producidas, han sido suficientes para cubrir sus gastos de operación, no así sus necesidades de expansión.

El peso de PEMEX en este resultado es definitivo, de manera que el sector EP no petrolero no obtiene ingresos que cubran sus gastos de operación y deben recibir transferencias corrientes de parte del gobierno federal, de manera que el resultado positivo que en su funcionamiento recibe PEMEX, sirve en parte para compensar el resultado negativo del resto del sector.

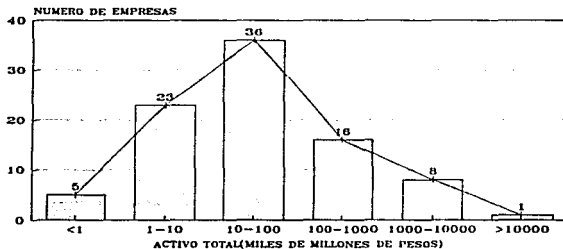
ESTRUCTURA DEL SECTOR EP.

A la heterogeneidad en el tipo de empresas que conforman el sector EP, corresponde también una diversidad en el tamaño de los establecimientos del sector. Para determinar la estructura y complejidad tecnológica (o modernización) de las EP se tomó como referente a la muestra de 89 empresas auditadas por la SECOGEF agrupadas por rangos de acuerdo al valor de sus activos totales y por indicadores de eficiencia y modernidad de sus plantas.

(5) Un estudio pionero y completo sobre la eficiencia de las EP mexicanas puede verse en Ruiz Dueñas, 1982.

La estructura del sector, en cuanto al tamaño de los establecimientos se conformó en 6 rangos que presentaron una distribución de frecuencias bastante cercana a la normal, lo cual indica que la hipótesis de dualismo o dicotomía en la estructura sectorial se rechaza. Esto es, se esperaba que el sector EP estuviera formado por un grupo pequeño de grandes empresas y un grupo mayoritario de empresas pequeñas y medianas, de manera que su distribución conformara una bimodal sobrepuesta. Sin embargo considerando el valor de los activos como variable aproximativa del tamaño de las empresas, se encontró (Gráfica 31) que el sector está compuesto por un gradiente de empresas que van desde el tamaño pequeño hasta el muy grande, predominando las empresas de tamaño medio.

GRAFICA 31
DISTRIBUCION DE EP(*) SEGUN SU
ACTIVO TOTAL (1985)



(*) Auditadas por SECOGEF.

La mayoría de las EP de los dos últimos rangos de activos corresponden a empresas industriales, las cuales actúan en ramas y claves industriales altamente concentradas, donde al menos una de las 4 mayores empresas es propiedad del Estado. El resto de las empresas puede considerarse que actúan en mercados oligopólicos más competitivos.

Para tener una visión mejor perfilada del tamaño y estructura del sector EP, se requiere analizar indicadores adicionales que permitan constatar si el tamaño de los activos corresponde al papel de cada empresa en el mercado, es decir, si una empresa está utilizando sus activos para generar ventas o si se trata de empresas que tienen grandes inversiones realizadas, pero con una alta capacidad ociosa.

En este sentido se planteó la hipótesis nula (H_0) de que los rangos de insumo y ventas de las EP serían independientes, de manera que pudiera comprobarse si los activos más grandes correspondían a las empresas con mayores ingresos por ventas. En el cuadro 30 se presenta la información correspondiente a la cual se le aplicó el coeficiente de correlación por rangos de Spearman y se obtuvo el

siguiente resultado para 85 de las 89 empresas auditadas (6):

Siendo $n = 85$

$$D_i^2 = 18875$$

$$r_s = 1 - \frac{6 D_i^2}{n(n^2 - 1)}$$

$$r_s = 0.82$$

donde D_i es la diferencia entre rangos, y n el número de observaciones apareadas de activos y ventas.

Para $\alpha = 0.005$, $Z_{\alpha/2} = 1.96$

H_0 se acepta si $-1.96 < Z < 1.96$

H_0 se rechaza si $Z > 1.96$ o si $Z < -1.96$

Como $Z = 7.52$, H_0 se rechaza, por lo tanto, los rangos no son independientes, esto es hay una perfecta o positiva correlación de rangos indicando que las empresas con activos más grandes son las que a su vez tienen las ventas más altas.

(6) Se tomó la información de 1985, año para el cual 4 empresas no tuvieron información disponible. Véase el listado No. 2 en el apéndice.

DIVERSIFICACION DE LAS EP.

Como hemos anotado el Estado participa en mayor o menor medida en la producción de bienes y servicios y en su distribución, en casi todos los sectores de la economía. Pero como se discutió en el capítulo 2, el sector industrial es el que se considera pivota del desarrollo de un país que como México se encuentra en la periferia capitalista, de ahí que como también apuntamos en el primer capítulo, sea uno de los más estudiados y donde más énfasis se ha hecho en el caso de la EP.

La EP industrial representa más del 60% de los ingresos corrientes totales de los organismos y empresas controlados, presupuestalmente y más del 80% de los gastos de capital o inversiones que se realizan en el sector. Este es un indicador de la importancia que tiene la industria paraestatal en las funciones netamente económicas del intervencionismo estatal vía EP.

Hasta 1983, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales había 11 ramas donde se encontraba la producción nacional estatal "demostrando una diversificación más aparente que real" (Delgado, et. al., 1985). El núcleo de la industria estatal se ilustra en el cuadro 31 y representa a más del 80% del total de la industria. El Estado participaba en 15 de las 42 ramas industriales, pero en 21 de ellas su participación era inferior al 10% del valor de la producción (Ibid.).

CUADRO No. 31
EL NUCLEO DE LA INDUSTRIA ESTATAL
(Participación porcentual en el total de la industria estatal)

RAMA	1978	1981	1983
AZUCAR	3.3	6.2	5.1
PESCADOS Y MARISCOS	3.2	3.0	4.5
BENEFICIO DE TABACO	2.3	1.1	2.0
TEJIDOS DE FIBRAS DURAS	0.8	0.6	0.4
REFINACION DE PETROLEO Y DERIVADOS	32.3	27.4	43.8
PETROQUIMICA BASICA	7.8	6.6	8.9
FERTILIZANTES	3.3	2.6	3.2
INDUSTRIAS BASICAS DEL HIERRO Y EL ACERO	20.6	24.8	17.1
COBRE Y ALEACIONES			
VEHICULOS AUTOMOVILES	7.8	9.6	1.4
EQUIPO Y MATERIALES DE TRANSPORTE	1.9	2.3	1.6
SUBTOTAL NUCLEO	83.3	84.2	87.0
TOTAL INDUSTRIA ESTATAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE Delgado, Orlando, et. al. (1985: 15).

Para 1985, la participación estatal había disminuido en bienes de consumo duradero y en productos intermedios no petroleros y había aumentado en bienes de consumo no duraderos (Cuadro No. 32). Las ramas con dominio estatal superior al 50% de la producción eran, azúcar, abonos y fertilizantes, industrias básicas del hierro y el acero y equipo y material de transporte (excepto automóviles) y en la extracción y refinación de petróleo que participa con el 100% (7). Existe una presencia también importante de las EP en ramas como petroquímica y química básica, alimentos para animales, muebles y accesorios metálicos estructurales. Llama la atención el repliegue estatal en las ramas de bienes de capital.

El Estado entonces está reagrupando sus áreas de influencia en las ramas industriales para perfilar lo que parece ser un modelo de industria complementaria a la privada, que provea insumos generalizados y bienes de consumo, para contribuir a generar el conjunto de condiciones necesarias para un desarrollo industrial que esté liderado por la empresa privada, nacional o extranjera y no directamente por las EP industriales.

CUADRO No. 32

PARTICIPACION ESTATAL EN EL VALOR DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, SEGUN TIPO DE BIEN. (Datos en porcentajes)

	1978	1981	1983
BIENES DE CONSUMO NO DURADERO	3.9	5.2	6.7
BIENES DE CONSUMO DURADERO	18.5	19.1	7.3
BIENES INTERMEDIOS NO PETROLEROS	10.5	12.3	11.9
BIENES DE CAPITAL	3.4	4.6	4.8
SUBTOTAL INDUSTRIA NO PETROLERA	7.3	9.1	8.6
REFINACION DE PETROLEO Y DERIVADOS Y PETROQUIMICA BASICA	100.0	100.0	100.0
TOTAL INDUSTRIA ESTATAL	11.7	13.1	16.5

FUENTE: Delgado, et. al., 1985.

"El Estado, al concentrarse en la producción de insumos y de algunos bienes de consumo masivo, seguramente podrá mantener por esa vía, además de las que le abren todos los restantes instrumentos de política económica, su rectoría sobre el proceso económico, entendiendo a esta como cierto poder a inducir o vetar líneas de

(7) Un análisis completo de nivel de ramas y clases censales puede verse en Erhke (1978), Delgado, et. al., (1985) y en Casar y Pérez (1988).

desarrollo, pero difícilmente lo podrá liderear" (Delgado, et. al. 1985:20), ya que abandona las ramas productoras de bienes de consumo duradero que se han considerado como las ramas punta en cuanto a modernización y posibilidades de efectos encadenados hacia el resto de la planta productiva industrial.

Así, este primer acercamiento nos lleva a la conclusión de que el Estado a través de la EP se reserva sólo un derecho de veto y no podrá ser el líder del proceso de modernización y desarrollo industrial. Sin embargo, el Estado puede vetar o impulsar estrategias de industrialización a través del programa de compras del gobierno federal y de las EP y por supuesto, a través de medidas de política económica y puede inducir o incluso encabezar el proceso secundario exportador a través de sus empresas vía la reestructuración de este sector, como se verá en el capítulo 5.

Por ahora vamos a incursionar sólo en algunos factores que nos permitan dilucidar de mejor manera la estructura y conformación del sector, así como discutir las posibilidades de las EP de comandar el nuevo proceso industrial y con que modalidades. Otros elementos serán incluidos al análisis posteriormente.

El análisis estructural de la industria mexicana permite concluir que ésta posee las características que corresponden a cualquier industria moderna de un país desarrollado (8), pero tiene elementos propios como son la alta participación del capital extranjero y estatal que le dan características específicas, entre ellas el alto grado de dependencia tecnológica del extranjero. La industria mexicana está formada también por un sector tradicional y poco avanzado tecnológicamente, lo que conforma una estructura dual; por un lado un sector moderno y por otro, un sector tradicional.

En el sector moderno tiene un papel importante el capital extranjero y estatal y en el tradicional el capital privado nacional (Martín, 1987:82). La estructura por ramas revela que la hipótesis que afirma que las industrias de bienes durables e intermedios son las más modernas que el resto, se encuentra sin fundamento, y al parecer, son las industrias de bienes de consumo las más modernas (Martín, *Ibidem.*)

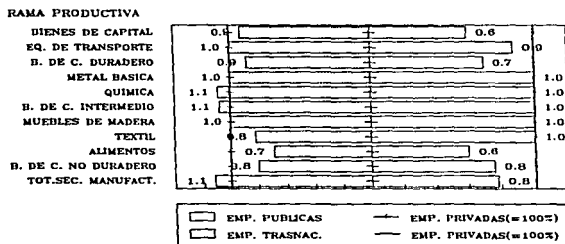
Lo anterior indica que las EP se han empezado a reagrupar en las ramas más modernas, aunque siguen predominando en las de bienes intermedios y se están retirando de las de bienes de capital. Considerando en estas ramas indicadores como capacidad instalada, tecnología moderna, niveles de automatización y eficiencia administrativa se encuentra que las EP son iguales de eficientes que las empresas privadas nacionales o extranjeras en las ramas de muebles de madera y metal básica; son igualmente productivas o eficientes que las privadas nacionales en química, textil y bienes

(8) Véase el trabajo de Martín Moreno, 1987 y Hernández Laos, 1988, para una discusión exhaustiva.

de consumo intermedio y en las ramas donde son menos eficientes que las empresas nacionales, tienen niveles comparables con los de las empresas trasnacionales. Estas a su vez son más eficientes que las nacionales sólo en las ramas de bienes de consumo intermedio y química, con lo cual su eficiencia promedio excede a las de las empresas privadas nacionales y a las de las EP (Gráfica 32).

No se puede afirmar que la eficiencia y, en particular la productividad del sector paraestatal, se encuentra por abajo de los niveles de la empresa privada, ya que el conjunto de entradas y salidas de los procesos productivos y la compleja interrelación sectorial producen efectos en el sistema total. La medición precisa de la eficacia de la empresa pública sobre todo la financiera, previa definición de la estructura real de los costos del país, develaría cuanto de la eficiencia "privada" surge del conjunto paraestatal" (Ruiz Dueñas, 1982: 74).

GRAFICA 32. EFICIENCIA * DE LAS EMPRESAS
POR RAMA PRODUCTIVA Y TIPO DE PROPIEDAD



FUENTE: IDEX. LAOS-ENRIQUE, 1980.

* Incluye cap. instalada, tecnología, automatización y eficiencia administ.

LA EFICIENCIA OPERATIVA DE LAS EP.

La eficiencia productiva significa la maximización de bienes o servicios al mínimo costo. Esto implica una maximización en la relación capital trabajo o en la relación capital producto de estilo neoclásico, incluyendo además objetivos sociales como el empleo, el bienestar social, etc. (Ruiz Dueñas, 1982: 43-44). La eficiencia financiera refleja el nivel de las utilidades, montos de transferencias via precios y tarifas, subsidios a determinados sectores, nivel de autofinanciamiento y, en términos generales, representa una cuantificación de la eficacia funcional financiera, entendida esta como calidad en la gestión, capacidad gerencial y certeza en la función directriz (Ibid.).

Dentro de la eficiencia financiera hemos incluido la denominada eficiencia operativa o relación ahorro corriente entre ingreso corriente de las empresas, con el fin de dilucidar que empresas y cuales sectores son los que tienen mayor influencia en el resultado del ahorro corriente de las empresas agrupadas de forma aproximada por sectores productivos.

El cuadro 32 presenta la relación ahorro corriente, ingreso corriente de las principales empresas controladas presupuestalmente, que como afirmamos son representativas del total del sector EP. Cuando esta relación es positiva indica que la empresa obtiene ahorro corriente y por lo tanto que los ingresos por venta de su producción son suficientes o exceden las erogaciones que el financiamiento de la empresa exige. Cuando la razón es negativa indica que se trata de una empresa que requiere apoyo via transferencia de recursos del sector central o recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento para poder seguir operando y contribuyendo a los objetivos del intervencionismo estatal.

En el sector energético PEMEX y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC) tienen a lo largo del período estudiado, una relación positiva, no así la Comisión Federal de Electricidad que de 1978 a 1983 presentó una tendencia decreciente en la eficiencia operativa, y a partir de entonces la relación se hace cada año menos negativa, indicando con ello que la política de ingresos se ha hecho más adecuada a los criterios financieros.

La gráfica 33 complementa la información para evaluar el impacto de cada EP en el resultado financiero global del sector, y muestra como el monto de transferencias otorgadas a CFE ha sido uno de los mayores, aunque decrece el último año del análisis. La CFE, como se verá en seguida es una de las vías de subsidio, tanto a la formación privada de capital como al consumo, que más se ha utilizado en el modelo de intervencionismo estatal.

EFICIENCIA OPERATIVA POR SECTORES

La energía eléctrica barata tanto para la industria y los servicios, como para el consumo residencial ha sido uno de los pilares de la industrialización y urbanización del país en la estrategia industrializadora hacia el desarrollo.

La producción o generación de energía eléctrica se enfrenta a un mercado diferenciado y disímil. El 88% de sus usuarios son familias que utilizan la energía para fines de consumo residencial o privado y a ellos se les vende sólo el 20% de la producción; en tanto que el 0.3% de los usuarios son establecimientos industriales donde la energía eléctrica es un insumo insustituible para la producción y sus compras representan el 68% de la energía generada en el sector.

Esta característica del mercado hace que el aprovisionamiento de energía eléctrica para uso residencial requiera de una amplia y compleja red de instalaciones y mantenimiento, a la cual se destinan muchos de los recursos que vía de transferencias de capital recibe el sector y que por las características de los usuarios no tendrían capacidad de reembolsarlos al productor.

Los usuarios industriales y comerciales utilizan una red más directa y pagan el costo del equipo final para el aprovisionamiento de la energía eléctrica. Esto nos permite inferir, que el consumo obtiene en primera instancia un mayor subsidio que la producción y que el requerimiento de energía eléctrica accesible a toda la población es además de una condición necesaria para el desarrollo industrial, una reivindicación popular que ha sido tomada como símbolo del factor corporativo entre el Estado y los diferentes grupos sociales.

El cuadro 33 presenta una información de costos y tarifas cargadas a los diferentes tipos de clientes. Sólo en el caso del sector industrial la tarifa cobrada corresponde a un precio que cubre y supera ligeramente el costo medio de producción. El riesgo agrícola y los usuarios residenciales, tienen tarifas más bajas, con las que no llega a cubrirse ni la tercera parte del costo de producción. Con esta información empieza a dilucidarse porque las dos empresas del sector eléctrico no obtienen ingresos suficientes, ni siquiera para cubrir sus costos de operación, menos aun para hacer frente a los crecientes esfuerzos de inversión para expandir la red, como lo exige la actividad productiva-distributiva y la urbanización acelerada del país.

Lo anterior no significa de ningún modo que el subsidio vía energía eléctrica se realice sólo para el uso no comercial, aunque la industria tiene una relación precio/costo igual a 1.09 ello no implica que no recibe subsidios. Es claro también que un precio que apenas cubre el costo medio de producción, deja un margen de

ganancias nulo y que elimina la posibilidad de obtener recursos propios para financiar la expansión de la producción; cuya postposición o retardo es crítica para el funcionamiento de la economía por lo que las finanzas públicas deben enfrentarlos.

CUADRO No. 33
USUARIOS, COSTOS Y PRECIOS DE LA ENERGIA ELECTRICA.
(a diciembre de 1987)

TIPO	No. DE USUARIOS	%	COSTO MEDIO (\$KWH)	PRECIO MEDIO (1)	PRECIO/COSTO
RESIDENCIAL	12 360 600	87.7	94.06	30.04	0.32
INDUSTRIAL	49 085	0.3	35.00	38.30	1.09
COMERCIAL	1 565 117	11.1	88.57	60.81	0.69
SERVICIOS	61 436	0.4	54.92	37.25	0.68
RIEGO AGRICOLA	65 940	0.5	46.13	6.90	0.15
REVENTA Y EXPORT.	2	0.0	29.83	n.d.	n.d.
TOTAL	14 102 180	100.0	53.76	34.09	0.63

(1) No incluye impuestos.

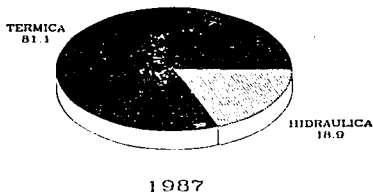
FUENTE: C.F.E. Informe de Labores 1986-1987, México, SEMIP.

La energía eléctrica que se genera en México Proviene en un 81% de procesos térmicos y sólo al 19% de fuentes hidráulicas (Gráfica 33). El energético básico para producir electricidad, el petróleo, es suministrado al sector por abajo de su costo y del precio internacional, ello indica que si bien la industria recibe un subsidio menor vía tarifas, recibe igual subsidio al resto de los usuarios vía costo primario de producción. Una vez más queda demostrado que el elemento subsidiador del modelo, intervencionista estatal se ha reducido ligeramente, pero no se ha eliminado.

Las empresas del sector bienestar social obtienen ingresos suficientes para cubrir sus gastos de operación, como tendencia. El IMSI presenta una relación ahorro corriente/ingreso corriente negativa de 1982 a 1986 por lo que recibe importantes montos de transferencias, las cuales desaparecen en los dos últimos años del periodo analizado (9). La alta afiliación de trabajadores y el periodo de cobertura para ellos y su familia después de quedar

(9) Un análisis completo de la seguridad social en México y de la crisis financiera del sector puede verse en Soria, Víctor M. en: Gutiérrez Garza (Coord.) 1988, No. 2.

GRAFICA 33
ENERGIA ELECTRICA GENERADA
POR TIPO DE PLANTA



FUENTE: CFE, Informe de Labores 1986-1987

desempleados, fueron algunas de las repercusiones de la crisis de la economía en este sector.

En el sector comunicaciones y transportes, sólo Ferrocarriles Nacionales (considerada como ya integrada) no presenta una eficiencia operativa positiva, el resto, esto es, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Aeromexico y Caminos y Puentes Federales de Ingreso, obtienen ingresos suficientes para cubrir los requerimientos financieros de su operación (10), por lo que son escasas las transferencias que reciben, a excepción de Ferronales

(10) CYPFISC en 1983 y 1984 presenta una fuerte caída en la relación ahorro/ingreso.

(Gráfica 34) que es el tercer destinatario de importancia de las transferencias.

El modelo subsidiador ha abarcado la reducción de costos de la producción privada, así como también los costos de transportación. El ferrocarril es el medio más usado para transportar materias primas, alimentos y productos terminados, siendo el sector industrial el principal usuario de este medio de transporte (Gráfica 36). Así, los ingresos por transportación de pasajeros son mínimos en comparación con los ingresos que FERRONALES recibe por carga comercial (Gráfica 35).

Si como discutimos en el apartado anterior, las tarifas ferroviarias se mantuvieron casi sin cambio y el sector ferrocarriles ha requerido de grandes transferencias incluso para su operación, el sector industrial ha sido uno de los principales beneficiarios de los subsidios vía tarifas del sector.

En el grupo de empresas que se relacionan con las actividades agropecuarias se observa una tendencia a reducir la relación negativa ahorro corriente/ingresos corrientes a partir de 1983 (cuadro 32 continuación). Productos Pesqueros Mexicanos inclusive logra una relación positiva en 1987 pero en conjunto estas empresas tienen precios que no alcanzan a cubrir sus costos de producción y por tanto requieren transferencias del gobierno central.

Destaca la situación de Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) cuya eficiencia operativa se redujo considerablemente a partir de 1982, sin que hasta la fecha se haya podido revertir la tendencia.

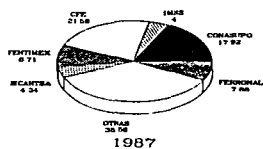
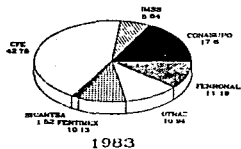
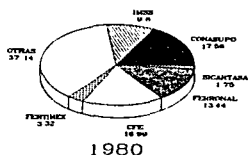
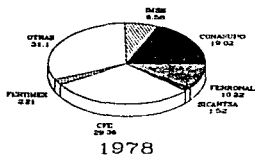
Las empresas de este sector producen y distribuyen insumos y bienes básicos cuyos precios son un instrumento de fomento a las actividades agropecuarias y a su vez uno de los caminos para lograr bienes salarios que garanticen niveles de remuneración no elevados a la clase trabajadora, para garantizar márgenes adecuados de ganancia a la industria y los servicios.

Hay entonces un doble destino aparente de los subsidios vía precio de las empresas de este sector; los consumidores y los productores, sin embargo son estos últimos los que al final, y tanto de manera directa como indirecta reciben los beneficios de las transferencias que requieren las empresas productoras de bienes e insumos básicos, confirmandose una vez más la vigencia del elemento subsidio directo del modelo intervencionista estatal mexicano, planteado en el capítulo 3.

Las EP agrupadas en el sector metal mecánico tienen una fuerte influencia del mercado externo tanto por las exportaciones e importaciones de insumos productos necesarios para la fabricación

de sus bienes finales, como por la importación de bienes de capital

G R A F I C A 34. ESTRUCTURAS DE LAS TRANSFERENCIAS A LAS EMPRESAS PUBLICAS CONTROLADAS PRESUPUESTAMENTE



y tecnología (11). Tienen además limitantes tecnológicas para adecuarse a mercados de tamaño pequeño o mediano debido a la no divisibilidad tecnológica de sus procesos y requieren largo tiempo de maduración como proyectos productivos. Estas condiciones, entre otras han hecho que la eficiencia operativa de las empresas públicas de la rama metal mecánica sea negativa, pero con una tendencia a disminuir su negatividad a partir de 1985.

En este sector destacan dos empresas; Diesel Nacional (DINA) cuyos ingresos corrientes se alejan cada vez más de la igualdad con los gastos corrientes y Altos Hornos de Mexico (AHMSA) que en el último año estudiado logró un ahorro corriente positivo. Uno de los complejos siderúrgicos más grandes del país, la Siderúrgica Lazaro Cárdenas - Las Truchas ha requerido en los últimos años transferencias para compensar sus ingresos por ventas, pero a pesar de que éstas han aumentado (de 1.52 del total de transferencias en 1983 a 4.34 en 1987) la tendencia en su eficiencia operativa es positiva.

Una vez más, los precios de los insumos de alta difusión que produce el sector han sido una vía de subsidio al desarrollo industrial del país. En esta caso tanto la iniciativa privada como las EP industriales, la rama de la construcción pública y privada, se han beneficiado con la política de protección y precios bajos del sector (12).

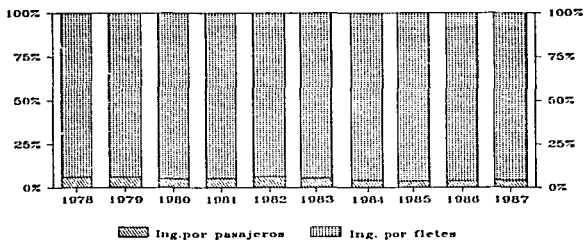
El último agrupamiento de EP controladas incluye empresas productoras y comercializadoras de básicos (tanto insumos como productos finales). La Productora e Importadora de Papel (PIPSA) y el Instituto Mexicano del Café (IMECAFE) que se relacionan con la comercialización de productos intermedios, han tenido una influencia operativa creciente desde 1985, llegando incluso a tener ahorros positivos en 1987. CONASUPO, que aunque produce y comercializa insumos, tiene una actividad más relacionada con los consumidores, es la segunda empresa receptora de transferencias (Gráfica 34) después de CFE, y aunque ha mejorado su eficiencia operativa, esta sigue siendo negativa (13).

(11) Véanse al respecto los trabajos de De la Garza, Mónica, 1988, Zapata, 1978 y NAFINSA, 1988, donde además se encuentra un análisis completo del sector metal-mecánico y de empresas como SICARTSA, así como Villarreal, 1988 y Restrepo, et. al., 1984.

(12) Un análisis de las condiciones técnico-productivas de funcionamiento y niveles de eficiencia de las empresas del sector metal mecánico se encuentra en los trabajos de Monserrat y Taboada en: De la Garza, Mónica, 1988 y en Villarreal, 1988.

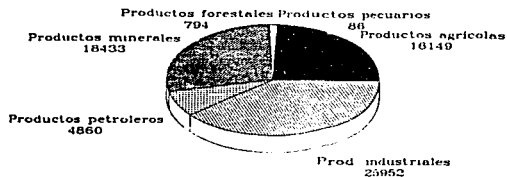
(13) Un estudio completo del funcionamiento de CONASUPO en cuanto a sus objetivos y logros puede verse en Vera Ferrer, 1987 y en Esteve, 1982.

GRAFICA 35. FERRONALES
INGRESOS POR: PASAJES Y FLETES DE CARGA
COMERCIAL. ESTRUCTURA PORCENTUAL



FUENTE: FERRONAL. INFORME DE ACTIVIDADES

GRAFICA 36. CARGA COMERCIAL TRANSPORTADA
POR FERRONALES. DISTRIBUCION PORCENTUAL
(Miles de toneladas)

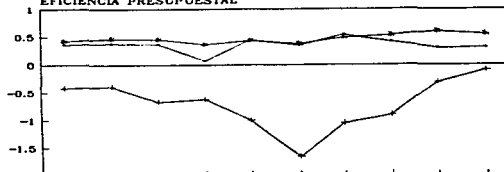


1986

FUENTE: FERRONALES. INFORME DE ACTIVIDADES

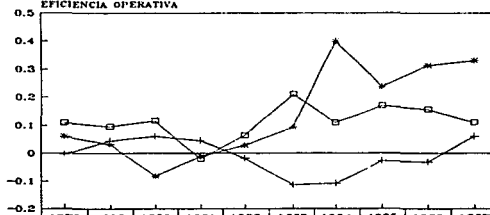
CUADRO 32.
EFICIENCIA PRESUP. EP CONTROLADAS
(RESULTADO PRESUP./INGRESO CORRIENTE)

EFICIENCIA PRESUPUESTAL



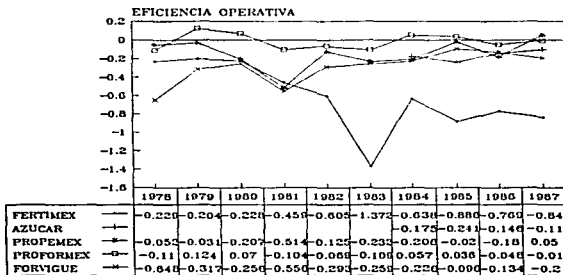
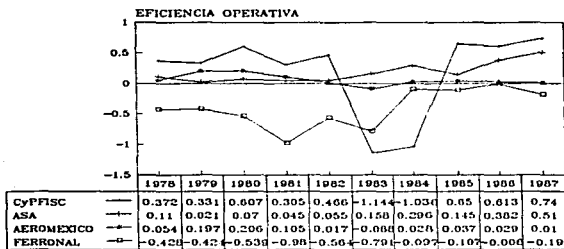
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PEMEX	0.304	0.361	0.367	0.072	0.45	0.35	0.54	0.413	0.303	0.31
CFE	-0.42	-0.393	-0.669	-0.622	-0.998	-1.682	-1.056	-0.904	-0.313	-0.1
CLFC	0.424	0.169	0.454	0.368	0.420	0.378	0.466	0.527	0.598	0.55

EFICIENCIA OPERATIVA

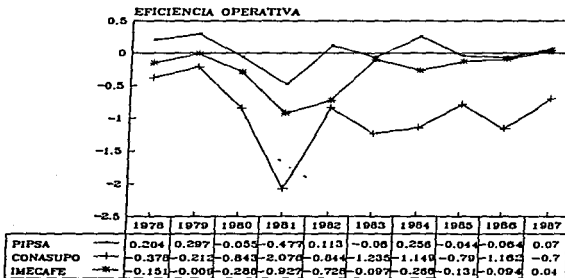
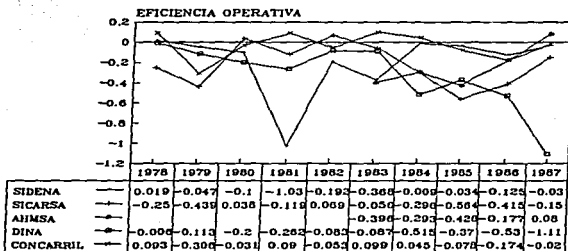


	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
IMSS	-0.003	0.044	0.061	0.046	-0.018	-0.114	-0.109	-0.028	-0.032	0.06
ISSSTE	0.06	0.032	-0.083	-0.011	0.027	0.093	0.4	0.239	0.313	0.33
LOTENAL	0.109	0.095	0.116	-0.021	0.083	0.211	0.109	0.169	0.156	0.11

C U A D R O 32. Continuacion
EFICIENCIA OPERATIVA. EP CONTROLADAS
(AHORRO CORRIENTE/INGRESO CORRIENTE)



C U A D R O 32. Continuacion
EFICIENCIA OPERATIVA. EP CONTROLADAS
(AHORRO CORRIENTE/INGRESO CORRIENTE)



OTROS ELEMENTOS DEL MODELO SUBSIDIADOR.

El funcionamiento deficitario creciente del sector público refleja una gran transferencia directa de recursos derivados del petróleo y del endeudamiento, hacia el sector privado de la economía por el mecanismo de subsidios directos, apoyos tributarios y por el gasto público, cuyo propósito ha sido generar condiciones de rentabilidad para impulsar la dinámica de acumulación de capital en el país (Huerta, 1986: 73), donde el sector EP ha tenido un papel primordial.

Hemos visto que sin PEMEX el sector EP no obtiene ingresos suficientes para cubrir sus gastos de operación, o sea, incurre en una pérdida contable, la cual se cubre en parte con las transferencias (o subsidios) del gasto público. Esto es así porque como analizamos los precios y tarifas generan ingresos por venta inferiores al gasto al costo de lo vendido, además de que las EP deben incurrir en costos mayores a los que tendrían en otras circunstancias por estar comprometidas a cumplir su papel de incentivar la formación privada de capital.

"El sector paraestatal, en particular dos de sus mayores organismos descentralizados, PEMEX y CFE, con apoyos otorgados el gobierno federal (14), estimulan a las empresas privadas conforme a los diversos acuerdos que establecen los distintos programas de Fomento, al proporcionar precios diferenciales en el consumo de energéticos industriales. Así mismo se han dispuesto precios preferenciales en las tarifas del sistema ferroviario estatal y la distribución y comercialización de productos de empresas registradas en tales programas" (Ruiz Dueñas 1982, 1: 82).

El modelo de intervencionismo estatal se refleja claramente en el campo de la EP. La fijación de precios y tarifas ha sido y es uno de los instrumentos de la parte subsidiadora y protectora del modelo, aunque como señalamos en el capítulo anterior, la crisis fiscal del Estado mexicano ha reducido la importancia de su actuación.

Pero no es sólo la función acumulación la que se ha buscado cumplir a través de los precios y tarifas de las EP y la función legitimación se ha logrado también, en parte, por esta vía. Sabiendo el impacto que tienen sobre la inflación y por tanto sobre el poder adquisitivo de los trabajadores, los precios y tarifas de las EP que producen y comercializan bienes y servicios básicos, y de impacto que sobre los costos y por tanto sobre las ganancias de las empresas privadas tienen los precios y tarifas de las empresas del Estado, para asegurar que tanto la determinación como cualquier modificación no causará alteraciones al orden social, en 1977 se

(14) Se refiere a las transferencias corrientes y de capital.

constituyó un Comité Especial de Precios y Tarifas del Sector Público (15) formado por las Secretarías de Comercio, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Gobernación y Trabajo y Previsión Social.

Estas Secretarías, además de proponer Programas sectoriales o individuales de desarrollo y mejoramiento productivo de las EP, estimarían el efecto de sus recomendaciones sobre los precios finales a los consumidores. Se trata entonces de una determinación de precios que no era exclusivamente técnica o económica, pues las dos últimas Secretarías mencionadas tienen más que ver con la parte política del Estado que con la económica.

Después de la agudización de la crisis, en 1985 este comité se reestructuró y quedó con un carácter intersecretarial, pero ya ni Gobernación ni Trabajo y Previsión Social formaban parte de él, pues la evaluación de la estabilidad social revelaba una "vitalidad política" del Estado para implementar medidas técnicas en este campo.

Hasta aquí podemos concluir que el sector EP sin PEMEX, ha podido funcionar y se ha desarrollado de manera "artificial" por las transferencias corrientes y de capital que han cubierto sus pérdidas y sus necesidades de expansión y por la asunción de pasivos que el Estado ha hecho en algunos casos para facilitar el manejo financiero de las empresas. La política de austeridad ha marcado acotamientos a este elemento del modelo intervencionista, pero hasta la fecha no puede considerarse que esta forma de intervención estatal haya llegado a su límite o esté a punto de agotarse.

Lo que aparece como una pérdida o una ineficiencia operativa de las EP, es producto de las necesidades del Estado como capitalista colectivo y no puede considerarse solamente como producto de la "ineficiencia" de las EP. La pérdida de las EP se traduce en ganancias para los productores privados y en subsidios para los consumidores, de ahí que el sector EP no sea el destinatario final de las transferencias que recibe, sino un intermediario de excedentes. De igual manera, las ganancias que obtienen algunas EP no tienen como meta final la propia empresa, sino que pasan a formar parte de los recursos globales de que el Estado dispone para cubrir sus funciones.

Estos mecanismos que han permitido justificar algunas ineficiencias se están revisando para reducir al mínimo los resultados presupuestales negativos que no se deban al papel que el Estado les asigne a cada EP dentro de este "intermediarismo de excedentes".

(15) Diario Oficial, 24 de enero de 1977.

TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS FUERA DEL PRESUPUESTO.

Las transferencias y subsidios que hemos analizado hasta aquí, son exclusivamente las contabilizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero estos no son los únicos componentes de los elementos subsidiador y protector del intervencionismo estatal mexicano. Es necesario incluir transferencias no explícitas ni contabilizadas como tal.

En este caso se encuentran los recursos que las EP dejan de percibir por vender insumos y bienes salario a precios menores que los internacionales, o lo que las empresas dejan de ganar por proveer a la industria con insumos que tienen que importarse ante la restricción de la producción interna y que se venden por abajo del precio de compra o precio del mercado mundial, sin incluirle además, los costos por manejo y distribución.

Cabe aclarar que si bien en el caso de insumos de alta difusión tanto el gobierno federal como el sector EP son receptores de estos subsidios, al igual que de algunos de los montos vía precios y tarifas, es el sector privado nacional o extranjero el principal destinatario de tales recursos.

Aunque como apuntamos, no es sencilla su cuantificación, y su carácter de subsidios imputados requiere información de no fácil acceso, el caso de PEMEX ilustra claramente el funcionamiento de esta parte del elemento subsidiador de la intervención estatal. En primer lugar la empresa más grande del país, PEMEX importa insumos petroleros, químicos y petroquímicos cuya producción es insuficiente o no se realiza en el país. En el cálculo del precio de venta (reventa) de tales importaciones no se consideran los gastos de internación y los productos que fueron comprados en dólares se venden en pesos por debajo de su costo facturado (16) lo cual implica una pérdida al convertir estos ingresos a dólares para cubrir el costo de lo importado.

Un paréntesis antes de seguir el análisis. Las EP no cuentan con los beneficios del FICORCA, el cual sólo cubre a las empresas privadas, esto, aunado a que los regímenes fiscales especiales y de fomento no incluyen tampoco a las EP, hacen que las condiciones de funcionamiento del sector paraestatal sean menos favorables que las del sector privado.

El resultado presupuestal tanto del sector público en su totalidad, como del sector EP en particular, es un resultado que encubre el

(16) Véase Manzo, 1988.

funcionamiento subsidiador del Estado, pues los ingresos corrientes o por venta son inferiores a los que se obtendrían en un modelo de intervencionismo no subsidiador, donde los precios y tarifas serían iguales a los costos y los gastos corrientes no estarían incrementados por las erogaciones adicionales que le implica al sector EP mantener empleos y otras erogaciones que poco tienen que ver con el funcionamiento técnico de las empresas.

A pesar de la fuerte reducción presupuestal del sector EP, la reducción en el empleo de este sector sólo fue el 5% de la reducción total, ya que ante la contracción de la demanda efectiva, las EP tienen más restricciones que las privadas para despedir personal, pues se convierten en ese sentido en instrumento de la política económica y en uno de los medios para eliminar o reducir los conflictos sociales que genera la austeridad.

Siguiendo la metodología y el análisis de Manzo (17) se encuentra que si se agregan los ingresos que las EP no obtienen por ser mecanismo de transferencia de excedentes vía precios y tarifas, etc., resulta que los ingresos totales de PEMEX superan a los gastos corrientes y de capital, por lo que existe un remanente o "excedente repartible" que es transferido a otros agentes mediante la operación de tres circuitos financieros básicos: el circuito subsidios, que beneficia a los clientes locales (sean nacionales o extranjeros), el circuito deuda que favorece a los acreedores y el circuito fiscal, cuyo saldo resulta favorable al gobierno federal. Así el déficit financiero de PEMEX se explica por la transferencia de recursos a otros agentes en montos superiores al excedente generado, a consecuencia de las funciones macroeconómicas que le han sido asignadas (Ibid). En el capítulo anterior discutimos y analizamos el papel de PEMEX en el circuito deuda y en el circuito fiscal, ahora plantearemos algunos elementos adicionales del circuito subsidios, más allá de la vía precios y tarifas.

El cuadro 34 presenta la información que con la metodología propia desarrolló, Manzo (1987), para calcular los subsidios efectivos que PEMEX otorga a sus clientes en el mercado interno, sean nacionales o extranjeros. Aunque la información sólo abarca el periodo 1974-1986, el monto de subsidios otorgados por esta vía en el periodo equivale al 3% de la deuda externa de PEMEX en 1985 (Gráfica 37).

Los destinatarios mayoritarios de estas pérdidas de ingresos por retroventa de importaciones fueron las industrias de las ramas petrolquímicas consideradas como secundarias, las cuales se han impulsado por vías como estas para que aumenten sus exportaciones. A partir de la crisis petrolera la química secundaria ha sido una de las ramas más dinámicas en las exportaciones industriales no petroleras, las cuales, como vimos han crecido rápidamente. Pero

(17) Manzo, 1987 y Manzo en: Garrido y Quintana (Coord.) 1988:63.

la información anterior permite afirmar que si bien han aumentado las exportaciones de productos elaborados, este incremento ha sido apoyado con subsidios del sector EP, los cuales, como hicimos ver en el esquema del modelo intervencionista no se han eliminado, sino que ahora se han hecho selectivos para impulsar el patrón secundario exportador y dirigir los esfuerzos hacia las empresas que pueden exportar.

Una vez más, el Estado vía subsidios impulsa la acumulación privada; pero ahora sobre el eje exportador, donde las empresas transnacionales tienen una importancia considerable.

CUADRO No. 34.

SUBSIDIOS EFECTIVOS OTORGADOS POR
PEMEX A CLIENTES EN EL MERCADO INTERNO
(Millones de Dólares)

1977	42
1978	97
1979	149
1980	239
1981	199
1982	234
1983	213
1984	300
1985	444
TOTAL	2 090

FUENTE: Manzo, 1987 y Manzo en: Garrido y Quintana, 1988.

Existen también otras formas de subsidios, sobre todo en la venta de gasolinas y diesel, los cuales se comercializan en el mercado nacional a precios inferiores a los que rigen en el mercado mundial.

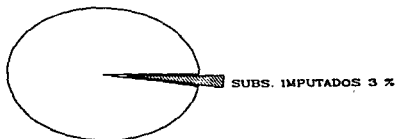
Este diferencial de precios es un subsidio general para productoras y consumidores.

Según Manzo (1987) si se suman todos los ingresos por venta que PEMEX no recibe por generar subsidios imputados, las ganancias que tendría la paraestatal serían 4 veces mayores a las tiene

actualmente, y con ello sus presiones de endeudamiento serian menores.

A pesar entonces de cumplir con las politicas de empleo y ser una via subsidiadora para la acumulacion privada de capital PEMEX tiene una eficiencia operativa positiva, la cual seria imposible lograr en todas las empresas publicas, como lo hemos apuntado antes, pero si muestra como el sector EP puede hacerse mas eficiente dentro del modelo intervencionista y reducir al minimo (aunque no eliminar) sus presiones sobre el presupuesto publico.

G R A F I C A 37
SUBSIDIOS IMPUTADOS DE PEMEX COMO %
DE LA DEUDA EXTERNA EN 1985



DEUDA EXTERNA TOTAL

CAPITULO 5.

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EMPRESA PUBLICA Y ¿REESTRUCTURACION DEL ESTADO MEXICANO?

I n t r o d u c c i ó n .

La política del presente régimen se ha encausado a adecuar al país al cambio externo impuesto por el agotamiento de la vía petrolera como pivote de acción, y por los cambios en el modelo de desarrollo y comercio exterior de la economía mundial.

Se ha buscado enfrentar el desequilibrio interno del aparato productivo y distributivo, la reducción del ahorro interno y la mala distribución del ingreso a través de la promoción de un cambio estructural de la economía y del propio sector público (Diagrama No. 2).

El sector industrial juega un papel determinante en este cambio estructural, de ahí que buena parte de las acciones a realizar en esta estrategia, se relacionen con la industria existente en el país.

"La heterogeneidad que caracteriza a nuestra planta industrial, impide la formulación y puesta en marcha de políticas unidimensionales de cambio.

Por ello, ha sido necesario diseñar lineamientos estratégicos de acuerdo con la naturaleza de cada uno de los cuatro grandes grupos de industrias que conforman el universo de nuestra estructura productiva.

Es por esta razón que la estrategia de cambio estructural propuesta, actúa fundamentalmente en torno a cuatro vertientes:

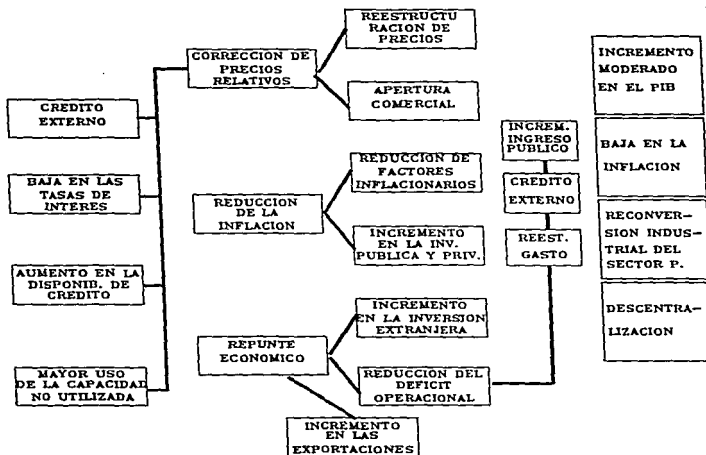
- a) Reconvirtiendo las ramas tradicionales (siderúrgica, azúcar y textil).
- b) Articulando las cadenas productivas (integración eficiente).
- c) Fomentando el crecimiento estable de las ramas modernas (química, petroquímica y bienes de capital)
- d) Creando industrias de alta tecnología (electrónica, biotecnología y nuevos materiales" (Del Mazo, 1988).

El cambio estructural que en lo interno se propone el Estado, se ha guiado por un proyecto económico gubernamental con tres variantes:

- 1) La reconversión del sector público
- 2) la redimensión del sector público
- 3) la elevación de la eficiencia y eficacia de la administración.

DIAGRAMA NO. 2
PROYECTO ECONOMICO GUBERNAMENTAL

FACTORES ETAPAS INSTRUMENTOS OBJETIVOS



El Estado mexicano considera que la reconversión de las EP industriales es la respuesta más viable a los problemas de baja producción, escasa competitividad y flexibilidad al cambio que afectan al sector industrial y que es uno de los cambios a seguir para contribuir a solucionar los problemas económicos que enfrentamos.

Así pues, la reconversión industrial del sector público es parte de la estrategia que busca impulsar el Estado mexicano para realizar el proyecto económico gubernamental, que a su vez es parte del proyecto de cambio estructural para la economía mexicana. La reconversión es sólo una parte de la solución que el Estado pretende dar a los problemas de la economía, es una de las alternativas para avanzar en el desarrollo económico.

México enfrenta hoy, como anotamos al principio un doble reto para su planta productiva: encarar la lucha por el mercado interno -hasta ahora seguro, cautivo o protegido- en los plazos pactados por el GATT; y generar o incrementar su competitividad para colocar sus productos y servicios en el exterior. Esto ha requerido, según vimos en los capítulos anteriores, modificaciones en la dirección e intensidad, así como en los componentes de los elementos del modelo intervencionista estatal.

LA RECONVERSION INDUSTRIAL

Conservar el mercado interno y exportar son los objetivos últimos de la reconversión industrial.

Como un neologismo originado en España, con una connotación similar a la reindustrialización anglosajona y a la mutación francesa, reconversión equivale a la reestructuración industrial que genere aumentos en la productividad, rentabilidad y competitividad de las empresas mediante innovaciones tecnológicas, reorganización administrativa y laboral, y mediante fusiones, cancelaciones, y nuevas formas de financiamiento para proyectos de inversión. En resumen modernización de la planta industrial y de los aparatos administrativos, para adaptarse a la competencia externa por el mercado tanto nacional como internacional (1).

"En el espacio de la periferia, se va al encuentro con la idea de la modernización, con la idea de que la economía de exportación, como único mecanismo de adecuación a los niveles de productividad internacionalmente establecidos, a la par que la apertura propugnada, tanto pueda propiciar evidentes mecanismos de desindustrialización de determinados sectores, salidas por apertura a la competencia internacional, así como la apertura indiscriminada a la inversión extranjera lo que podrá generar estructuras industriales más acopladas a

(1) Un estudio completo por países puede verse en Ruiz Dueñas, 1988 y Villareal, 1988.

los países centrales, lo que de suyo implicaría una readecuación de complemento del conjunto de las economías nacionales o, si se quiere, una nueva distribución de las fuerzas productivas esto es: una incierta pero previsible nueva dimensión internacional del trabajo y que encuentra por lo tanto un evidente límite en la forma de ser y operar del Estado nacional, y si somos más precisos el Estado como límite del capital" (López Díaz, 1988: 156).

La reconversión o la reestructuración industrial tiene sus bases teóricas en los planteamientos económicos de Joseph Schumpeter, quien consideró que el empresario innovador es el elemento generador del progreso productivo, que busca desechar lo obsoleto y producir cambios en los procesos de producción y en avanzar hacia proyectos de mayor inversión.

Los avances que generan estos empresarios innovadores se generalizan a todos los demás empresarios y con ello se irradia la innovación o modernización a toda la producción, a través de un proceso de destrucción creadora que genera efectos encadenados de impulso al resto de las actividades económicas.

Este fundamento teórico ha sido desarrollado y actualizado sin que pierda su vigencia, y es la base de la actual reconversión industrial, y de la modernización de la economía mexicana.

LA RECONVERSION INDUSTRIAL EN MEXICO

El doble reto que presenta nuestra inmersión es una división internacional del trabajo cambiante, planteó la necesidad de iniciar o acelerar un cambio en las estructuras productivas y laborales de la industria mexicana, concebida como el motor del desarrollo. Estas estructuras son complejas, diferenciadas y como dijimos antes, no es posible pensar en vías únicas de cambio.

Algunas de las industrias más grandes y las asociadas o subsidiarias del capital extranjero han estado cambiando sus estructuras y modernizandolas casi de manera permanente, al igual que la industria petrolera, por lo que para ellas la reconversión no es un planteamiento nuevo.

Algunas empresas grandes que básicamente abastecen al mercado interno, muchas de las industrias manufactureras, las empresas pequeñas y medianas, y buena parte del sector productivo estatal, se han quedado rezagadas en sus condiciones de funcionamiento y con ello han puesto en desventaja en la competencia.

Hasta los inicios de la década de los ochenta, el Estado mexicano había sido un promotor directo del desarrollo industrial a través de un modelo subsidiador y protector hacia la inversión privada tanto nacional como

extranjera. Los subsidios vias precios abarcan desde las materias primas generadas por las EP, hasta el crédito y los transportes, como se vió en los capítulos 3 y 4.

La política económica proteccionista, los incentivos fiscales y las bonedades generales de la política de comercialización, además de los aspectos jurídicos y administrativos, constituyeron por décadas el motor de desarrollo y las bases para la formación privada de capital y con ello para el avance de un desarrollo industrial promovido por el modelo de intervencionismo estatal.

La crisis petrolera dejó entrever el inicio de una nueva forma de intervención estatal de corte más liberal, más "modernizante".

Las bases del desarrollo industrial las había formado el Estado y es por lo tanto el Estado quien en esta nueva etapa debía reestructurarlas, considerando que si los procesos productivos debían cambiar modernizándose, los procesos de trabajo no podían seguir inamovibles, debían cambiar también.

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE) planteó por primera vez, de manera oficial, la necesidad de promover e iniciar un cambio estructural en la industria mexicana para hacerla competitiva frente al exterior y capaz de conservar y ampliar sus mercados interno y externo. Este nuevo modelo de "desarrollo hacia afuera" se puso en marcha a través de diversos programas para crear una estrategia que permitiera utilizar e integrar tecnología avanzada, generalizada ya en otros países y adaptar a las plantas y procesos industriales tradicionales, los avances tecnológicos necesarios para modernizarlos.

Estos programas abarcan ramas productivas como la siderúrgica, la química, la automotriz, la textil y la azucarera y pretende tecnificar y modernizar la planta productiva, capitalizar a las empresas clave para el desarrollo industrial, invertir recursos en proyectos de industria estratégica, incrementar la eficiencia administrativa, incrementar la productividad, cancelar proyectos carentes de viabilidad financiera, incentivar la coinvertión de capital nacional y extranjero y elevar la capacidad laboral y su productividad, así como "flexibilizar" los procesos de trabajo y contratación.

Además del programa piloto para el sector público, se incentiva la creación y desarrollo de empresas como la de Asesoramiento Tecnológico y Financiero para las Industrias, formada por CONACVT, CANACINTRA y las empresas agrupadas en dicha Cámara. Esta empresa generará los servicios de consultoría que se requieren para la coinvertión entre capital nacional y capital extranjero.

En el avance por este camino de modernización se han puesto en marcha programas de financiamiento, como el Programa Integral para la Reconvertión Industrial (PROFIRE), con los que se busca proporcionar de modo expedito, de manera regional y básicamente a pequeños y medianos

empresarios privados, recursos financieros para que se modernicen, eleven su productividad, se rehabiliten financieramente y se reorienten productivamente las empresas y reorienten productivamente.

Con ello se reconoce, de forma explícita, que en México no hay una tradición tecnológica en la pequeña y mediana empresa, ya que no hay una tradición, ni recursos, ni condiciones de organización para hacerlo. En las grandes empresas nacionales y extranjeras existe una transferencia de tecnología del exterior y aunque algunas veces se hacen adaptaciones, en ninguna de ellas hay mecanismos para generar ciencia y tecnología, por lo tanto, es ahí donde hay que empezar a cambiar las estructuras.

Las condiciones en el sector de empresas públicas no son muy diferentes a las descritas antes, por lo que el cambio debe abarcar a todo el sector productivo, empezando por la industria. Una vez más el intervencionismo estatal promueve y sustenta el desarrollo industrial, sin el abandono total de sus formas subsidiarias y protectoras anteriores, pero selectivizándolas y dándoles diferentes pesos relativos.

El Estado busca entonces promover e irradiar la modernidad y el cambio productivo a partir de la reestructuración y modernización de sus empresas, y a partir del apoyo diferencial y selectivo a las empresas privadas para con ello darle una nueva modalidad a su modelo intervencionista.

Los procesos de reconversión en los diferentes países se ha dado bajo los estilos característicos, aunque con diferentes modalidades. Una ha sido la modernización de la planta productiva industrial a través de la creciente innovación y asimilación de procesos tecnológicos avanzados en ramas productivas y distributivas muy dinámicas, como la biotecnología, la microelectrónica y las telecomunicaciones, las cuales requieren grandes montos de capital físico y elevados recursos financieros para la investigación científica y tecnológica. Otra ha sido la modernización basada en una flexibilización de los procesos de trabajo y de contratación de la mano de obra, cimentada en una sobre explotación de la fuerza de trabajo para reducir su impacto en los costos y crear con ello ventajas productivas respecto al exterior.

Aunque las dos modalidades están presentes en México, la descapitalización del país a partir del segundo choque externo y la salida neta de capitales provocada por el cambio desfavorable en el mercado internacional del dinero, las políticas de austeridad implantadas para enfrentar la crisis (como vimos en el capítulo 4), hacen que la opción más probable sea la de la modernización sustentada básicamente en la segunda modalidad, caracterizada por el impulso a la modernización en las ramas que incluyen a los bienes tradicionales de exportación, o a las manufacturas estandarizadas.

LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP.

Para el sector de EP la re conversión además de modernización tecnológica y administrativa significa -al menos en el discurso- su reestructuración, esto es, cancelar empresas no estratégicas ni prioritarias sustituir a aquellas que si lo son, fusionar y reorganizar empresas para aumentar su eficiencia y privatizar o reprivatizar las empresas que no sean prioritarias, pero que resulten atractivas para la iniciativa privada.

La reestructuración del sector EP se inició por la cancelación total de la administración paraestatal de las empresas de participación minoritaria, así como la de aquellos fideicomisos que ya hubieran cumplido su cometido. Continúo con la venta(2) de algunas empresas en ramas productivas consideradas no estratégicas ni prioritarias, así como el cierre o liquidación de algunas otras, o su fusión y transferencia, y continúa en este proceso. Pero, también ha incluido en el proceso de incorporación de empresas privadas (con problemas financieros o de obsolescencia tecnológica) al sector EP y la creación de empresas con objetivos específicos para apoyar la reestructuración administrativa y productiva y la mayor inserción en la economía mundial. Esta re conversión tiene como marco de referencia los estudios base del PRONAFICE (3) donde se recomienda la presencia estatal de algunas ramas y no se recomienda su presencia en otras.

El cuadro 34 presenta las ramas económicas donde no se recomienda la existencia de EP. Puede observarse que casi en todas ellas la eficiencia relativa respecto a exterior es positiva -excepto en la electrónica de consumo (reprivatizada casi totalmente), en equipos y aparatos electrónicos en vehículos y automotores (reprivatizada ya), en artículos de plástico (petroquímica secundaria) y en minerales no metálicos- esto es, aquellas ramas competitivas en el comercio exterior se pondrán en manos de empresarios privados nacionales o extranjeros, para impulsarlos a cumplir su papel de agentes primordiales en el modelo secundario exportador.

La rentabilidad hacia el exterior y la competitividad en precios es negativa en la mayoría de las ramas donde se está realizando la re conversión, pero que caen en las ramas donde se recomienda la presencia estatal por lo que se espera que una vez reestructuradas, dejen de formar parte de la administración paraestatal.

(2) como privatización de aquellas empresas creadas por el Estado y puestas para su adquisición por empresas privadas; como reprivatización de aquellas empresas que originalmente habían sido de la iniciativa privada pero que fueron incorporadas a la esfera estatal y cuya adquisición puede realizarse al sector empresarial privado; o como traslado de propiedad al sector social.

(3) Estudio sobre la Protección Efectiva en México, México, SECOFI, 1986.

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

147

CUADRO No. 34
RAMAS ECONOMICAS DONDE NO SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE EMPRESAS PUBLICAS.

RAMAS	EFICIENCIA	RENTABILIDAD HACIA	COMPETITIVIDAD EN-	XI	MI
	RELATIVA	EL EXTERIOR	PRECIOS	Qi	Qi
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
I.- BIENES DE CONSUMO					
12 PREP. DE FRUTAS Y LEG.	+	+	+	85.9	14.0
20 BEBIDAS ALCOHOLICAS	+	+	+	10.4	9.6
21 CERVEZA Y MALTA	+	+	+	0.1	0.0
22 REFR. Y AGUAS GASEOSAS	+	+	+	0.8	0.1
24 HILADOS Y TEJ. BLANDOS	+	-	-	41.1	0.1
26 OTRAS IND. TEXTILES	+	+	+	1.8	3.1
27 PRENDAS DE VESTIR	+	+	+	0.0	0.0
28 CUERO Y CALZADO	+	+	+	1.7	11.8
30 OTROS PRODUCTOS DE MADERA Y CORCHO	+	-	-	0.8	0.0
48 MUEBLES METALICOS	+	+	+	1.7	6.3
54A ELECTR. DE CONSUMO	-	-	-	0.2	23.7
55 EQUIP. Y APARAT. ELECT.	-	-	+	9.3	13.2
56A VEHICULOS Y AUTOMOV.	-	-	-	10.1	20.3
II.- INSUMOS DE ALTA DIFUSION					
41 PRODUCTOS DE HULE	+	-	-	0.3	56.5
42 ARTICULOS DE PLASTICO	+	-	-	0.0	3.7
43 VIDRIOS Y PRODUCTO DE VIDRIO	+	+	+	2.8	3.5
44 CEMENTO	+	+	+	1.8	1.9
45 PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	-	-	-	2.4	2.8
57A CARROCERIAS PARA VEHICULOS Y AUTOMOVILES	+	-	+	10.6	17.2
59 OTRAS IND. MANUFACT.	+	-	+	0.3	2.5

(1) + Significa que es más eficiente que el exterior.

(2) + Significa que es mejor exportar que vender en el mercado interno.

(3) + Significa que es más barato que en el exterior.

(4) No. de productos exportados por cada 100.

(5) No. de productos importados por cada 100.

FUENTE: Estructuración propia con base en información de SECOFI, Estudio sobre Protección Efectiva en México, 1986.

Lo anterior indica que el modelo intervencionista ha dado una alta jerarquía a la modalidad de la transferencia directa de capital hacia la iniciativa privada, ya que los esfuerzos de modernización se están haciendo en ramas productivas que una vez reconvertidas se pondrán en

REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR EP

148

manos privadas. Así, al subsidio y protección a la formación privada de capital como elementos básicos del modelo intervencionista, se le agrega la transferencia directa de capital ya formado.

El cuadro 35 presenta las condiciones actuales de funcionamiento de las ramas productivas donde la concurrencia de las EP es exclusivamente prioritaria. Las ramas industriales exclusivas sólo se limitan a petróleo y derivados y petroquímica básica, que son positivas en eficiencia relativa, rentabilidad hacia el exterior y precio. En los bienes de consumo no se considera ninguna rama donde la concurrencia estatal sea recomendable. Las ramas productivas de industria básica, de hierro y acero, tractores, autobuses y camiones, carrocerías y partes para tractores y equipo y material de transporte que tienen una evaluación negativa en los conceptos antes mencionados, son las ramas en las cuales se ubican los programas de reconversión.

CUADRO No. 35

RAMAS ECONOMICAS DONDE SE CONSIDERA EXCLUSIVA O DE CONCURRENCIA PRIORITARIA A LA EMPRESA PUBLICA

RAMAS	EFICIEN	RENTABIL	COMPETI	X1	MI
	CIA RE-	DAD HACIA	TIVIDAD	----	----
	LATIVA	EL EXT.	EN PREC.	Q1	Q1
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
I. -- BIENES DE CONSUMO					
NINGUNA					
II. -- INSUMOS DE AMPLIA DIFUSION					
33 PETROLEO Y DERIVADOS*	+	+	+	6.5	2.9
34 PETROQUIMICA BASICA*	+	+	+	6.2	43.1
36 ABONO Y FERTILIZANTES	+	+	+	1.0	18.6
46 IND. BASICAS DEL HIERRO Y ACERO	-	-	-	0.6	1.9
47 IND. BASICAS DE METALES NO FERR.	-	-	-	6.0	15.6
III. -- BIENES DE CAPITAL					
56B TRACTORES, AUTOB. Y CAMIONES	-	-	-	11.9	30.7
57B MOT. A DIESEL PARA AUTOB. Y CAM.	+	+	+	0.3	3.1
57C CARROCCER. Y PARTES PARA TRACT.	-	-	-	1.0	9.2
58 EQUIP. Y MATERIALES DE TRANSP.	-	-	-	1.7	0.3

(1) + Significa que es más eficiente que el exterior.

(2) + Significa que es mejor exportar que vender en el mercado interno.

(3) + Significa que es más barato que en el exterior.

(4) No. de productos exportados por cada 100.

(5) No. de productos importados por cada 100.

(*) Ramas exclusivas y sin las únicas donde está prohibida la inversión extranjera

FUENTE: Estructuración propia con base en información de SECOFI.

AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS

La participación del Estado de manera exclusiva, mayoritaria o complementaria en las diferentes áreas de la actividad económica, está definida tanto en la Constitución, como analizamos en el capítulo 3, como en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP). Sin embargo, tal definición es oncopleta, inconsistente y conleva una tautología excepcional en el marco normativo del Estado mexicano, en el caso de las actividades prioritarias (4).

El artículo sexto de la LFEP, marca que para los efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas a las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se consideran áreas prioritarias las que establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, las cuales serán referidas en la LFEP, pero esta ley remite nuevamente a la Constitución para tal definición.

La Carta Magna en su artículo 25 señala que al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público, continua, tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Lo anterior indica que las empresas públicas estructuradas para cumplir con el funcionamiento y desarrollo de áreas estratégicas, no podrán ser campo para invertir los excedentes acumulados por los grupos privados, pues su reestructuración, en caso de que el Estado decida modificar alguna de estas empresas, no contempla la venta de ellas.

El artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales especifica que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquel. Así mismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

De manera que como señala Ruiz Dueñas (1986:44) definir que entidades se

(4) para un análisis exhaustiva al respecto véase: Ruiz Dueñas, 1986 y 1988, apartados correspondientes al caso de México.

desincorporan del sector público(5), continúa en manos de los instrumentos de la política económica del Ejecutivo Federal, que en el artículo 44 del decreto del Presupuesto de Egresos de 1985 precisó que el Ejecutivo Federal informaría a la Cámara de Diputados de las razones y criterios específicos en las que se fundamentaba la decisión de desincorporar entidades paraestatales, pero como enfáticamente señala Ruiz Dueñas (Ibid: 49) no sólo no se cumplió con el precepto, sino que aparentemente la fracción parlamentaria impulsora de tal decisión no apeló al cumplimiento correspondiente en su oportunidad.

No existe entonces ni un concepto, ni criterios precisos para determinar cuáles actividades son estratégicas y prioritarias, y cuando dejan de serlo, "la voluntad del Ejecutivo Federal seguirá expresandose, o bien directamente a través de apéndices del Ejecutivo Federal, o bien por las decisiones de las dependencias autorizadas conforme a acuerdo presidencial (Ruiz Dueñas, 1986: 53). Lo anterior pone de manifiesto que detrás del proceso de estructuración y reestructuración del sector paraestatal mexicano existe sólo un modelo general de intervencionismo estatal en cuanto a sus funciones generales, pero no existe un esquema conceptual definido que lo oriente y que gúe un replanteamiento del papel del Estado en la Economía, como tampoco existe, y no hay posibilidades jurídico-normativas de que exista una definición de áreas prioritarias, en materia de intervencionismo estatal.

En el sector Industrial de EP coordinado por SEMIP, "el Estado mantendrá y aún ampliará su participación en las siguientes ramas prioritarias: bienes de capital insumos críticos, bienes para el consumo básico (azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos), industrias de punta tecnológica.

La racionalización de la participación de la EP industrial se guiará por los siguientes criterios:

- A) Áreas estratégicas en donde la participación del Estado es de exclusividad.
- B) Áreas de concurrencia prioritaria (...) en que su importancia para el desarrollo de la economía nacional y sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta, se justifica la concurrencia de las EP.
- C) Áreas de concurrencia complementaria que los sectores social y privado desarrollarán en el marco de las señales del mercado. El Estado intervendrá primero de manera indirecta con políticas de fomento, protección y regulación, después con alternativas de co-inversión y luego si es necesario, creación de empresas públicas" (PRONAFICE: 143-144).

Sin embargo, estos criterios no se consolidaron en la práctica del desarrollo industrial provisto por el Estado. Mas aún, la definición de concurrencia prioritaria en el PRONAFICE no tiene compatibilidad con las áreas estratégicas y prioritarias, y excede cualquier marco jurídico-conceptual existente, con lo que contribuye a incrementar la

(5) y por tanto cuáles están en áreas estratégicas y cuáles en áreas prioritarias.

selva semántica en éste campo.

La laxitud de los conceptos y criterios para definir áreas estratégicas y prioritarias indica que el Estado busca poder imprimir mayor dinamismo a las actividades industriales, pero que no puede señalar límites precisos, pues su actuación no dependerá únicamente de elementos técnico-económicos, sino que también influirán de manera decisiva en la determinación, los elementos de negociación con los diferentes grupos de poder, pues como hemos discutido, su función no es exclusivamente económica.

El Estado busca entonces como objetivo último, a) inducir la reconversión en la industria privada para que ésta retome su papel de pivote en el desarrollo industrial, bajo las nuevas modalidades que a México le impone el contexto externo y las secuelas internas generadas por la política de austeridad, y b) dirigir la reconversión de la industria paraestatal para que vuelva a ser elemento impulsor de la acumulación privada (nacional y ahora también extranjera). De esta forma, la empresa pública se convierte en un medio que posibilita la eliminación de los conflictos de la estrategia secundaria exportadora, tanto en lo económico, como en lo político.

A pesar de la racionalidad tecnocrática que inspira a los programas de acción gubernamental para lograr la modernización productiva del país, la forma concreta que toma el proceso de reestructuración sigue una lógica que conlleva el logro de objetivos más generales que los de eslabonar las cadenas productivas de manera más eficiente e impulsar ramas y empresas que sirvan para acelerar la consecución de estos objetivos.

Los Programas Nacionales relacionados con la industria y la inserción en el mercado mundial, plantean estrategias cuya lógica técnico-económica no contempla el papel del Estado como capitalista general. El cuadro se resume las áreas de concurrencia exclusiva o prioritaria para la EP, en ellas no se considera por ejemplo que la producción de celulosa y papel sea una rama de este tipo, por lo que se esperaba que el Estado empezara una serie de acciones dentro de la reestructuración que llevaran a su retiro total de esta actividad.

La Compañía Industrial de Atoniquique, principal productora nacional de pasta celulosa y papeles básicos, se desincorpora vía vota, y con esta acción era de esperarse dentro de la lógica de los eslabonamientos productivos, que el Estado se retirara de esa rama no estratégica ni prioritaria. Pero a la venta de Atoniquique no siguió ninguna otra acción que reforzara la línea anterior. El Estado sigue conservando su presencia mayoritaria en las principales empresas de la rama, como son la Productora Nacional de Papel Destintado, Fábrica de Papel Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico, las cuales no están contempladas en los procesos pendientes de desincorporación.

Lo anterior muestra como por encima de la lógica económica, la lógica global del Estado como capitalista genérico prevalece, y que la

reestructuración del sector EP no responde ni exclusiva ni primordialmente a los objetivos técnicos marcados en los Programas Nacionales.

Un estudio exhaustivo sobre la venta de Atenuique (6) y su impacto sobre las cadenas productivas de la rama celulosa y papel, permite inferir que es el apoyo y fortalecimiento de los grupos privados nacionales el objetivo básico de esta forma de reestructuración. La familia Rincón, adquirente de la empresa, es miembro principal del Grupo Industrial Durango, el que según declaraciones de los propios representantes de la Cámara de Comercio de la entidad, ha acumulado un monto elevado de ganancias que al igual que muchos otros capitalistas locales las tienen depositadas en la banca nacional o extranjera, y no las destinan a la inversión.

Las características de la burguesía industrial nacional, que hemos venido señalando, hacen entonces que una vez más, sea el Estado quien le de las condiciones para que pueda crecer y desarrollarse, teniendo una forma segura y protegida de invertir sus ganancias en empresas ya formadas y modernizadas, y con el traslado de propiedad también de las empresas y organizaciones abastecedoras, y no en proyectos nuevos que implican un riesgo que imposibilita su realización por parte del capital privado nacional.

Este tipo de acciones, además de cumplir con la necesidad estatal de apuntalar la formación privada de capital, le permite al Estado reducir la presión que para la política económica implica la fuga de capitales y el alto volumen de ganancias inertes. El modelo intervencionista del Estado le da entonces un nuevo matiz a sus elementos básicos pero no los cambia drásticamente.

El proceso de reconversión y modernización iniciado en 1982 se ha centrado en las empresas de participación mayoritaria de las diferentes ramas industriales coordinadas o sectorizadas por SEMIP. Pero el impacto de la reconversión en la estructura porcentual de las EP según su naturaleza jurídica ha sido escaso.

La gráfica 38 muestra la estructura porcentual de las EP por su naturaleza jurídica en 1982 cuando el tamaño del sector, en cuanto a número de entidades, llegó a su máximo, y en 1988, cuando estaba en pleno desarrollo el programa de reestructuración del sector. Sin embargo, y como puede verse en la información relativa al número de entidades que componen el sector EP mexicano, "a lo largo de los últimos años no ha sido fácil conocer el universo de las entidades paraestatales o los diversos subconjuntos sometidos al redimensionamiento del sector paraestatal federal; así ha sido consignado tanto en la prensa escrita como en diversos trabajos de orden académico" (Ruiz Dueñas, 1988:289) (7).

(6) Marum, 1989.

(7) El autor señala que muchas especulaciones periodísticas relatan el desacuerdo entre datos de SPP, SEMIP y el Diario Oficial, al respecto.

La aritmética simple lleva a plantear que a las 1155 empresas existentes oficialmente en 1982, se le agragan 59 empresas de nueva creación o incorporadas al sector público, para tener un total de 1214 empresas como universo máximo. A estas 1214 se le restan 49 empresas de participación estatal minoritaria y 717 desincorporadas para obtener un total, a julio de 1988, de 448 empresas.

Continuando, Ruiz Dueñas (Ibid) consigna que en " el último informe de José López Portillo, el apéndice estadístico mencionaba 957 entidades sectorizadas al concluir el primer semestre de 1982. El cuarto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid establece 980 al cierre de 1982. El Diario Oficial del 15 de noviembre de 1982 mencionaba sólo 849 (106 de ellas sujetas a proceso de liquidación o extinción). Otras fuentes oficiales señalan 1155 unidades paraestatales (103 organismos descentralizados, 749 empresas de participación estatal mayoritaria, 80 minoritarias y 233 fideicomisos públicos).

Si de considera adecuada la cifra de 1155 al inicio del régimen del presidente de la Madrid, continua Ruiz Dueñas (Ibid:391), y el número de SPP de las sometidas a proceso, se concluirá que habrán quedado 696; a ellas se deben agregar 48 nuevas entidades de servicio para ascender a 744; si se disminuyen 36 empresas de participación estatal minoritaria, no consideradas en la clasificación legal de acuerdo a la LFEP, así como 28 fideicomisos de mandato, restarían sólo 680 entidades al finalizar el año de 1986. En la tercera etapa se observó la desincorporación de otras 178, lo cual estableció entonces la meta oficial en un número cercano a 502 entidades como padrón al que se esperaría llegar al finalizar 1988.

Pero la información oficial que se muestra en el cuadro 2 del capítulo 3, considera que el número de EP que conformaban el universo en 1982 era de 1216 y no de 1214. En la mencionada cifra se incluyen 61 empresas nuevas y no 59 como consideran otras fuentes, por lo que el número real de EP (incluyendo los procesos de reestructuración no concluidos es de 510 y no de 464 como señalan las gráficas 42 y 43. Una posible explicación a ésta discordancia podría encontrarse en las fechas de corte de ambas fuentes, pero no siempre se explicita el periodo que abarca la cifra que consideran como final.

Mas allá de la cifra real del número de EP que forman o han formado el universo del sector (las diferencias pueden considerarse poco significativas), el proceso de reestructuración no ha alterado en forma sustantiva su composición. La gráfica 38 revela como la estructura porcentual sigue teniendo, en el último año del análisis, una distribución bastante similar a la que tenía antes de los procesos de reestructuración.

Las gráficas 39 y 40 muestran como los procesos de reestructuración de las EP por sectores se han realizado mayoritariamente en el sector SEME (302 de las 490 empresas reestructuradas), pero sigue siendo este sector, el que cuenta con el mayor número de empresas.

Junto con la desincorporación de EP por las diferentes vías

(liquidación, fusión, venta, etc.) se han incorporado (o creado) nuevas empresas, como se ve en la gráfica 41, entidades que como apuntamos, han sido rescatadas del sector privado o han sido creadas para reforzar la estrategia modernizadora que implica la reconversión. No se trata entonces de un proceso de reestructuración con una tendencia clara hacia la reprivatización, pues tanto la creación de nuevas EP, como las acciones concretas que han dado cuerpo a la reestructuración, no revelan en su totalidad los procesos que encierra.

El proceso de reestructuración que redujo el número de EP de 1216 en 1982 a 464 en 1988 es más impresionante en teoría que en la realidad. El proceso de desincorporación se ha hecho sobre una cifra original que incluía a muchas empresas en las que el gobierno tenía sólo una participación minoritaria, o muchos fideicomisos que habían cumplido ya con los objetivos para a los que fueron creados. Pero además se han incorporado 63 nuevas empresas, por lo que no es clara la tendencia reprivatizante dentro de la estrategia reestructuradora del sector EP.

Como lo señala la revista The Economist (8) por cada paso que se da hacia la privatización, parece que también se da medio paso hacia atrás.

La modalidad de venta dentro de la reestructuración representa sólo el 26% del total de los procesos de desincorporación; no es entonces la privatización de empresas y el retiro del Estado de los procesos económicos, la finalidad última de esta estrategia (Gráfica 44).

Tampoco es la de contribuir con los ingresos obtenidos por la venta de EP a reducir el déficit financiero del Estado y a obtener recursos para canalizarlos hacia áreas estratégicas y prioritarias, pues el monto de recursos obtenido durante todo el período de reestructuración vía venta de EP no significa ni el 1% del gasto público en 1988 (gráfica 45). Como señalamos antes, no hay un motivo financiero detras de la venta de EP.

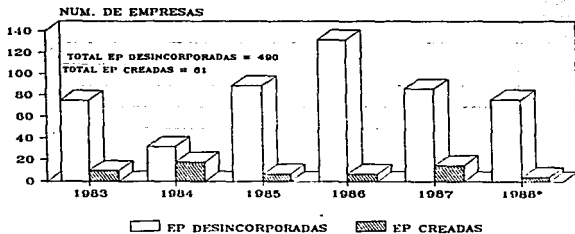
La desincorporación de empresas estatales ha significado apenas el 2% del producto interno bruto del sector público, y el 10% del producto de la industria manufacturera incluyendo PEMEX. Pero el producto que generaban las EP desincorporadas representa casi el 32% de la producción total de la industria manufacturera no petrolera (gráfica 44), lo cual refuerza la hipótesis de que la reestructuración del sector EP se concentra en las ramas industriales más que en las otras ramas de actividad (gráfica 46), con lo que resulta difícil pensar en un repliegue o una reducción sustantiva del sector EP (9).

"Esta fuerte reestructuración del sector público no significa necesariamente que el mismo sea debilitado o desmantelado, ya que se mantiene e incrementa la importancia de las empresas públicas no petroleras en el sector exportador, al mismo tiempo que PEMEX mantiene

(8) Octubre de 1987.

(9) Véase también Villareal, 1988:18-19.

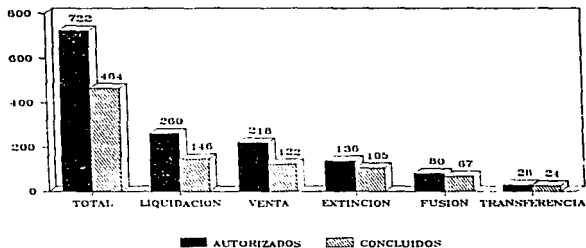
GRAFICA 41
DESINCORPORACION Y CREACION DE EP
1983-1988



FUENTE: MMII, VI INF. DE GOB.

* Hasta agosto 1988

GRAFICA 42. DESINCORPORACION DE
EMPRESAS PARAESTATALES (DIC. 1982-AG. 1988)



FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL
GASTO FINANCIAMIENTO

el papel fundamental en la generación de divisas, así como en los ingresos del sector público en razón de los impuestos que aporta" (Garrido y Quintana, 1988:57).

Las limitaciones de la burguesía industrial mexicana quedan de manifiesto una vez más. No se ha podido crear un sector privado vibrante y con espíritu empresarial de riesgo (al estilo Schumpeter), por lo que la modernización industrial busca irradiarse a partir de las diferentes vías de reestructuración del sector industrial de EP. "En una infrecuente calificación oficial sobre la actuación del sector privado, el informe (10) al referirse al contexto en el cual se inscribe la reestructuración, recuerda que ha sido la ineficiencia de aquel lo que llevó al Estado a adquirir en el pasado diversas unidades de producción y servicios" (Ruiz Dueñas, 1988:189).

De esta forma la rectoría estatal y su liderazgo en el camino del desarrollo industrial se reafirma con una modalidad nueva del proceso intervencionista, donde ya no se busca primordialmente guiar de forma directa la dinámica del las ramas y clases industriales importantes, sino apuntalar con más énfasis a los agentes y grupos económicos que puedan imprimírles las dinámicas buscadas.

La reconversión industrial para el Estado es un elemento que le permite impulsar y dirigir un crecimiento industrial que no ha podido mantener su autonomía. Para el sector privado es una vía, de las pocas que tiene, como opción para consolidar y fortalecer su presencia en la dinámica económica, aunque sólo se favorezca a algunos grupos. La desincorporación de empresas públicas vía venta, tiene entonces una importancia asimétrica para el Estado y la iniciativa privada.

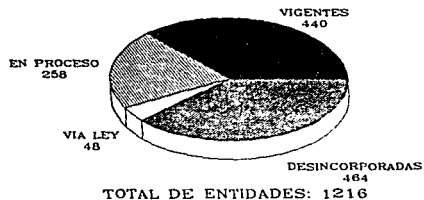
EL PROCESO DE REESTRUCTURACION.

La forma específica que ha tomado el proceso de reestructuración del sector EP puede esbozarse en el estudio de dos grupos de empresa: un grupo formado por las 89 empresas que fueron auditadas por la SECOGEF en 1986, que dan una primera idea del modelo y forma de la reestructuración; y un segundo grupo formado por 527 empresas que han sido mencionadas por diferentes grupos económicos como susceptibles de reestructuración, que amplían la primera visión.

La relación No. 2 en este capítulo presenta a las empresas auditadas ordenadas según la magnitud de sus activos totales en 1985. Esta muestra incluye diversos giros y ramas en los que se ubican las EP, desde empresas industriales y de transporte, hasta bancos y aseguradoras, así como empresas grandes como PEMEX, hasta

(10) Se refiere al Informe sobre las Razones y Criterios que Fundamentan las Medidas de Reestructuración de la Administración Pública Federal Paraestatal

G R A F I C A 43. EVOLUCION DEL SECTOR
PARAESTATAL (DICIEMBRE 1982-AGOSTO 1988)



FUENTE: COMISION INTERSECTARIAL
GASTO FINANCIAMIENTO

empresas pequeñas como algunos ingenios azucareros.

Esta muestra es reveladora de la forma en que ha operado el proceseo de reestructuración, ya que las empresas seleccionadas dentro de las auditadas, se encuentran buena parte de las empresas reestructuradas ya, o que están en proceso de reestructuración.

De las EP auditadas en 1986 en la actualidad están reestructuradas el 35% y el 65% sigue en operación (gráfica 48). En estas últimas se encuentran empresas que han tenido asunción de pasivos posteriores a la fecha de la auditoría, así como empresas que han firmado compromisos para mejorar su eficiencia. Esto es, el Estado apunala financieramente y busca modernizar empresas que posteriormente pasará a la iniciativa privada.

Dentro de las empresas auditadas reestructuradas (gráfica 49) la venta ha sido la modalidad mayoritaria (58.1 %) en relación a la transferencia, liquidación y fusión, pero de esta vía de reestructuración, sólo el 9.7 % se ha realizado ya, y el 48.4 % está en proceso aún.

Si bien como vimos antes, la venta de empresas no es la modalidad principal del proceso de reconversión, sí es manifiesto que las empresas que se decidió desincorporar, fueron primero sometidas a un proceso de revisión minuciosa en su contabilidad y en su funcionamiento financiero, al igual que las EP que se incluyeron en los programas de fortalecimiento financiero para trasladar a los sectores no gubernamentales empresas fortalecidas y atractivas.

De las empresas sujetas a desincorporación, las EP industriales representan el mayor número, afirmando como señalamos, que es hacia este sector donde se dirigen principalmente las acciones de reestructuración. Un grupo de empresas cuantitativamente importantes dentro de la modalidad vía venta, lo constituyen los ingenios azucareros, que además ilustran el proceso de intervencionismo estatal como vía que fomenta y protege a la formación privada de capital.

En 1969 el 70 % de los ingenios azucareros del país eran de propiedad privada y únicamente el 30 % eran EP. De estos ingenios sólo el 25 % tenía equipo moderno, el 75 % restante tenía un equipo obsoleto o semi obsoleto, producto de la escasa reinversión e innovación tecnológica que se hacía en estas empresas (11), a pesar de haber tenido enormes excedentes provenientes de un mercado externo ampliado para este producto.

En 1978, la estructura de propiedad de los ingenios tenía ya un cambio radical, el 71 % de la industria azucarera era propiedad del Estado y los empresarios privados únicamente tenían el 29 %. Este proceso no se dió porque el Estado hubiera creado nuevos ingenios y hubiera así

(11) Un estudio donde se discuten las causas de la crisis de la industria cañera se encuentra en Paré, 1987.

aumentado su participación en el mercado de la industria, sino que se dio por la incorporación al sector EP de aquellos ingenios que por obsolescencia tecnológica y por ineficiencia financiera se declararían en quiebra y cerrarían. El Estado entonces los incorpora al sector público, absorbe las ineficiencias e inicia un proceso de modernización tecnológica y saneamiento financiero.

La mayoría de estas empresas azucareras revitalizadas, son ahora puestas en venta con lo cual el modelo intervencionista del Estado mexicano busca desanquilar los recursos financieros de la burguesía industrial, y convertir a los empresarios privados (incluso a los antiguos dueños) en los agentes directores del proceso de reconversión industrial.

La relación 3 del apéndice de este capítulo presenta a las empresas que han sido mencionadas como susceptibles de reestructuración. En la relación se incluye la situación actual en que se encuentran en cuanto a este proceso, así como las claves de su ubicación geográfica, el sector o dependencia que coordina la reestructuración y los adquirentes potenciales y reales en el caso de las empresas vendidas o en venta. La gráfica 50 presenta la información condensada de esta relación, donde se observa que de las 527 empresas mencionadas en la prensa por diferentes voceros como susceptibles de reestructuración, 515 (o sea el 98 %) se reestructuraron o están en proceso de reestructuración y sólo 12 (el 2 %) permanecen en operación, a pesar de haberse solicitado o planteado como conveniente sujetarlas al proceso.

En este último caso se encuentran PEMEX, CFE, CONASUPO, AZUCAR y otras, que como vimos en el capítulo 3, son indispensables para el modelo intervencionista estatal.

De las empresas reestructuradas de esta muestra amplia, el 42 % corresponde a la vía de venta de empresas, aunque sólo en el 9.5 % del total se ha realizado la transacción.

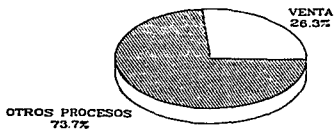
Haremos énfasis en esta modalidad del proceso porque si bien la fusión, transferencia, liquidación, etc. contribuyen a lograr el funcionamiento administrativo del Estado, planteado en los modelos ortodoxos, muchas de las empresas incluidas en estas vías de redimensión, como señalamos, no eran empresas importantes o en funcionamiento en el sector EP; en cambio el proceso de venta de empresas es un reflejo perceptible de los cambios que se están realizando en el modelo estatal para adecuarse y responder a las nuevas condiciones económicas y políticas nacionales y externas, pero dentro del esquema del modelo subsidiador.

La venta de empresas permite ver que el elemento de subsidio indirecto al capital privado se ha incrementado dentro del modelo intervencionista, como dijimos en el capítulo 3. Esto es, el Estado no sólo selecciona el apoyo directo a la formación privada de capital, sino que le traslada capital a través de la venta de empresas modernizadas y saneadas financieramente, para proporcionar, de manera "protectora" opciones de inversión seguras y rentables a los

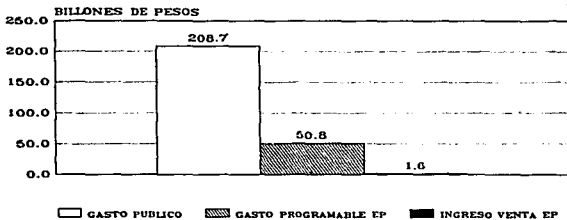
REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

161

G R A F I C A 44
 EMPRESAS VENDIDAS COMO % DE LAS
 DESINCORPORACIONES(hasta agosto de 1988)

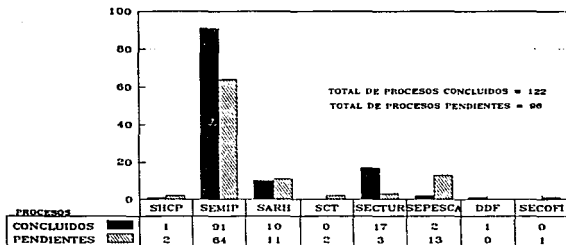


G R A F I C A 45
 INGRESO POR VENTAS DE EP (*) Y
 GASTO PUBLICO Y DE EP. 1988

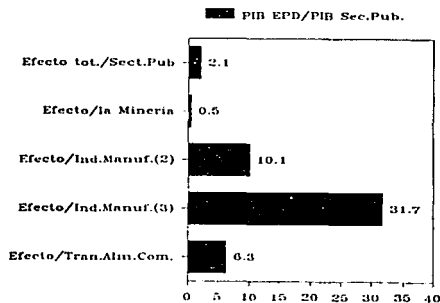


FUENTE: I.M.H.I.VI INF.DE GOB.Y SEGUIMIENTO
 EN FRENSA.
 * EXCLUYE AEROMEX.CANANEA Y MEXCOBRE.

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP
 G R A F I C A 46
 PROCESOS DE VENTA POR SECTORES
 HASTA AGOSTO DE 1988



G R A F I C A 47. DESINCORPORACIONES
 EFECTO % EN EL PIB DEL SECTOR PUBLICO
 (PIB EP DESINCOR/PIB DEL SECTOR PUBLICO)

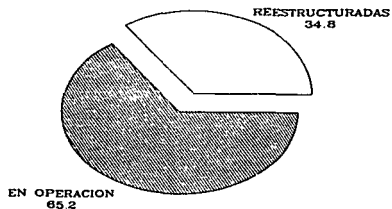


FUENTE: Cuadernos de Evolución Nacional
 (2) Con PIMEX, (3) Sin PIMEX

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

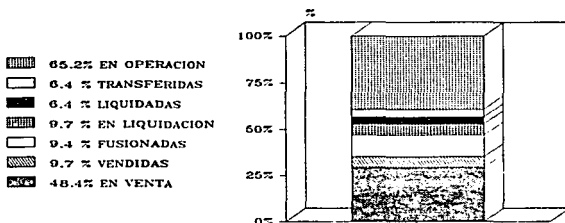
163

G R A F I C A 48
SITUACION ACTUAL DE LAS EP
AUDITADAS EN 1986



FUENTE:SECOGEP

G R A F I C A 49
REESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS
AUDITADAS EN 1986 (hasta marzo de 1989)

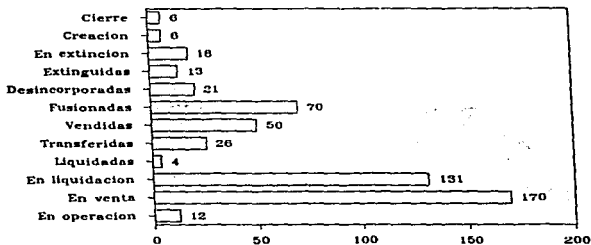


FUENTE:SEGUIMIENTO EN PRENSA(Escelsior,
la Jornada y el Informador)

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

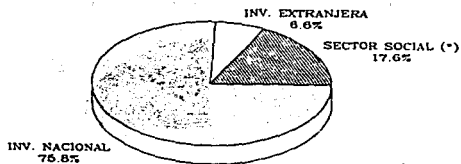
164

GRAFICA 50. SITUACION ACTUAL DE LAS EP
MENCIONADAS COMO SUSCEPTIBLES DE
REESTRUCTURAR



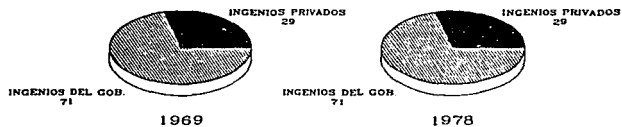
FUENTE: Seguimiento en Prensa

GRAFICA 53
COMPRADORES DE EP POR TIPO DE CAPITAL



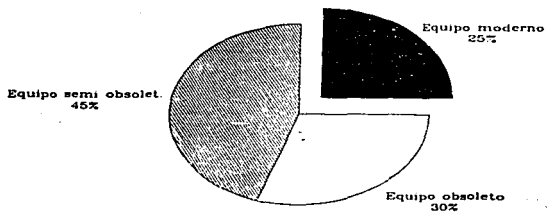
FUENTE: PRENSA HASTA MARZO 1989.
* Incluye trabajadores de la empresa

G R A F I C A 51
PROPIEDAD DE LOS INGENIOS AZUCAREROS



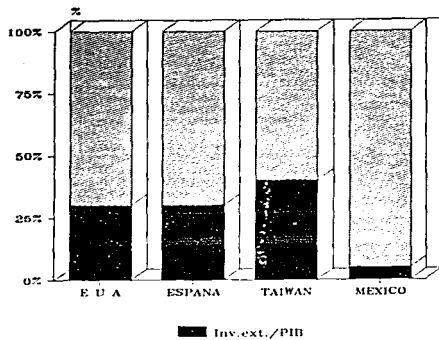
FUENTE: NAFINSA

G R A F I C A 52
CONDICIONES TECNOLOGICAS DE
LOS INGENIOS AZUCAREROS. 1969



FUENTE: NAFINSA

GRAFICA 54
INVERSION EXTRANJERA COMO % DEL PIB
1988



FUENTE: IBAFIN

empresarios nacionales y extranjeros.

La relación 4 permite comprobar, como de las empresas auditadas puestas a la venta o vendidas ya la gran mayoría son empresas cuyas razones de rentabilidad son positivas, esto es, son empresas rentables que no medran en el presupuesto gubernamental, por lo que como imagen reflejo, esta vía de reestructuración muestra el impulso que el Estado está tratando de dar al sector privado y corrobora que el objetivo de la venta e EP no lo motivan razones financieras relacionadas con el déficit gubernamental.

Pero la deuda externa impone condicionantes y presiona para crear espacio a la inversión extranjera. Los excedentes del capital extranjero buscan ubicarse en el país para aprovechar las ventajas de México ante la cuenca del Pacífico. En la gráfica 54 se observa como la inversión extranjera en México ha sido frenada y su proporción respecto al PIB es una de las más bajas en esta nueva zona de influencia económica mundial.

Los compradores de las EP son o serán en un 75.8% empresarios nacionales, en un 6.6 % empresarios o capital extranjero y en un 17.6 % sindicatos, asociaciones gremiales, o los mismos trabajadores de las empresas (gráfica 53). Como se especificó en apartados anteriores, las empresas puestas a la venta se ubican en las ramas que fueron sujetas o a procesos de modernización o a saneamiento financiero, de ahí que se pone a disposición de los compradores un negocio rentable.

Además de las presiones y respuestas que debe dar al capital extranjero, un Estado endeudado con el exterior como el mexicano, con un modelo corporativo con fisuras, pero aún vigente, hace que el sector social, en especial los trabajadores sindicalizados en crecientes oficiales, reclamen también parte de los beneficios del subsidio indirecto, de ahí que también sean compradores de EP.

Tanto la venta de EP a capitales extranjeros, como la venta de éstas empresas a sindicatos, son elementos que refuerzan la hipótesis de que el modelo intervencionista estatal ha cambiado de modalidad y le ha dado un peso relativo distinto a sus elementos constitutivos y han empezado a aparecer nuevos componentes en ellos, como analizamos antes.

Las empresas vendidas a los capitales foráneos son básicamente empresas que refuerzan la integración vertical de los consorcios (ingenios azucareros a empresas embotelladoras, por ejemplo) o que permiten a estas inversiones tener espacios de producción de insumos de alta difusión exportables o indispensables en los productos de exportación que fabrican, con lo cual se refuerzan las cadenas productivas y se fortalece el poder de control oligopólico de estos agentes económicos.

Las empresas que se ha decidido vender a los sindicatos (mas no todas las que éstos han querido comprar), son las empresas que producen bienes de consumo básico, que forman parte de la reproducción de la fuerza de trabajo (textiles, loza, etc.) lo cual proporciona los primeros

elementos que permiten formular la hipótesis de que dentro de la gestión de la fuerza de trabajo, los trabajadores tendrán ahora mayor responsabilidad y por tanto cubrirán un mayor costo que se convertirá en mayores posibilidades de acumulación privada de capital.

La reconversión industrial pretende entonces generar un mayor espacio a la actividad exportadora, liberalizar mas el comercio, responder en mayor medida a la inversión extranjera y a los objetivos de integración a la economía norteamericana y del Pacifico e impulsar las medidas de austeridad y reestructuración del sector público. Pero no es claro aún, cómo se va a elevar la eficiencia de las empresas que quedan formando parte del sector EP a partir de la desincorporación de empresas, ni como se logrará el cambio en el sector privado para que realice los ya impostergables proyectos de inversión que requiere la modernización, ni cómo y hasta donde impactará la reestructuración del sector EP para irradiar modernidad.

Pero como hemos demostrado, las políticas de ajuste a los déficits gemelos y las políticas de cambio estructural no forman una unidad. Ambas constituyen una dualidad cuya integración se imposibilita por las condiciones históricas del funcionamiento del capitalismo en México, esto implica una vez mas, que los modelos ortodoxos no podrán tener una aplicación mecánica en el país, ni mucho menos llevarán a la reprivatización de la economía, como ya señalamos.

"Si bien la creación de competencia - con o sin privatización - es decisiva para mejorar la eficiencia de una industria y la economía, es probable que los sectores públicos sigan teniendo gran magnitud en todo el mundo. Ello será así especialmente en países en desarrollo donde las deficiencias del mercado están mas generalizadas y los beneficios no económicos de la propiedad pública tienden a asumir mayor significación" (Hemming y Mansoor, 1988).

SINDICALISMO Y EMPRESA PUBLICA.

El proceso de modernización de la planta productiva ha empezado a generar cambios en los procesos de trabajo y a manifestar la necesidad de un cambio, una flexibilización en los procesos de contratación y desempeño laboral. La modernización económica afirma Saldívar (1988:244) y la reconversión política son el binomio que se requiere para lograr un sano y verdadero desarrollo económico.

Desarrollo económico y democratización del Estado son dos procesos inseparables si se pretende dar a la sociedad un bienestar económico completo. En esta unidad coinciden muchos de los analistas de la realidad mexicana (véanse por ejemplo: López Diaz, 1978; Trejo, 1987; Saldívar 1988; Gutiérrez Garza 1988 entre otros), pero este requerimiento no es el que se está impulsando con la modernización de las agrupaciones sindicales y del Estado. En los sectores laborales,

sobre todo en los industriales, modernización no significa mayor democracia y mas autogestión, sino mejor adecuación y mayor respuesta a la lógica del capital internacional, en aras de una inmersión exitosa en el nuevo modelo del comercio exterior.

A través de las organizaciones de obreros, como clase de apoyo al Estado (no como clase aliada), se formó un sindicalismo disciplinado y subalterno, sin autonomía real de clase, que venía garantizando al Estado un buen desempeño a los objetivos propios de la acumulación capitalista (Saldívar, Ibid:233). Pero esta función se está agotando. Si anteriormente la subordinación y ponderación del movimiento obrero sirvieron como una especie de subsidio a la acumulación capitalista, hoy la conservación y mantenimiento del carácter semicorporativo del sindicalismo, obstaculiza y frena - en términos de baja eficiencia productiva - los objetivos de modernización y reconversión económica. Por lo que el Estado mexicano se encuentra entrampado entre dos lógicas; la racionalidad capitalista y la racionalidad corporativa, dos modelos distintos de regulación de la fuerza de trabajo y dos maneras diferentes de ver y hacer política (Ibid).

En los países capitalistas desarrollados al reconversión y en particular la reprivatización de empresas ha generado un proceso de adición de apoyos de la clase trabajadora hacia el Estado, ha creado y revitalizado alianzas. En el caso de México, el proceso de reconversión no la ha dado al Estado nuevos apoyos.

Si bien como afirma O'Connors (1981:197) la reorganización paraestatal tiene que ver mas con la legitimación que con la acumulación, en el caso mexicano no parece ser sino a la inversa. Las industrias de punta, las maquiladoras (como imagen objetivo del desarrollo industrial), requieren de un trabajo flexible, sujeto a normas que no impliquen las restricciones de los contratos colectivos de los sindicatos corporativizados. La injerencia sindical queda relegada a "tercera instancia de negociación" despues de los grupos de trabajo y del especialista del trabajo (Arteaga. 1988:15).

El papel de la reconversión de empresas publicas es también importante en la generación de instrumentos para que el Estado pueda lograr extender a toda la economía los cambios laborales logrados en sus empresas.

Aunque no es nuestro objetivo hacer un análisis completo y profundo de este tópico, consideramos que es un elemento que ilustra la función no económica del proceso de reestructuración de las EP y su importancia en el modelo de intervencionismo estatal.

La venta y liquidación de algunas EP no ha respondido únicamente a la función acumulación o apuntalamiento al capital privado, sino que ha sido un medio para desestructurar organizaciones laborales fuertes y contestatarias que influían en otras agrupaciones sindicales y que eran por tanto, obstáculo a la flexibilización de los procesos de trabajo y un lastre en la consecución de la productividad y la eficiencia.

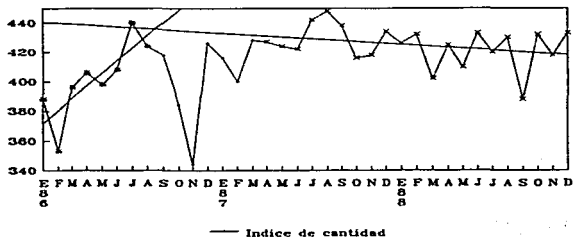
Además del caso de Fundidora Monterrey y Aeroméxico -cuya discusión requeriría un espacio mayor que el que podríamos dedicarle en un análisis como el aquí realizado- donde las razones técnicas no alcanzan para justificar su reestructuración y si se encuentran muchos elementos que apuntan hacia la desarticulación de sindicatos no alineados al Estado, el caso del Sindicato de Trabajadores Petroleros, y el Telefonos de México, muestran con claridad por qué el Estado requiere empezar a hacer cambios en el pacto corporativo y que tipo de gremialidad necesita y exige el Estado.

La gráfica 55 indica como el índice de producción de PEMEX presenta una leve tendencia decreciente entre 1987 y 1988, esto es, la producción petrolera en conjunto no ha aumentado. Sin embargo, el número de trabajadores de la paraestatal (gráfica 56) ha crecido desde 1985 y entre 1987 y 1988 creció en 20 000 puesto de trabajo, lo que reduce la productividad. Ante una producción estable e incluso decreciente, un aumento en los puestos de trabajo sólo se justifica por una fuerte presión sindical, cuya dirigencia basaba su capacidad de control y aseguraba lealtades con un clientelismo a partir de la concesión de plazas de trabajo y el logro de mejores salarios y prestaciones, aspectos que se oponen a la lógica eficientista que busca impulsar el Estado en sus empresas, para que de ahí permeal resto del aparato productivo.

Como señala López Díaz (1988:152), excluir a las grandes organizaciones obreras de sus márgenes de acceso a la dirección estatal que ahora tienen por múltiples vías, ya sea a través de los partidos políticos, o de los pactos entre Estado y las grandes centrales de trabajadores nos pone frente a un redimensionamiento de la política de las clases sociales.

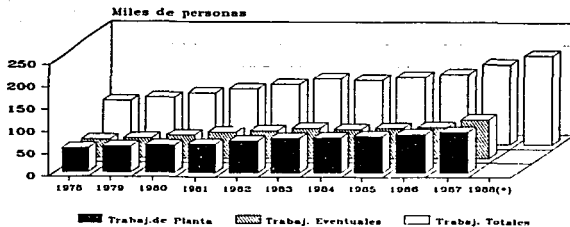
El sindicato de TELMEX se ha mantenido gracias a su capacidad de cambio y adaptación a los nuevos requerimientos del Estado, y es un ejemplo claro del carácter que se le tratará de imprimir al sindicalismo de las EP y al del país. El convenio de modificación de cláusulas del contrato colectivo de trabajo y los compromisos que su líder manifestó ante el presidente de la república, explicitan la aceptación y promoción en ese gremio de políticas de flexibilización de los procesos de trabajo y en ellos de la mano de obra. Además de los compromisos de niveles de calidad y productividad superiores, se propone el sindicato conseguir la movilidad real de los trabajadores en el proceso de flexibilización para resolver con eficiencia la introducción de nuevas tecnologías para responder a la demanda impostergable en el mejoramiento del servicio y a los retos de competitividad nacional e internacional del mercado de las telecomunicaciones. Como bien lo señala el líder, es el comienzo de una nueva etapa en las relaciones laborales del país, ante la inevitable y necesaria inserción en la nueva economía mundial.

GRAFICA 55
TENDENCIA DEL INDICE DE LA PRODUCCION
PETROLERA (1970=100)



FUENTE: Elaborado con datos de DANISCO.

GRAFICA 56
PEMEX
NUMERO DE TRABAJADORES POR TIPO



FUENTE: PEMEX. Anuario Estadístico 1987
(*) Información directa.

PROFESIONALIZACION DE LOS PUESTOS EJECUTIVOS

El sector EP, dentro del modelo corporativo ha servido también para racompenzar lealtades, labores políticas, pues no han contado con un servicio civil de carrera, escalafonario, que garantice la permanencia y ascenso a los elementos más capacitados y mejores calificados.

Ante cambios sexenales o políticos se dan fuertes cambios en los cuadros directivos de las EP, lo cual impacta negativamente tanto su productividad, como la capacidad de respuesta a los programas y objetivos gubernamentales.

La gráfica 57, ilustra la alta movilidad en la dirección de las EP. En un año sin cambios políticos importantes sólo la cuarta parte de las EP tuvieron continuidad en su dirección, el resto cambió cuadros directivos. De los nuevos responsables directos de los destinos de las EP sólo 44% contaba con experiencia en el campo de las empresas que iban a dirigir, 16% tenía experiencia en otras áreas que no eran las de la EP que dirigían y 38% no tenía ni experiencia administrativa ni técnica en los campos de la EP que comandaría (Gráfica 58).

La modernización del aparato productivo requiere entonces de una profesionalización de los cuadros directivos y un proceso de ascenso a los puestos directivos por experiencia y concurso, elementos que romperían o no cabrían en el modelo político actual del Estado mexicano. Su inclusión es aún un reto.

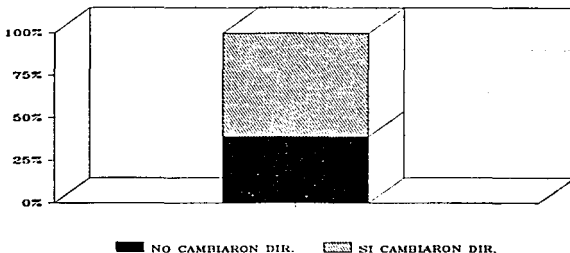
Al igual que la permanencia y experiencia de los cuadros directivos, elevar la competitividad y eficiencia de las EP requiere de cuadros de alta calificación tanto en las empresas como en el sector central que encabeza sectorialmente, define o aprueba la actuación de las EP.

En el caso de las EP industriales, el 70% de sus directivos tenía sólo nivel de licenciatura, el 26% tenía nivel de maestría y el 4% doctorado. En el sector central se agudiza la poca calificación de los directivos en la escala académica. El 75% tenía únicamente nivel licenciatura, sólo el 17 % contaba con maestría y el 7% con doctorado (Gráfica 59). Esta calificación académica, en el caso de los directores de EP industriales fue otorgada por Instituciones de Educación Superior (IES) públicas en un 54%, y por IES privadas o extranjeras en un 46% (gráfica 60) lo cual muestra que el proyecto estatal no ha contemplado una estrategia de formación de sus propios cuadros directivos dentro del corporativismo y que las reglas de acceso y ascenso a los cuadros directivos se ha venido realizando sin pasar por el tránsito de la experiencia y la calificación (Gráfica 58).

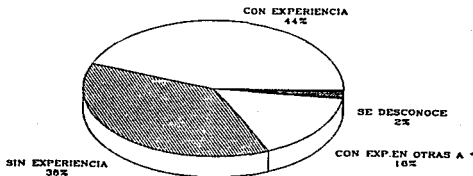
Esto ha propiciado que desde el punto de vista de la gestión de circuitos macroeconómicos, lo dominante dentro del sector gubernamental es el bloque tecnoburocrático eficientista y racionalizador desde la óptica de la reestructuración capitalista conservadora" (Garrido y Quintana, 1988:59), el cual se asocia con los egresados de las IES privadas e incluso algunos de los principales empresarios del país han

copado ya puestos de primer orden dentro de la toma de decisiones gubernamentales, lo cual hace previsible que las alternativas ortodoxas de inmersión en el mercado mundial y las políticas internas de austeridad sigan teniendo impulsores y realizadores fuertes dentro de los grupos hegemónicos del Estado.

GRAFICA 57
MOVILIDAD EN LA DIRECCION DE LAS EP*

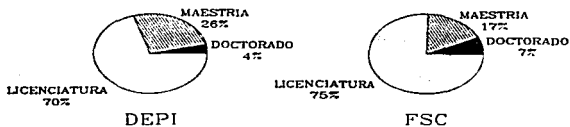


GRAFICA 58
EXPERIENCIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA
DE LOS DIRECTORES DE LAS EP

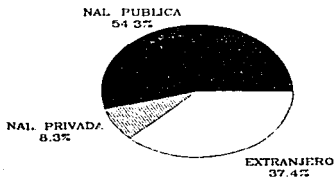


FUENTE: ACLE Y VEGA (1980)
* EXP. EN OTRAS AREAS

G R A F I C A 59. NIVELES ACADÉMICOS DE LOS DIRECTORES DE LAS EPI Y DE LOS FUNCIONARIOS DEL SECTOR CENTRAL(FSC)



G R A F I C A 60. TIPO DE INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR EN LA QUE SE POSGRADUARON LOS DIRECTORES DE EPI



FUENTE : Monsanto,1996

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

175

RELACION NO. 1
RELACION DE EMPRESAS APLICABLES DEBERIAS POR ACTIVO TOTAL 1985 (*)
(*) EN MIL D. C.

CUIC	TIPO SITUACION	NUMERO DE LA EMPRESA	ACTIVO TOTAL EN 1985	DEBITO EN 1985	INGRESOS POR DEBITO (1985)
1/EN OPERACION	PEQUEÑAS EMPRESAS (PEPEA)		135620255	791067500	562320000
2/EN OPERACION	AGENCIA FINANCIERA, S.A. (FINANS)	437479420	477479420	477479420	512712000
3/EN OPERACION	BANCO NACIONAL DE NEGOCIO, S.A. (BANANEG)	4085661395	168626270	141271820	141271820
4/EN OPERACION	BANCO, S.A. (BANCO)	1272179620	141272000	141272000	141272000
5/EN OPERACION	BANCA SERFIN, S.A. (SERFIN)	122212252	52222000	32222000	32222000
6/EN OPERACION	FINANCIERAS PARTICULARES DE NEGOCIO (TERONALES)	122212252	122212252	122212252	122212252
7/EN OPERACION	MULTIBANCO (MULTIBAN)	112222222	112222222	112222222	112222222
8/EN OPERACION	TELEBANCOS DEL MEXICO, S.A. DE C.V. Y SUBSIDIARIAS (TELEBAN)	112222222	112222222	112222222	112222222
9/EN OPERACION	SIDEARRECA LEONARDO CARDENAS-LAS TALLAS, S.A. (SIDARTAS)	122212252	122212252	122212252	122212252
10/EN OPERACION	BANCO INTERNACIONAL, S.A. (BANINTER)	22222222	22222222	22222222	22222222
11/EN OPERACION	FERTILIZANTES MEXICANOS, S.A. (MERTEN)	52222222	52222222	52222222	52222222
12/EN OPERACION	COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS PESQUERAS (CONASPO)	22222222	22222222	22222222	22222222
13/EN OPERACION	INST. DE SEGURO Y SERV. SOC. DE LOS TRABAJADORES DEL EDO. (ISSSTE)	92222222	92222222	92222222	92222222
14/EN OPERACION	FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORT. DE FACIL. MANUFACTURADORA (FONEX)	422212252	422212252	422212252	422212252
15/EN OPERACION	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	52222222	52222222	52222222	52222222
16/OPERACION	FEDERACION DE CHICHARRAS AL PASTIZO, S.A. DE C.V.	322212252	322212252	322212252	322212252
17/EN OPERACION	SISTEMA DE TRANSPORTES COLECTIVO	222212252	222212252	222212252	222212252
18/EN OPERACION	BANCO EDO, S.A. (BDO)	222212252	222212252	222212252	222212252
19/OPERACION	FEDERACION DEL PASTIZO, S.A. DE C.V.	222212252	222212252	222212252	222212252
20/OPERACION	FINANCIERA MEXICANA, S.A. (FINMEX)	222212252	222212252	222212252	222212252
21/EN OPERACION	PROCESOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V. Y SUBSIDIARIAS	122212252	122212252	122212252	122212252
22/EN OPERACION	AGENCIA CALDEN PRODUCTOS YAC. Y SUBSIDIARIAS	122212252	122212252	122212252	122212252
23/EN OPERACION	COM. DE SEGURO Y FOMENTO A LA INDUST. MEDICINA Y ALIMENT. (FOGAM)	222212252	222212252	222212252	222212252
24/EN OPERACION	ASESORIA MEXICANA, S.A. (MEXASA)	222212252	222212252	222212252	222212252
25/EN OPERACION	FONDO DE OPERACION Y FIANCIAMIENTO BANCARIO A LA VINOYERIA (FOVIV)	522212252	522212252	522212252	522212252
26/EN OPERACION	GRUPO INDUSTRIAL MEX. S.A. DE C.V. (IMSA)	222212252	222212252	222212252	222212252
27/EN OPERACION	MINERA CARBONIFERA RIO ESCOBEDO, S.A.	222212252	222212252	222212252	222212252
28/EN OPERACION	INDUS. INDUST. S.A. DE C.V. (INDUGA)	222212252	222212252	222212252	222212252
29/EN OPERACION	ALBERCA FLORENTIN, S.A. (ALBER)	222212252	222212252	222212252	222212252
30/EN OPERACION	CONSEJO MINERO ENTO. JUREZ PARA CALDONA, S.A.	222212252	222212252	222212252	222212252
31/EN OPERACION	ESTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA JURID. (ENAJUR)	222212252	222212252	222212252	222212252
32/EN OPERACION	SERCOTEL, S.A. DE C.V.	222212252	222212252	222212252	222212252
33/EN OPERACION	CONSTRUCCION NACIONAL DE CARRO DE FERRONARIIL, S.A. (CONCARF)	222212252	222212252	222212252	222212252
34/EN OPERACION	RESERVA MEXICO, S.A. (RESER)	222212252	222212252	222212252	222212252
35/EN OPERACION	DISTRIBUIDOR MEXICO DE PRODUCTOS S.A. (DIPRO)	222212252	222212252	222212252	222212252
36/OPERACION	FERRONARIL ENCARBONADO GUATEMALA, S.A. DE C.V.	222212252	222212252	222212252	222212252
37/EN OPERACION	COMERCIO NACIONAL DE SERVICIO, S.A. (COMSER)	222212252	222212252	222212252	222212252
38/EN OPERACION	INDUSTRIAL NACIONAL, S.A. (INDINAC)	222212252	222212252	222212252	222212252
39/EN OPERACION	PROCESADORA MEXICANA DE TRONCO, S.A. DE C.V.	222212252	222212252	222212252	222212252
40/EN OPERACION	SEGA S.A. DE C.V. (SEGA)	222212252	222212252	222212252	222212252
41/EN OPERACION	ALIMENTOS MEX. S.A. (ALIMENT)	222212252	222212252	222212252	222212252
42/OPERACION	COMISION DE FOMENTO MINERO (COMFOMIN)	222212252	222212252	222212252	222212252
43/EN OPERACION	ALBERCA, S.A. DE C.V.	222212252	222212252	222212252	222212252
44/OPERACION	COMPAÑIA FEDERAL (COMFED)	222212252	222212252	222212252	222212252
45/EN OPERACION	INDUSTRIAL NACIONAL DEL PETROLEO (INPE)	222212252	222212252	222212252	222212252

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

176

2/EJ OPERACION	FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA, S.N.C.	24520986	3241155	63634558
3/EJ OPERACION	FONDO DE FOMENTO Y GASTOS PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (FONCOGT)	24473653	5671223	62599400
2/EJ VENTA	MOTORS PERKINS, S.A. (PERKINS)	23935510	11473745	20661544
2/EJ VENTA	DINA CONTIN, S.A.	23324261	12647863	23809400
2/TRANSFERENCIA	COSEMA, S.A. DE C.V. (COSEMA)	23264878	14864269	3624468
2/EJ OPERACION	DISTRIBUIDORA CONSUNO DEL SUROESTE, S.A. DE C.V.	20157793	11762964	25196216
2/EJ VENTA	NEOTRACA DE AUTOMOVILES, S.A. DE C.V.	19877796	7163084	19298829
2/EJ OPERACION	FIDEICOMISO PARA CREDITO EN AREAS DE RIEGO Y TEMPORAL (FIDART)	18434584	97962631	15936399
2/EJ VENTA	TAMADOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (TAMAMEX)	16666628	16710121	20958497
2/EJ VENTA	SOSA TELCOSA, S.A.	15929678	12653902	10811687
1/EJ OPERACION	COMITE AMORC. DEL PROF. FED. DE CONST. DE ESCUELAS (COAFCE)	14994428	3031519	62134439
2/EJ VENTA	DINA AUTOMOVIS, S.A. DE C.V.	14463360	4019537	14958277
2/EJ OPERACION	SERVICIO PANAMERICANO DE PROTECCION, S.A. DE C.V.	14243343	9796865	14704370
3/EJ OPERACION	FONDO NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL	11735934	6411981	1465252
2/EJ OPERACION	ESTUDIOS CAURRUSCO ARTECA, S.A.	10069232	10019986	848785
2/EJ VENTA	INGENIO EL FUTURO, S.A.	9830554	7626301	11343645
1/EJ OPERACION	INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA DE MEXICO	8022833	8940163	2707405
2/EJ OPERACION	INMOBILIARIA NIKKO SONEI, S.A. DE C.V.	8378292	5363432	
1/EJ OPERACION	PACOSTIPOS PARA LA ASISTENCIA PUBLICA	6892061	6450182	3895313
1/EJ OPERACION	COMISION NACIONAL DE LOS LIBROS DE TEXTOS GRATUITOS. (CONLITEX)	6598316	6599460	9257877
1/EJ OPERACION	INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS. (INER)	5654757	3794696	23581878
1/ACQUISICION	CONSEJO DE REG. ROS RIVERALES	5259646	4580276	4263717
2/EJ OPERACION	SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V. (SERMET)	4765738	4319571	1176675
1/EJ OPERACION	COMITE OLIMPICO MEXICANO, A.C. (COM)	4705157	4672665	954519
4/VENTA	ATSUGI MEXICANA, S.A. DE C.V. (ATSUGI)	4223245	2296260	1501262
1/EJ OPERACION	PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS. (PROFORMEX)	3647483	958506	4930135
2/EJ OPERACION	TALLENES GRATUITOS DE LA NACION, SOC. DE FE. Y RS.	3134141	1311811	5077319
2/EJ VENTA	REFINANDORA MEXICANA, S.A. (REFINEX)	2561669	1091200	1113286
2/USUFRUO	BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C. (BANCORAS)	2535404	31405	20805
1/EJ OPERACION	INSTITUTO NACIONAL DE GENETICOLOGIA	2516671	2281677	1611650
1/EJ OPERACION	HOSPITAL GENERAL DR. PABLO SER CORTEZ.	2308224	2063522	2101129
2/EJ OPERACION	BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C. (BANCORURAL)	1675375	90971	274505
2/TRANSFERENCIA	CONSEVOS, S.A. (CONSEV)	1618520	1456308	909360
2/EJ OPERACION	BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C. (BANCOEX)	1608247	21300	1132210
2/EJ OPERACION	INGENIO JOSE MARIA MORELOS, S.A.	1413225	833632	2944453
1/EJ OPERACION	INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA. (INBA)	1398164	1089811	10124412
2/EJ OPERACION	COMPAÑIA AZUCARERA DEL INGENIO DE BELLAVISTA, S.A.	1389665	627808	3613444
2/ACQUISICION	REGULADORA AUTOMOTRIZ NACIONAL, S.A. (RAN)	1228941	-1469020	190203
1/EJ OPERACION	LABORATORIOS NUCLEARES DE FOMENTO INDUSTRIAL. (LNFII)	559265	444211	68973
2/EJ OPERACION	EXPORTACION DE TABACOS MEXICANOS, S.A. DE C.V.	524274	378924	506444
1/EJ OPERACION	COMISION NACIONAL DE ZONAS RIASAS. (CONARZA)	469650	321804	1202424
1/EJ OPERACION	PETROSOMEX, S.A. DE C.V.	25400	-25314	

Fuente: SEDCOEF, y seguimiento en Paises

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP
RELACION No. 4

177

EMPRESAS PUBLICAS ADICIONALES OPERADAS POR LA
ADMINISTRACION DE LAS EMPRESAS DE CONTABILIDAD DE 1965

TIPO/SITUACION	NOMBRE DE LA EMPRESA	1965	1964
		UT./ ACT. 101	UT./ ACT. 101
3/EN OPERACION	FIDELICAMIS PARA CREDITO EN PRENS DE RIEBO Y TERMINAL (LIMBI)	0.782	0.479
1/EN OPERACION	PERIQUIS MEXICANOS. (PERMA)	0.517	0.270
7/EN OPERACION	COMISION NACIONAL DE LOS LIBROS DE TEXTOS GRATUITOS. (COMLITET)	0.429	0.220
7/EN OPERACION	INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS. (INEA)	0.396	0.131
2/EN OPERACION	SEMETEL, S.A. DE C.V. (SEMELSA)	0.389	0.404
7/EN OPERACION	COMISION NACIONAL DE ZONAS ARILES. (COMAZA)	0.340	0.151
2/EN OPERACION	EXPORTACION DE TAMAQUES MEXICANOS, S.A. DE C.V. (EXMEX)	0.338	0.180
7/EN OPERACION	INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LINGUAJE. (INBA)	0.314	0.191
1/EN OPERACION	LITENIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA MEDICA. (LITENAL)	0.270	0.492
7/EN OPERACION	PERIQUIS, S.A. DE C.V. (PERMEX)	0.258	0.832
2/EN OPERACION	PERIQUIS PARA SUPERMERCADO CALIFORNIA, S.A. DE C.V. (PERCAL)	0.251	0.238
7/EN OPERACION	FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORT. DE PROD. MANUFACTURADOS(MEXEX)	0.229	0.181
7/EN OPERACION	COMISION DE FOMENTO MINERAL. (COMFOMIN)	0.213	0.287
2/EN VENTA	INVENTO EL PATRERO, S.A. (IPAT)	0.211	0.226
2/EN OPERACION	TALLERES OPERADOS DE LA NACION, S.A. DE P.E. Y M. (TALNAC)	0.200	0.224
2/EN VENTA	FINANCIADORA MEXICANA, S.A. (FINMEX)	0.187	0.216
1/EN OPERACION	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SALUD. (IMSS)	0.179	0.838
7/EN OPERACION	COMITE ADICOR DEL PROG. FED. DE CONSTR. DE ESCUELAS (COMADE)	0.174	n. s.
1/EN OPERACION	INST. DE SEGURO Y SERV. SOC. DE LOS TRABAJADORES DEL EDU. (ISSSTE)	0.167	0.194
7/EN OPERACION	COMITE ADICOR DEL PROG. FED. DE CONSTR. DE ESCUELAS (COMADE)	0.160	0.141
2/EN VENTA	RESERVAS DE PETROLIO, S.A. DE C.V. (RESMEX)	0.111	0.024
2/EN VENTA	RESERVAS DE PETROLIO, S.A. (RESMEX)	0.107	n. s.
1/EN OPERACION	PROMOTORES PARA LA ASISTENCIA PUBLICA. (PROMOP)	0.097	0.029
3/EN OPERACION	FONDO NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL. (FONDI)	0.094	0.054
2/EN OPERACION	ALZARCA PANAMERICANA, S.A. (APSA)	0.083	0.064
2/EN OPERACION	INVENTO JOSE MANRIQUEZ, S.A. (INMEX)	0.076	0.170
7/EN OPERACION	COMITADO FINANCIERO DE PROTECCION, S.A. DE C.V. (COMIFIN)	0.070	0.180
2/EN OPERACION	ALMACENES SALINEROS DE MEXICO, S.A. (AMASAL)	0.068	0.050
2/EN OPERACION	COMPANIA ALZARCA DEL INVENTO DE BELLAVISTA, S.A. (ALZARCA)	0.067	0.124
2/EN VENTA	DINA LUMENS, S.A. (DINALE)	0.063	0.036
2/EN VENTA	RESERVAS DE PETROLIO, S.A. (RESMEX)	0.057	0.040
7/EN OPERACION	COMITADO GENERAL DEL PETROLIO DE CALZATEL. (COMCAL)	0.052	0.162
2/FRANQUICIA	ALZARCA, S.A. (ALZARCA)	0.050	0.122
2/VENTIDA	COMPANIA INDUSTRIAL HEMATOLOGICA, S.A. (CIHISA)	0.048	0.057
7/EN OPERACION	INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLIO. (IMP)	0.047	n. s.
2/EN VENTA	SOSA TEXCALCO, S.A. (SOSATEX)	0.040	0.103
5/EN OPERACION	OCIAN GARDEN PRODUCTS INC. AND SUBSIDIARIES. (OCIAN)	0.041	0.037
2/EN VENTA	MEXICANA DE INGENIEROS, S.A. DE C.V. (MEXING)	0.041	0.474
2/EN VENTA	TAMAQUES MEXICANOS, S.A. DE C.V. (TAMMEX)	0.035	0.126
4/EN VENTA	DINA MULTISERV. S.A. DE C.V. (DINAMEX)	0.030	0.000
7/EN OPERACION	FONDO DE OPERACION Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVIVI)	0.026	0.021
2/EN OPERACION	TELEFONOS DE MEXICO, S.A. DE C.V. Y SUBSIDIARIAS. (TELEFONOS)	0.021	0.019
7/EN OPERACION	COMITE OLIMPICO MEXICANO, A.C. (COMO)	0.019	0.043
2/EN OPERACION	INDUSTRIAS, S.A. DE C.V. (INDUSAL)	0.012	0.103
1/EN OPERACION	INDUSTRIAS FUMERILES MEXICANAS. (INFUMEX)	0.011	0.011
2/EN OPERACION	BANCA SERVA, S.A.S. (BANSEVA)	0.010	n. s.
2/EN OPERACION	BANQUERA, S.A. DE C.V. (BANQUERA)	0.010	0.014
6/EN OPERACION	BANCO NACIONAL DE MEXICO, S.A. DE C.V. (BANMEX)	0.008	n. s.

REESTRUCTURACION DEL SECTOR EP

178

EN VEINIA	ALTOSES PUMAS, S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	ARMU S.A. S.N.L. (MEX)	0.00	0.00
EN OPERACION	FERRERIAS NATIONALES RUBENSA, S.N.L.	0.00	0.00
EN OPERACION	SERVICIOS METALURGICOS, S.A. DE C.V. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	SABCO INTERMEX, S.N.L. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	UNO DE MEXICO Y CANADA PARA EL CASO DE LOS TRABAJOS (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	MELIENDO LUMBERA, S.N.L.	0.00	0.00
EN OPERACION	ARMU NACIONAL DE LEONIA DENTON, S.N.L. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	ARMU NACIONAL DE LEONIA Y SERVICIOS METALURGICOS, S.N.L. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	NACIONAL FERRERIAS, S.N.L. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	COMPAÑIA NACIONAL DE SERVICIOS METALURGICOS (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	LUMBERA, S.A. DE C.V. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	UNO INDUSTRIAL, S.A. DE C.V. (MEX)	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS ACO S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	FERRERIAS MEXICANAS, S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	ARMU NACIONAL DE LEONIA S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	MEXICANA S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS MEXICANAS DE TUBERIA, S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	SIDERURGIA LEONIA SIDERURGICAS TUBERIA, S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	CONSTRUCCION NACIONAL DE TUBERIA DE MEXICO, S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	MEXICANA SIDERURGICAS DE MEXICO (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	INSTITUTO NACIONAL DE CONSTRUCCION	0.00	0.00
EN OPERACION	DISTRIBUCION LEONIA MEXICANA, S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS MEXICANAS DE TUBERIA, S.A.	0.00	0.00
EN OPERACION	CONSEJO MEXICO CENTRO JERONIMO MEXICANA, S.N.	0.00	0.00
EN OPERACION	ESTADOS UNIDOS MEXICANA, S.N.	0.00	0.00
EN OPERACION	LEONIA INDUSTRIAS COMERCIALES, S.A. DE C.V. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	INSTITUTO NACIONAL DE CONSTRUCCION DE MEXICO	0.00	0.00
EN OPERACION	DISTRIBUCION LEONIA DEL SUR, S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	MEXICANA DE LEONIA DEL PACIFICO, S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	SIDERURGIA NACIONAL, S.N. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS MEXICANAS, S.A. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	MEXICANA DEL PACIFICO, S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS MEXICANAS DE C.V. Y SUBSIDIARIAS	0.00	0.00
EN OPERACION	MEXICANA MEXICANA, S.N. (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS MEXICANAS DE MEXICO INDUSTRIAL (MEXICO)	0.00	0.00
EN OPERACION	MEXICANA MEXICANA, S.A. DE C.V.	0.00	0.00
EN OPERACION	CONSEJO DE MEXICO MEXICANA	0.00	0.00
EN OPERACION	INDUSTRIAS MEXICANAS, S.N. (MEX)	0.00	0.00

CONCLUSIONES

El análisis que hemos realizado a lo largo de cinco capítulos, constituye una visión alternativa a las interpretaciones oficiales sobre el intervencionismo estatal en México (rectoría económica del Estado) que pretenden una justificación dentro de la racionalidad técnica, a todo acto económico del Estado, y a los enfoques no oficiales, que en la mayoría de los casos se limitan al discurso contestatario ubicado en extremos de considerar indispensable la extinción de las funciones económicas del Estado, o la existencia de un funcionamiento que rebasa su esencia de Estado capitalista.

En él se considera que la actuación económica del Estado no puede responder de manera mecánica y simplista a las necesidades de la acumulación privada, sino que su funcionamiento está determinado por su carácter de capitalista general, donde los fines económicos, dentro de la actuación estatal, no son los únicos, ni en muchas ocasiones, los más importantes.

Explicar al Estado y en él a la empresa pública en México requiere desarrollar elementos a nivel abstracto de la organización y funcionamiento de la sociedad capitalista, que incluyan los fenómenos de la acumulación y las crisis en el contexto del funcionamiento capitalista mundial, donde el fenómeno del subdesarrollo no se contemple como un estanco, como un conjunto aislado y separado de la lógica general del capitalismo, sino como parte integrante y definitiva del sistema.

La revisión crítica de las diferentes corrientes de pensamiento existentes en la teoría económica, y de algunos de sus principales representantes, proporcionó elementos parciales para abordar los diferentes niveles de abstracción en que se ubicó el estudio de la EP, con lo que se pudo avanzar en la construcción de puentes que permitan arribar a una teoría económica de la EP, punto intermedio de la síntesis de los componentes abstracto estructurales de una teoría de la empresa pública, el Estado y el sistema social.

De las tres formas sustantivas de intervencionismo estatal en México, esto es, las funciones tradicionales del Estado policía que asegura el orden, provee el marco normativo y los bienes públicos, la EP y la política económica, ésta última es la que ha

predominado y sigue predominando como vía de intervencionismo estatal, y es más importante y potente que la EP. Las tres formas de intervencionismo estatal en México buscan sustentar una acumulación basada en un modelo secundario exportador cuyo perfil aún no acaba de definirse y que no da garantías para una inserción exitosa en el comercio mundial.

Los cambios en la política económica, los esfuerzos por reestructurar la economía hacia la exportación manufacturera y hacia una mayor respuesta al capital extranjero, así como la búsqueda de mayor flexibilización de la fuerza de trabajo, han implicado cambios en el modelo intervencionista, cambios que se empiezan a mostrar con claridad y se intensifican a partir de 1982, pero que no determinan aún un nuevo modelo intervencionista.

Los componentes adicionales que se han incluido a los elementos tradicionales del modelo intervencionista, son gérmenes de un cambio económico cuya magnitud y definición no están clarificados aún, pero que no implican una reducción en el importante papel de la intervención económica del Estado, ni en el de la EP, pues al no haber garantía de un tránsito exitoso hacia un modelo secundario exportador, los riesgos de un choque externo ante el repliegue del comercio mundial de manufacturas y el agravamiento de las deficiencias estructurales internas de la economía mexicana, permiten prever desequilibrios que no podrán resolverse exclusivamente a través del mecanismo del mercado y de las vías normativo-jurídicas, como históricamente se ha demostrado.

El análisis económico de la EP, enriquecido con elementos esbozados del análisis social y político, es un espejo nitido que permite ver y comprender aspectos sustantivos del esquema intervencionista estatal, que desde otras perspectivas no es posible realizar. Esta óptica de estudio permitió dilucidar los nuevos componentes de los elementos del modelo de intervención estatal para México, así como sus cambios de dirección e intensidad, destacándose en ellos la mayor posibilidad de respuesta del esquema estatal a las necesidades de expansión del capital internacional tanto en términos de acumulación, como en la flexibilización y control de la fuerza de trabajo, y el subsidio directo a la acumulación privada nacional a través del traslado de capital vía venta de EP.

La desincorporación de empresas del sector paraestatal mexicano y en especial la venta de EP, no revelan una tendencia privatizante o de repliegue estatal, sino una estrategia de mayor apoyo a la acumulación privada de capital y una mayor depuración del sector industrial paraestatal si la iniciativa privada nacional responde con la actitud de enfrentar el riesgo que le impone ser el actor económico fundamental en el país, para impulsar el crecimiento interno para enfrentar la competencia con el capital internacional que se ha abierto un mayor espacio de acción y de decisión en nuestra economía.

Si esta respuesta no se da -y las condiciones históricas no permiten ser muy optimistas al respecto- la intervención económica del Estado tendrá que fortalecerse y magnificarse, incluyendo en ella una recuperación del liderazgo industrial de las EP, hasta ahora cedido en parte a la industria privada.

La modernización productiva que implica la adopción del modelo secundario exportador ha tenido en la EP un importante instrumento de acción. El Estado moderniza y revitaliza empresas que se encuentran en ramas competitivas en el comercio exterior y cuyas razones económicas y financieras son positivas, y las traslada, vía venta, a aquellos capitales privados que cuentan con montos de recursos financieros de gran magnitud y que, por las características de la burguesía mexicana, no tendrían posibilidades de ocuparse productivamente en el corto y mediano plazos.

Estas acciones, aunadas a los subsidios indirectos que continua dando el Estado (aunque ahora en forma selectiva) y a la flexibilización del proceso de trabajo iniciado en forma pionera al interior del sector EP y respaldado con la generación de expectativas de cambios radicales en la legislación laboral, le dan al Estado la posibilidad de generar irradiar modernidad a todo el aparato productivo, con lo cual se genera una nueva modalidad de intervencionismo económico que refuerza el carácter promotor del Estado.

Las EP condicionan, pero no determinan el funcionamiento deficitario del Estado mexicano. Es el elemento deuda el que explica fundamentalmente el desequilibrio en las finanzas estatales.

La venta de EP no obedece a las razones económicas involucradas en el déficit de las finanzas públicas, ya que las empresas que se desincorporan por esta vía no son un factor que contribuya al déficit financiero, sino que obedece a las funciones de capitalista global que debe cumplir el Estado en cuanto a promover una nueva modalidad de acumulación e impulsar el logro de mayor legitimidad para el sistema y para sí mismo.

De ahí que con la desincorporación de EP se busque favorecer tanto a los agentes del capital privado nacional y extranjero, como a los agentes colegiados del sector social y a los trabajadores mismos de algunas empresas, aunque las acciones se dirijan con más énfasis a los primeros.

La incursión inevitable en los aspectos jurídicos relativos al objeto de estudio, nos llevó a través de una seiva semántica que culminó en una indefinición jurídica del campo económico de acción del Estado, las áreas estratégicas prioritarias (más en éstas últimas), con lo que se imposibilita toda reglamentación o acotamiento claro de las áreas económicas, responsabilidad total o parcial del Estado, y con ello se imposibilita también la definición de un núcleo o universo de EP inamovibles de la esfera estatal. Pero este inconveniente se transforma en un elemento de flexibilidad para el desarrollo de los nuevos componentes de los elementos del modelo intervencionista.

En el caso de las desincorporaciones, las decisiones últimas han estado en manos exclusivas del Ejecutivo Federal, y los criterios económicos y financieros no han sido los fundamentos que han inspirado ni las decisiones de desincorporación, ni menos aún, la modalidad vía venta.

La reducción en el número de EP no ha significado que el Estado ceda terreno en su papel intervencionista y vital para el modelo económico del país. La reducción cuantitativa en el universo de las EP ha fortalecido y flexibilizado las funciones estatales para impulsar el tránsito hacia un nuevo modelo económico que requeriría, además de la modernización técnico-administrativa del aparato productivo, una fracción hegemónica que la sostenga y defienda dentro del propio Estado, pero que tenga la capacidad y el impacto suficiente en la población para lograr legitimar la opción.

El análisis hecho al final del capítulo 5 revela que el Estado mexicano no cuenta con los mecanismos autogestivos de fracciones hegemónicas con tales características, y que el modelo secundario exportador, en la modalidad que se le está imprimiendo, contará con importantes defensores al interior del Estado, pero la formación académica y la ideología implícita en ellas, no garantizarán la hegemonía y el consenso necesarios, lo cual puede devenir en conflictos económicos y sociales que requerirán un viraje hacia una forma de mayor intervencionismo estatal para solucionarlos.

La situación actual esta caracterizada por el cambio incipiente de un modelo económico hacia otro, y en él se inscriben los cambios de modalidad en el intervencionismo estatal, pero en ambos casos, ni la magnitud de los cambios, ni su dirección, están garantizadas. Por lo tanto, no puede definirse con claridad y exactitud cual será el escenario mas probable en que habrá de desenvolverse el intervencionismo estatal y en él la empresa pública, lo que si es claro, es que el Estado en México seguirá teniendo un papel decisivo en las dinámicas económicas y sociales, y las EP seguirán siendo una vía importante de actuación, después de la política económica.

BIBLIOGRAFIA ESPECIFICA

L I B R O S

- Alcocer, Jorge. (Comp.).
México Presente y Futuro.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1988.
- Amin, Samir.
¿Cómo Funciona el Capitalismo? El Intercambio Desigual y la Ley del Valor.
México, Siglo XXI, 1977.
- Andrade Sánchez, Eduardo.
Intervención del Estado en la Economía.
México, UNAM, Serie Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 1986.
- Assadourian, Carlo S.
Modos de Producción y Capitalismo Subdesarrollado en América Latina
Buenos Aires, Nueva Visión, 1973.
- Baran, Paul y Paul M. Sweesy.
El Capital Monopolista.
México, Siglo XXI, 1976.
- Barre, Raymond.
El Desarrollo Económico.
México, FCE, 1962.
- Benetti, Carlo.
La Acumulación en los Países Capitalistas Subdesarrollados.
México, FCE, 1976.
- Bernal Sahagún, Víctor M.
Pensamiento Latino Americano: CEPAL, R. Prebish y A. Pinto.
México, UNAM, 1980.
- Boccarda, Paul y Otros.
Capital Monopolista de Estado.
México, Grijalbo, 1970.
- Bravo Ahuja Ruiz, Víctor E.
La Empresa Pública Industrial en México.
México, INAP, Estudios Serie II, Administración Pública Mexicana No. 4, 1982.
- Brunhoff, Suzanne de.
Estado y Capital.
Madrid, Villalal, 1978.

Buckey, Walter.
La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas.
Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez.
Las Empresas Públicas en México.
México, Porrúa, 1983.

De la Garza, Mónica (Coord.).
Eslabonamientos Productivos en Argentina, Brasil y México. (II Seminario Internacional).
México, UAM, 1988.

Donolo, Carlo y Franco Fichera.
Il Governo Debole.
Bari, D. Donato, 1982.

Due, John F. and F. Friedlaender.
Government Finance. Economics of the Public Sector.
U.S.A., Richard D. Irwin, 1981.

Emmanuel, Arghiri.
El Intercambio Desigual. Ensayos Sobre Antagonismo en las Relaciones Económicas Internacionales.
México, Siglo XXI, 1976.

Evers, Tilman.
El Estado en la Periferia Capitalista.
México, Siglo XXI, 1979.

Ferguson, C. E. y J. P. Gould.
Teoría Microeconómica.
México, FCE, 1978.

Flores de la Peña, Horacio.
Teoría y Práctica del Desarrollo.
México, FCE, 1976.

Frank, André Gunder.
Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina.
Buenos Aires, Ed. Signos, 1970.

Garrido Noguera, Celso (Coord.).
Empresarios y Estado en América Latina: Crisis y Transformaciones.
México, CIDE/FFE/UNAM/UAM, 1988.

Guillman, Joseph M.
Prosperidad en Crisis: Crítica al Keynesianismo.
Barcelona, Anagrama, 1965.

Habermas, Jürgen.
Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío.
Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Hanson, A. H.

La Empresa Pública y el Desarrollo Económico.
México, INAP, 1978.

Hernández Laos, Enrique.

La Productividad y el Desarrollo Industrial en México.
México, FCE, 1988.

Huerta González, Arturo.

Economía Mexicana más allá del Milagro.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1986.

Ianni, Octavio.

La Formación del Estado Populista en América Latina.
México, Era, Serie Popular, 1985.

Jeannot, Fernando, et. al.

Estudios Sobre Economía y Estado. Identidad. Regulación.
Integración y Regímenes Productivos.
México, FCE, 1988.

Kalecki, Michal.

Teoría de la Dinámica Económica. Ensayos sobre los Movimientos
Cíclicos y a Largo Plazo de la Economía Capitalista.
México, FCE, 1956.

Kalecki, Michal.

Estudio sobre la Teoría de los Ciclos Económicos.
Barcelona, Ariel, Colección Demos, 1973.

Kaplan, Marcos.

Aspectos del Estado en América Latina.
México, UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales No. 53. 1981.

Lechuga Montenegro, Jesus (Coord.).

El Dilema de la Economía Mexicana. Ensayos de Interpretación.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1987.

López Díaz, Pedro.

Capital, Estado y Crisis.
México, Fac.Ec. UNAM, 1988.

López Díaz, Pedro, et. al.

Capitalismo y Crisis en México.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1978.

Marúm Espinosa, Elia.

La Producción de Celulosa y Papel en México. Enfoques y
Alternativas.
México, DICSA-U de G, 1989.

Maya Ambia, Carlos.
La Industria de Transformación en México. Grandes Plantas y Estructura de la Competencia.
México, Fac.Ec.UNAM, 1987.

Merhav, Meir.
Dependencia Tecnológica, Monopolio y Crecimiento.
Buenos Aires, Ed. El Caballito, 1972.

Miliband, Ralph.
El Estado en la Sociedad Capitalista.
México, Siglo XXI, 1976.

Musgrave, Richard.
Teorías de la Hacienda Pública.
México, Aguilar, 1968.

O'Connors, James.
La Crisis Fiscal del Estado. Apéndice: Lucha de Clases y Crisis Fiscal en la Década de los Ochenta.
Barcelona, Península, 1981.

Pare, Luisa (Coord.).
El Estado, Los Cañeros y la Industria Azucarera, 1940-1980.
México, UAM, 1987.

Perzabal, Carlos.
Acumulación Capitalista Dependiente y Subordinada. El caso de México. (1940-1978).
México, Ed. Siglo XXI, 1979.

Restrepo, Ivan, Margarita Nolasco, et. al.
Las Truchas, Inversión para la Desigualdad?
México, Oceano/Centro de Economía del Desarrollo, 1984.

Rivera Rios, Miguel Angel.
Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano.
México, Era, 1986.

Robinson, Joan.
Contribuciones a la Teoría Económica Moderna.
México, Siglo XXI, 1977.

Rosemberg, Natan.
Perspectives in Technology.
Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

Ruiz Dueñas Jorge.
Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México.
México, UAM-A, 1982.

Ruiz Dueñas, Jorge.
Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana: Análisis de una Década.
México, Trillas, 1982.

Ruiz Dueñas, Jorge.
Empresa Pública Elementos para el Exámen Comparado.
México, FCE, 1988.

Ruiz Duran, Clemente.
20 días de Política Monetaria y Crediticia Independiente.
México, UAP, UNAM, 1984.

Saldívar Valdéz, Américo.
Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976). Posfascio: Crisis y Modernización.
México, Siglo XXI, 1988,

Sylos Labini, Paolo.
Oligopolio y Proceso Técnico.
Barcelona, Oikos-Tau, 1965.

Tavares, Maria da Conceicao.
De la Sustitución de Importaciones al Capital Financiero. Ensayo Sobre Economía Brasileña.
México, CFE, 1980.

Tello, Carlos.
La Política Económica en México 1970-1976.
México, Siglo XXI, 1979.

Turvey, R. (Int. y Selec.)
Empresa Pública. Textos escogidos.
Madrid, Tecnos, 1972.

Valenzuela Feijoo, José.
El Capitalismo Mexicano en los Ochenta.
México, Era, 1986.

Vera Ferrer, Oscar H.
El Caso de CONASUPO. Una Evaluación. Un Estudio Comparativo de Objetivos y Logros de la Paraestatal.
México, C.E.E.E.A.C., 1987.

Zapata, Francisco.
Las Truchas. Acero y Sociedad en México.
México, El Colegio de México, 1978.

Zermeno, Sergio.
Imperialismo y Desarrollo Capitalista Tardío, una Crítica al Concejo la Crisis 3.
México, Siglo XXI, 1988.

A R T I C U L O S

Arancibia, Armando y Wilson Pérez.
"La Polémica en Torno a las Empresas Públicas en América Latina".
En: Economía de América Latina, Semestre 3.
México, CIDE, 1979.

Arteaga, Arnulfo.
"Reconversión y Flexibilización del Trabajo en la Industria Automotriz"
En: Gutiérrez Garza (Coord.) Testimonios de la Crisis 1.
México, Siglo XXI, 1988.

Ayala, José.
"La Empresa Pública y su Incidencia en la Acumulación de Capital en México durante los años Sesenta."
En: Investigación Económica No. 150.
México, UNAM, 1979.

Cabrero Mendoza, Enrique.
"Modelo de Análisis Estratégico para la Empresa Pública"
En: Empresa Pública. Problemas y Desarrollo. Vol.1, Enero-abril.
México, CIDE, 1986.

Carrillo Castro, Alejandro.
"La Empresa Pública y la Reforma Administrativa"
En: Alegria, Rosa Luz, et.al. Empresas Públicas. Colección Seminarios No. 7.
México, Secretaría de la Presidencia, 1978.

Cervantes Jauregui, Luis, et. al.
"Movimiento Comunista Mexicano y Transición Capitalista, Que Hacer?"
En: Teoría y Política. Abril-junio.
México, 1980.

Cordera Campos, Rolando y Enrique Gonzalez Tiburcio.
"Las Perspectivas de la Economía Mexicana"
En: Cuadernos para la Planeación, Serie Ensayos y Documentos No. 2.
México, UPE/DICSA/U de G, 1989.

Coutinho, Luciano y Henry-Phillipe Reichstul.
"O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo".
Mimeo, s.p.i., 1975.

Cuervo Garcia, Alvaro y Wilson Pérez Nuñez.
"Hacia una Teoría de la Empresa Pública".
En: Hacienda Pública Española, No. 63. Pp. 15-30.
Madrid, 1980.

Cusminsky, Rosa. "El Conflicto Nacional, la Cuestión Nacional y la Transnacionalización del Capital".

En: Saldívar, Américo (Selec.) Capital Transnacional, Estado y Clases Sociales en América Latina. Pp. 101-144.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1981.

Dávila, Gerardo.

"La Política de Precios y Subsidios".

En: González Méndez (Comp.). El Sistema Económico Mexicano.
México, Premia, 1982.

De la Garza Toledo, Enrique y José Luis Rhi Sausi.

"Perspectivas del Sindicalismo en México".

En: Alcocer, Jorge (Comp.). México Presente y Futuro.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1988.

Dos Santos, Theotónio.

"La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina".

En: Cuadernos de Estudios Socio-económicos, No. 11.
Santiago de Chile, CESO/Universidad de Chile, 1970.

Esteva, Gustavo.

"La Economía Política de la Empresa Pública en México".

En: Coyuntura, Enero-junio, pp. 5-47.
México, ENEP/Aragón/UNAM, 1982.

Ferrer Valles, José.

"Una revisión Teórica del Problema de la Determinación de los Precios en el Sector de los Servicios Públicos".

En: BID, EIAP y Fundación Gentulio Vargas. Administración de Empresas Públicas. Volúmen I.
México, LIMUSA, 1979.

Guillén Romo, Héctor.

"De la Crisis Financiera a la Austeridad Hayekiana en México".

En: Gutiérrez Garza, Esthela (Coord.). Testimonios de la Crisis 3.
México, Siglo XXI Pp. 17-56, 1988.

Gutiérrez Garza, Esthela.

"La Respuesta Estudiantil ante la Política de Austeridad en la Universidad".

En: Gutiérrez Garza, Esthela (Coord.) Testimonios de la Crisis 3.
México, Siglo XXI, 1988.

Hemming, Richard y Ali M. Mansoor.

"La Reprivatización: Una Solución?"

En: Finanzas y Desarrollo.
Washington, SEP/FMI, 1988.

Hotelling, Arnold.

"Publics Goods"

En: Econometría, Volúmen VI. 1983.

Huerta, Arturo y José C. Valenzuela.
"Economía Política de la Transición Capitalista".
En: Alcocar, Jorge (Comp.) México, Presente y Futuro.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1988.

Manzo Yeppez, José Luis.
"Industria Paraestatal: Un Método Alternativo para su Análisis
Financiero. El Caso de PEMEX".
En: Análisis Económico, Volúmen VI, No. 11, pp. 5-22.
México, UAM, 1987.

Martín Moreno, Sergio.
"La Hipótesis de la Estructura Dual de la Industria: El Caso de la
Economía Mexicana".
En: Estudios Económicos. No. 1, Volúmen II, pp. 5-22.
México, El Colegio de México, 1987.

Pérez Barbosa, Raúl H.
"Las Empresas Públicas, los Criterios para Evaluar la Eficiencia".
En: Revista de Administración Pública No. 38, pp. 9-16.
México, INAP, 1979.

Pérez, German y Rosa María Mirón.
"López Portillo: Un Sexenio de Auge y Crisis".
En: Evolución del Estado Mexicano III. Consolidación 1940-1983.
México, El Caballito, 1986.

Pérez Nuñez, Wilson.
"Empresa Pública: Elementos para una Teoría"
En: Ensayos para Discusión No. Ap. 5.
México, CIDE, 1979.

Rendón Corona, Armando.
"Los Directores del Gobierno Federal Mexicano. 1970 -1977."
En: Iztapalapa, Año 2, No. 3, pp. 74-91. México, UAM, 1980.

Ruiz Dueñas, Jorge.
"La Eficiencia Productiva y Financiera de las Empresas Públicas de
Energéticos: Pasado Presente y Futuro Previsible"
En: "A", Volúmen II, No. 2, pp. 131-166.
México, UAM-A, 1981

Ruiz Dueñas, Jorge.
"Las Areas Estratégicas y Prioritarias: Los Límites Formales del
Redimensionamiento Paraestatal".
En: Empresa Pública. Problemas y Desarrollo. Volúmen I. No.3, pp.
43-54.
México, CIDE, 1986.

Saldívar Valdéz, Américo.
"Crisis y Reconversión Económica en México: La Política Económica
y Social de los 80".
México, Mimeo, 1989.

Saldívar Valdéz, Américo y Adalberto Ceballos P.
"Latinoamérica: Populismo Estado Benefactor y Crisis".
En: Crítica No. 30-31, enero-junio, pp. 85-90.
México, UAP, 1987.

Sander, Eder.
"Entre el Estado y el Capital, Relaciones de Clase".
En: Cuadernos, Año 1, julio-septiembre. Revista Argentina de
Ciencias Sociales. Pp. 62-85
París, 1979.

Soria, Víctor M.
"La Crisis de la Protección Social en México: Un Análisis de Largo
plazo con Énfasis en el Período 1971-1985".
En: Gutiérrez Garza, Esthela (Coord.) Testimonio de la Crisis 3.
México, Siglo XXI, 1988.

Tobin, James.
"Teoría y Práctica de las Políticas Keynesianas".
En: Economía Informa No. 163.
México, UNAM, 1988.

Valenzuela Feijoo, José Carlos.
"La Reversión en el Contexto del Nuevo Patrón de Acumulación
Secundario Exportador".
En: Gutiérrez Garza Esthela (Coord.) Testimonios de la Crisis 3.
Austeridad y Reversión. Pp. 110-165.
México, Siglo XXI, 1988.

Vuskovic, Pedro.
"Debates Actuales Sobre el Desarrollo Industrial de América
Latina".
En: Economía de América Latina, No. 12, 2o. Semestre, pp. 13-32.
México, CIDE, 1984.

T E S I S

Dain, Sulamis.
Empresa Estatal e Capitalismo Contemporáneo. Uma Analise Comparada.
Tese de Doutorado.
Rio de Janeiro Ifch, Universidad Estatal de Campinas, 1980.

Ehrke, Michael.
Wirtschaftspolitik und Staatlicher Sektor in Mexiko.
Hannover, University Hannover, 1980.

Marúm Espinosa, Elia y Ociel Hernández Cerecedo.
El Gasto Estatal y las Teorias "Incompletas" de la Demanda
Efectiva. Tesis de Maestria.
México, CIDE, 1978.

DOCUMENTOS

Del Mazo, Alfredo
Comparecencia ante la LIII Legislatura
México, C.D. No. 40, 1988.

Ehrke, Michael
"La Empresa Pública en México"
Avance de Investigación (Mimeo)
México, CIDE, 1980.

Nacional Financiera
Reunión de Autoevaluación 1982-1988
México, NAFINSA, 1988.

Poder Ejecutivo Federal
Programa Nacional de Fomento Industrial y
Comercio Exterior 1984-1988.
México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1984.

Salinas de Gortari, Carlos
Palabras en la Reunión Nacional del Instituto
de Estudios Políticos, Económicos y Sociales sobre
el tema: Investigación Científica
Hermosillo, Sonora, Mimeo, abril de 1988.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Estudio sobre la Protección Efectiva en México
México, SECOFI, Mimeo, 1986.

Secretaría de Programación y Presupuesto
Informe sobre las Razones y Criterios que Fundamentan
las Medidas de Reestructuración de la Administración Pública
Federal Paraestatal
México, SPP, Mimeo, 1985.