

8 201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" A R A G O N "  
AREA DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO 1971 - 1988  
(UN INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA)**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :  
**PAULINO CASTREJON ROMAN**

**FALLA DE ENGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I MARCO TEORICO	4
1.- Las Funciones del Estado	4
2.- Teorías sobre la Empresa Pública	15
2.1.- La Concepción Neoclásica	15
2.2.- La Concepción Keynesiana	18
2.3.- El Enfoque Monetarista	20
2.4.- La Visión Estructuralista (CEPAL)	25
2.5.- La Perspectiva Marxista	28
2.6.- La E.P. como instrumento de Política Económica	32
CAPITULO II NORMATIVIDAD JURIDICA Y CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS DE 1940 A 1960	35
1.- La Intervención del Estado en la - Economía. Estructura Jurídica	35
2.- Normas Jurídicas sobre la Empresa Pública	39
3.- Causas de Creación de la Empresa Pública	45
CAPITULO III ANTECEDENTES. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR	55
1.- Política de la Empresa Pública	55

2.- Empresa Pública y Crecimiento Económico. Los Resultados del Crecimiento con Estabilidad	62
---	----

CAPITULO IV LA EMPRESA PUBLICA EN EL PERIODO 1971 - 1976	74
--	----

1.- La Empresa Pública como Instrumento para Recuperar la Base Social Estatal	83
2.- El Crecimiento Acelerado de las Empresas Públicas	102
3.- El Fracaso de la Política Económica basada en la Expansión del Estado. Sus Condicionantes	120

CAPITULO V LA EMPRESA PUBLICA 1977 - 1982	132
---	-----

1.- La Política Económica para 1977	132
2.- Política de Empresa Pública	134
3.- La Política Económica Bajo el Boom Petrolero	136
4.- La Política de Empresa Pública de 1978 A 1982	142

CAPITULO VI LA EMPRESA PUBLICA EN EL PERIODO 1983 - 1988	154
--	-----

1.- La Política Económica de 1983 a 1988	156
2.- Política de Empresa Pública	167

**CAPITULO VII CONCLUSIONES**

**185**

**BIBLIOGRAFIA**

**196**

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

Que el Estado participe en la economía no es ninguna novedad. Prácticamente toda la historia del capitalismo tiene impregnada la presencia estatal; y esta intervención en el campo económico ha cobrado diversos matices.

En México, la intervención del Estado explica en buena medida la estructura económica que hoy tenemos; y ésta se apoya principalmente en la Empresa Pública (E.P.) por su incidencia en el comportamiento de las variables reales. Es en este aspecto lo que concede a la E.P. una importancia fundamental.

Dar cuenta del comportamiento del sector paraestatal en relación con la política económica en el periodo 1971-1988 es el propósito central de este trabajo. Lo setenta y siete representan un periodo de expansión de la E.P., apenas matizada en 1977, a raíz de la puesta en marcha de política económica de corte expansivo, para posteriormente, a partir de 1983, con la modificación de la política económica, iniciar la retirada de diversas áreas económicas, lo que implica una profunda reestructuración del sector paraestatal, es la tesis principal en que se apoya el trabajo.

Para ello, se estructuraron siete capítulos. En el capítulo I se presenta el marco conceptual sobre el Estado y de la E.P. en las diferentes doctrinas de mayor influencia en el pensamiento económico. El capítulo II versa sobre la normatividad jurídica que permite al Estado intervenir en la economía y la reglamentación específica aplicable a la E.P., así como la creación de éstas de 1940 a 1960. Al papel de la E.P. en relación a los resultados de la política estabiliza-

dora se refiere el capítulo III, enfatizando la pérdida de capacidad de inversión estatal.

Entrando propiamente en materia, el capítulo IV describe por una parte, aquellas empresas que fueron creadas con el propósito de recuperar la legitimidad estatal fuertemente diezmada por los acontecimientos de 1968, por otra pone de manifiesto la expansión registrada por el conjunto de E.P. en las ramas económicas donde se concentró el grueso de la inversión estatal. De igual forma, se analizan los resultados que arrojó la estrategia de reactivar la economía mediante el robustecimiento del papel económico del Estado; esto es, los factores que condicionaron su fracaso. El capítulo V particulariza la política económica y de la E.P. de 1977 en virtud de que representa un rompimiento en el manejo del conglomerado paraestatal; posteriormente sostiene que los mismos factores causales que permitieron el alto crecimiento de la economía nacional y la expansión de la E.P., a la postre fueron los que terminaron por frenarla. Así toda la compleja problemática de 1982 afectó sensiblemente al sector productivo estatal.

El capítulo VI pone de manifiesto la política económica seguida a partir de 1983 haciendo incapié en la estrategia de redimensionamiento de la injerencia estatal en la economía, posteriormente se hace un recuento de los avances del proceso de desincorporación de entidades paraestatales, para terminar, se sostiene que el desprendimiento forma parte de un conjunto de medidas que ven en el ensanchamiento de la democracia y en el incremento de los niveles de bienestar (con el Estado benefactor como garante de la existencia de esas situaciones) como los causantes de la crisis, que por tanto, su crecimiento debe limitarse.

Las conclusiones del trabajo en el capítulo VII se refieren a que si bien durante los setentas la E.P. se expandió - considerablemente hasta alcanzar su punto culminante en 1983, se vió acompañada del incremento en el déficit público al -- funcionar como subsidiaria de la empresa privada, arrojando al Estado a una parálisis en su papel interventor en la déca da de los ochenta. Por otra parte, se argumenta que la redimensión del aparato productivo estatal responde a la visión de los sectores empresariales que explican la crisis mundial de los setentas por el incremento del nivel de bienestar de los sectores laborales.

La metodología utilizada consiste en la revisión de di-- versos libros y artículos de revistas sobre el tema.

## CAPITULO I

### M A R C O T E O R I C O

#### 1.- Las Funciones del Estado

El Estado se nos presenta hasta ahora como un ente que -- tiene una influencia decisiva sobre la sociedad en la que actúa buscando erigirse en árbitro de ésta y moldeando sus estructuras.

Ante todo; habrá que reconocer que el Estado es una institución que ha sido formada en un largo y complejo proceso - en el cual actúan factores sociales, económicos y políticos, por eso su estudio se ha complicado a tal grado de que aún en la actualidad, pese a los enormes esfuerzos intelectuales, -- realizados, las Ciencias Sociales no tienen un cuerpo teórico coherente y satisfactorio sobre su origen y el rol que desempeña. La finalidad práctica de cualquier teoría del Estado - es la poder determinar con cierta precisión los alcances y límites de la injerencia del Estado en la sociedad. Esto es, - el marco de sus funciones, de sus medios y por último, sus -- formas organizativas.

Para acercarnos a una idea del Estado es necesario en primer lugar examinar las características principales de éste en la fase actual del desarrollo capitalista. En este sentido, es evidente que, se han incrementado sustancialmente la participación activa del Estado, dada, sin duda, por los nuevos requerimientos de la acumulación de capital y de la propia necesidad estatal de dotar a su acción la base de sustento y legitimidad.

Pues, reconozcamos que el Estado, es una institución clasista, y no como se dice, está por encima de las clases, que recoge las aspiraciones y demandas de los más diversos grupos sociales; el Estado bajo el capitalismo y desde siempre ha -- mostrado su carácter de clase, como propulsor de los intereses de los que detentan el poder económico y busca, como producto del dominio que ejerce la burguesía sobre él, regirse -- al igual que el sistema capitalista -- por el principio de "dar al que tiene" y ofrecer una amplia gama de oportunidades para que la riqueza engendre más riqueza. Dicho de otro modo, el Estado afirma su carácter clasista o "burgués" porque se orienta a generar posibilidades de ganancias a los económicamente poderosos, aunque esto afecte, en términos de reparto -- del producto generado, al resto de los integrantes de la sociedad, fundamentalmente a los trabajadores.

Por otra parte, el Estado como institución política, ejerce su acción por medio del gobierno, y los que ejercen el poder en nombre del Estado, son personas que provienen y forman parte de las clases medias y altas -- por lo menos los que toman las decisiones políticas fundamentales y que diseñan la política económica -- que por tanto no tiene empacho en tomar decisiones e instrumentar políticas que beneficien grandemente a sus intereses. Pero el que tomen este tipo de medidas y no -- otras es el resultado, en términos políticos, de la mayor fuerza de la burguesía, en la que impone sus concepciones y proyectos en los que se expresa su dominio.

Los hechos recientes atestiguan que el Estado se ha convertido en el principal objetivo de los grupos sociales, del -- cual todos buscan apoderarse. Los partidos políticos conservadores y los llamados de izquierda han exacerbado su lucha en -- pos de este objetivo, no obstante, la experiencia ha demostra-

do que aún cuando los partidos izquierdistas han conquistado el poder político, apoderándose del Estado, no han sido capaces, al menos en los países capitalistas desarrollados, de poner coto al sistema capitalista y más bien se han convertido en firmes aliados de éste, o sea, no han modificado en nada el carácter clasista del Estado.

Por tanto, como institución de clase, el Estado ha venido ampliando el marco de sus funciones, a medida que cada vez -- más se erigen obstáculos para la reproducción y acumulación del capital a nivel mundial.

La consolidación del imperialismo y la crisis de 1929-1933 trastocaron las teorías liberales sobre la regulación automática del sistema capitalista, abriéndose una nueva era en las funciones del Estado. En efecto, se dió un giro radical respecto a la función del Estado en la economía, ya que dicha -- crisis, hizo ver la inestabilidad del sistema capitalista, -- además de mostrar la debilidad de las concepciones liberales que enaltecían la regulación automática del capitalismo.

Hoy en día, son realmente pocos los que ponen en tela de juicio la necesidad de la intervención del Estado en la economía, su significado vital de este intervencionismo ha permitido en gran parte, realizar una rápida acumulación del capital.

Las necesidades propias de la reproducción del capital -- que día a día se acrecientan en el mundo capitalista, ha hecho que el Estado contemporáneo amplíe considerablemente el marco de sus funciones; su intervención no se reduce ya solamente a los períodos de crisis en los que trata de minimizar las contradicciones y la preservación y vigencia del orden social, sino que ahora esta se torna permanente en todas las es

feras de la actividad económica, de manera que ha pasado a ser, sobre todo a partir de la posguerra, el principal elemento de la reproducción del capital.

La intervención estatal en la economía no tiene por objeto, como a veces se pregona, el desplazar a los inversionistas privados de las actividades económicas, sino que esta persigue muchos objetivos, que aunque puedan parecer contradictorios, buscan como meta fundamental la preservación del sistema capitalista. Así, la acción estatal en primer término busca resolver los problemas que genera la acumulación capitalista, apoyándose para esto, en su participación en la esfera de la valorización o sea en la etapa productiva, en segundo término busca proteger los intereses de ciertos sectores capitalistas dominantes y por último hacer concesiones a la clase obrera para lograr la estabilidad y funcionamiento del sistema en cuanto tal.

Decimos que el Estado persigue objetivos aparentemente -- contradictorios porque su accionar cotidiano le permite realizar sus dos funciones básicas; funcionalizar la acumulación de capital y buscar su legitimidad o la conservación de su base social que le da sustento a su existencia y accionar en la sociedad. Es decir, por un lado, el Estado busca las condiciones que permitan la continuidad del proceso de acumulación de capital, por el otro, deberá garantizar ciertas condiciones tendientes al mantenimiento de la estabilidad social. La burguesía demanda al Estado un clima social favorable para que los negocios prosperen, y el proletariado demanda también una participación mayor en el reparto del producto social.

Así, la acción estatal presenta esta contradicción que le es inherente, que por tanto, deberá minimizar; por lo que di-

cha contradicción aflora constantemente en el aspecto de la formulación de sus planes y estrategias para incentivar y desarrollar el capital; generalmente tales medidas serán o son presentadas ante la sociedad, de manera mistificada, como algo que conviene a la "nación" o a los intereses nacionales o también puede presentarlas como algo puramente técnico y/o administrativo. Esto ha dado lugar a que la intervención del Estado sea considerada como un beneficio para el conjunto de la sociedad. Desde luego, su actividad tanto política, ideológica y económica está determinada por las situaciones históricas concretas.

Esta mistificación de su actividad hace que el Estado contemporáneo tenga una cierta AUTONOMIA RELATIVA, entendida esta como cierta capacidad de decisión al margen de la clase dominante, esto le da capacidad limitada para actuar con medidas que no respondan exclusiva o forzosamente a los intereses de los capitalistas o a una fracción de estos. "De esa autonomía, el Estado consigue la cohesión y organización social necesaria para poder mantener su hegemonía sobre la sociedad y preservar así al sistema en su conjunto. Se trata de una autonomía que no se da al margen de la lucha de clases, sino como una expresión de ella". (1)

La expansión de la actividad estatal, el cumplimiento de sus funciones básicas ha requerido que se aumente notablemente por parte del Estado, los gastos sociales de la economía, y de la ampliación del capital social. En sus programas de gasto, realiza obras que persiguen una mayor estabilidad social y su legitimidad, tales como políticas de empleo, prestación de servicios, etc. Sin embargo, la mayor parte de estos gastos se destina a crear las condiciones necesarias para la

---

(1).- Ramírez López F. y Díaz, Ontiveros F. Raúl. Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública de México. En Revista de Administración Pública. No. 59 y 60, Julio-Diciembre México 1984, pág. 33.

acumulación privada del capital, mediante creación de infraestructura, suministrando bienes estratégicos para la industria y todo el proceso económico, proporcionando seguridad social, administrando la fuerza de trabajo, etc.

El constante crecimiento de la concentración y centralización que necesariamente conlleva un proceso de monopolización y el incremento sin precedente del carácter social de la producción hace menos atractivo, en términos de rentabilidad, la acumulación privada en algunas áreas, de la actividad económica, por tanto el Estado deberá tomar en sus manos a estos sectores para cubrir la demanda, es decir, el propio desarrollo del capitalismo monopolista exige al Estado, satisfacer múltiples necesidades sobre todo las planteadas por los grupos que siendo dominantes han pagado el costo del crecimiento económico y del proceso de monopolización. No obstante, la satisfacción de estas necesidades de los sectores productivos afectados por el crecimiento monopolista, la cobertura de la demanda que deberá hacer el Estado, no es automática sino que es producto de la negociación clasista, en este sentido, la política económica estatal debe verse como resultado y manifestación de la relación de poder existente en la sociedad y no únicamente como resultado de la influencia burguesa, sobre la administración.

A pesar de la poderosa fuerza del sector privado en el diseño de la política económica, no se ha logrado evitar ciertas fricciones entre los intereses y concepciones de los capitalistas individuales y los de la burocracia, pues las instituciones estatales nunca se han sometido totalmente a los designios de las fracciones dominantes de la clase capitalista, más sin embargo es pertinente aclarar que estas fricciones no representan ningún peligro para la dominación de la burguesía.

Así, el Estado da una cierta apariencia de neutralidad, como institución por encima de las clases, toma pues como rasgo el tener una existencia propia, apartada de la sociedad civil como encarnación mística de un supuesto interés común.

La injerencia de la actividad estatal en el proceso de -- producción y reproducción capitalista no puede traspasar el -- límite de la propiedad privada, teniendo que ser su acción in -- directa, siempre imprecisa e impredecible en sus resultados, pues su accionar se estrecha significativamente al no poder traspasar los principales sostenes y características fundamentales del sistema capitalista, aún cuando éstos se erigen en -- los principales obstáculos para su reproducción y continuidad.

Por otra parte, la mayoría de las posibles líneas de -- acción del Estado, cuestan dinero, del cual el Estado sólo -- puede preverse tomando del proceso de valorización a costa -- del capital o del trabajo. Por tanto, su capacidad interventora se encuentra permanentemente restringida por sus recursos siempre limitados, que además se escasean justamente, -- cuando más falta hacen en época de crisis o recesión, pues -- cualquier crisis del proceso de acumulación privada aumenta -- las necesidades de intervención estatal, pero al mismo tiempo hace bajar sus ingresos fiscales, (restricción financiera). -- Así el Estado se encuentra permanentemente en una situación -- paradójica debiendo incrementar su participación en el complejo social cuando más restringidos son sus recursos (2).

El Estado, obviamente tiene como cometido principal la -- preservación del sistema capitalista en cuanto tal debiendo realizar diferentes funciones para tal fin. Por funciones -- del Estado se entiende que son los campos de acción necesaria

---

(2).- Al respecto escribe James O'Connor, La Crisis Fiscal -- del Estado, Madrid Ed. Península.

y concreta frente al proceso económico-social de la producción y reproducción, otros son los medios y las formas institucionales de que se vale para tal efecto. A grandes rasgos podemos establecer las siguientes subdivisiones sobre las -- funciones del Estado capitalista;

- 1) Suministro de condiciones materiales de producción (infraestructura).
- 2) Establecimiento y garantía de un ordenamiento general para determinar el comportamiento social de los sujetos -- insertados en el sistema capitalista. (Orden Público).
- 3) Regulación y reglamentación del conflicto entre trabajo asalariado y capital.
- 4) Garantía de la existencia y de la expansión del capital nacional en conjunto, en el mercado mundial capitalista.
- 5) Condiciones generales de reproducción de la fuerza de -- trabajo.

Para poder ejercer su influencia hacia la sociedad el Estado deberá crear sus aparatos y formas de organización y administración; ese es el "cuerpo" del Estado, que se expresa en un aparato burocrático y una "clase política" que están -- formalmente desligadas del intercambio económico, separados de los agentes de la producción y con un aire de imparcialidad, en resumen, dotados de neutralidad aparente frente a -- los agentes económicos.

Para esto, el Estado deberá modernizar y perfeccionar sus instituciones para poder responder a los requerimientos de -

la sociedad capitalista. La expansión del Estado es a la -- vez la causa y efecto del desarrollo del capitalismo, de sus crecientes obstáculos para expresarse como un sistema armónico y en plena expansión. Según O'Connor esto forzosamente -- aumenta los costos sociales estatales que tienden a mantener la armonía social y la función de legitimación del Estado. -- Los costos estatales representan la suma de desembolso por -- servicios y programas tendientes a la disminución de los costos de reproducción del factor trabajo que de esta forma -- aumenta la tasa de ganancia de los capitalistas privados.

El poder político como expresión de la organización de -- una sociedad supone una forma de organización y ciertos objetivos, para el logro de estos se hacen necesarios los medios y procedimientos de que pueden hacer uso las instituciones -- del "sector público" formando el "edificio estatal" a estas instituciones compete la instrumentación y ejecución de las decisiones de los entes políticos que se encuentran encumbra -- dos en la cúpula estatal que ejercen el poder político en -- forma de gobierno.

El aparato estatal es "... el conjunto de instituciones -- y funciones por ellas realizadas, dotada de una jurisdicción propia y distinta que en nombre de intereses generales y a -- su servicio, realiza de manera eficaz la organización de la clase dominante". (3) Mediante las instituciones se permite la manutención del sistema y se garantiza el orden, este es el objetivo central de la gestión estatal. Las institucio -- nes del edificio estatal, están dotadas de competencia y jurisdicción propia, son los centros del poder, variando jerár -- quicamente de acuerdo a su importancia. En las institucio -- nes estatales se "escucha a la sociedad", canalizando y res --

---

(3).- Torres, E. Crisis del Poder en Centroamérica. Ed. -- EDUCA San José Costa Rica 1978, Citado por Ramírez y Díaz Ontiveros Op. Cit. pág. 35

pondiendo sus demandas se establece la participación o exclusión de las fuerzas sociales, es decir, a través de ellas el Estado fija los límites de la participación política.

De esta forma el Estado ha requerido para su funcionamiento de un importante proceso administrativo en el seno de las instituciones que responde a determinados intereses, cuya voluntad aparece expresada en las decisiones fundamentales que regirán el desenvolvimiento y evolución del sistema.

Este crecimiento en importancia cualitativa y cuantitativa del proceso administrativo conlleva una creciente especialización de las instituciones estatales resultado del condicionamiento que ejercen los conflictos manifestados en el funcionamiento social y también por fricciones de tipo estructural. Así, la administración pública como expresión de la organización estatal crece con la complejidad social debido a la necesidad de armonizar el funcionamiento de la sociedad, de salvar los obstáculos que se presenten a la reproducción del sistema social en conjunto. Para tal efecto, se crean instituciones cada vez más especializadas encaminadas a acciones más concretas y dirigidas por una burocracia cada vez más especializada. En suma, la complejidad y especialización de las instituciones es el resultado de las necesidades estructurales del capitalismo, necesidades que se expresan en los obstáculos de la acumulación de capital.

De esta forma, el Estado ha tomado una importancia decisiva en el desenvolvimiento y regulación de la sociedad tomando una participación creciente en el sistema económico al grado de convertirse en el gestor fundamental de la reproducción y acumulación de capital. En este sentido, su acción llevó al mundo capitalista a un gran período de prosperidad

económica que se inicia en los cuarentas y se rompe en los setentas; en este largo período la expresión estatal estuvo dada por las necesidades esenciales del capitalismo que para ese entonces aseguró su internacionalización.

La participación del Estado en el sistema económico ha sido fundamental en este proceso interviniendo en todos renglones económicos pero su fuerza deriva principalmente de su actuación en el ámbito productivo. Esto ha dado lugar a la creación de un número importante de empresas públicas (E.P.) a través de las cuáles se efectúa la gestión estatal pues lo provee de instrumentos que pueden influir sobre las variables económicas.

Entonces el Estado bajo el capitalismo no es un ente condenado a la pasividad frente al acrecentamiento de los problemas de diversa índole que se ciernen sobre el sistema social; es cada vez más necesario y también más notorio, que asuma un papel activo en la reproducción social y económica; para ello dispone de diversos instrumentos, dentro de los que destaca la E.P. en virtud de — como se dijo antes — su influencia en la esfera macroeconómica.

El análisis de la E.P. como instrumento estatal en el marco de las principales escuelas económicas y en un escenario de agudización de diversos problemas se vuelve imprescindible, toda vez que permitirá delinear los elementos explicativos más importantes sobre el asunto y vislumbrar posibles soluciones dentro del esquema referencial de esas concepciones. Por otra parte, permitirá observar, claramente, cuáles son las escuelas y las implementaciones de las mismas que — lleva a cabo el Estado y que dan una mayor importancia a las E.P.

## 2.- Teorías sobre la Empresa Pública

La idea de este apartado es poner de relieve los elementos explicativos más importantes en torno a la existencia de la E.P., para lo cual estudiamos las corrientes de pensamiento económico de mayor influencia en los ámbitos académicos. No se busca, hacer un estudio exhaustivo de cada escuela, si no poner de manifiesto su explicación de manera clara, sin entrar en detalles, pero sin caer tampoco en la simplicidad aunque se busque en aras de una mejor comprensión enunciar estos aspectos de manera sintética, sobre todo a las corrientes que dan mayor importancia a la creación de E.P.

### 2.1.- La Concepción Neoclásica

En sentido estricto, los economistas neoclásicos nunca teorizaron sobre la E.P., pero por su concepción del desenvolvimiento económico es posible inferir algunos elementos en torno a este aspecto.

A los neoclásicos se les conoce por su esfuerzo por mostrar el equilibrio económico, a manera de regulación automática por el libre juego de las fuerzas del mercado que por sí solas buscarían una posición de equilibrio, por lo que su teoría busca siempre puntos de equilibrio sobre los cuales el sistema económico se desarrolla. Esta teoría postula que la producción de bienes y servicios tiende a permanecer en aquel punto en que se hayan plenamente ocupados los recursos disponibles. Por otro lado, la aceptación de la ley de Say sustentaba la inexistencia de límites a la producción por el lado de la demanda; ésta siempre sería suficiente para sostener el nivel de producción y empleo. Así se establece un molde en el cual la economía está en su mejor estado aprove-

chando al máximo los recursos.

Si el pleno empleo de los recursos era parte del orden natural de la economía, era lógico que a manera de conclusión se dijera que la política económica y la actividad reguladora estatal sería innecesaria en los rubros de producción y empleo. La demostración de pleno empleo como estado normal al que tiende la economía es uno de sus puntos nodales; rechazan la acción interventora del Estado por considerarla -- innecesaria e inefectiva para corregir los desequilibrios.

El pensamiento neoclásico en lo que respecta a la determinación del ingreso y el empleo puede determinarse como sigue: El mercado de trabajo es igual que cualquier otro, -- cuenta con la concurrencia de una oferta y una demanda de -- fuerza de trabajo, en el que se determina un cierto monto de salario que es el previo de la misma. Al igual que cualquier otro mercado competitivo, como la curva de demanda -- guarda una relación inversa con el salario real, los empleadores tenderán a reducir su demanda, sustituyéndola por el capital suponiendo que ambos factores productivos son plenamente sustituibles entre sí. La oferta de trabajo se plantea en términos de los trabajos que buscan maximizar una función de bienestar proveniente del ingreso que proporciona el trabajo y los usos que pueden dar a su tiempo libre, en estas circunstancias, los trabajadores estarían dispuestos a dedicar una mayor parte de su tiempo al trabajo cuanto más alta sea su remuneración. La oferta de trabajo es entonces una función creciente del nivel de remuneración.

Para la determinación del nivel de producción correspondiente al nivel de empleo del mercado de trabajo, los neoclásicos integran en su análisis la función de producción de --

corto plazo, suponiendo que el volumen de capital, recursos naturales y tecnología están dados por tratarse del corto -- plazo, entonces las variaciones de la producción es el resultado únicamente de variaciones en el nivel de ocupación. -- Por tanto, existe en este caso una relación positiva entre - empleo y producción, aunque por la ley de los rendimientos - marginales decrecientes, los incrementos de la producción -- imputables del aumento del empleo sean menores a medida que aumenta el número de trabajadores ocupados.

Así determinados los niveles de empleo y producción son un punto de pleno empleo y de equilibrio. Es un punto de -- empleo porque a esta tasa salarial establecida en el mercado todos los trabajadores están dispuestos a trabajar y encuentran a ese nivel, ocupación. Entonces, en este modelo no -- puede existir la desocupación involuntaria. Es de equili- - brio porque en este punto, no existen tendencias al cambio - en la producción. Si por alguna circunstancia la ocupación y el nivel salarial se encuentran en un punto distinto al de equilibrio las fuerzas del mercado (oferta y demanda) se encargan de volverlos al punto de equilibrio.

En obvio entonces, que si la regulación automática se dá en los principales rubros económicos, los neoclásicos no puden admitir la administración estatal de las fuerzas del mercado.

De esta forma, la escuela neoclásica encasilla la actividad estatal en aquellas esferas donde se generan bienes pú-- blicos, tales como la seguridad militar, la administración - de la justicia, etc.; los cuáles no pueden ser cedidos a la gestión privada.

Por otra parte "... no existe en el interior de esta teoría una explicación del surgimiento de la E.P. y de su funcionamiento y creciente importancia en las economías, porque el enfoque de esta escuela es ahistórico. Al propugnar por una explicación de regulación automática de los desequilibrios de la economía, cierra toda posibilidad real de avance hacia una explicación real de la E.P. (4).

## 2.2.- La Concepción Keynesiana.

La crisis del 29 mostró la debilidad de la teoría neoclásica que se basa en el enaltecimiento del capitalismo como un sistema armónico capaz de autorregularse. En lugar de eso, se mostró justamente lo contrario, su incapacidad de desarrollarse de manera equilibrada e hizo patente su imposibilidad para salir de la crisis económica. En este contexto apareció la llamada revolución keynesiana que propuso la intervención estatal en lo económico como agente con posibilidad de impulsar la economía a un nivel más alto de la acción de los agentes privados.

Para J.M. Keynes el comportamiento del empleo no depende exclusivamente de la situación del mercado, sino de otras fuerzas de la economía independientes de las negociaciones salariales. El empleo depende de la magnitud de la DEMANDA AGREGADA de bienes y servicios para consumo e inversión; esta demanda, puede ser contruía por el Estado mediante instrumentos fiscales y monetarios en un paquete de política económica; en consecuencia, se tiene capacidad para modificar los niveles de empleo y producción cuando se considere -

---

(4) Marúm, Espinoza Elia. La importancia de la empresa pública en México. Proposición Metodológica. En Revista de Ciencias Sociales y Humanas UAM-Azcapotzalco, pág. 84

pertinente. Keynes sostiene que el aumento del empleo debe estar seguido de disminuciones en el salario real, para lograrlo recomienda aumentar la demanda global, lo que hará -- crecer el empleo, a su vez se incrementarán los costos marginales y los precios, el salario caerá y las ganancias aumentarán. Así se puede reactivar la actividad económica, combatiendo el desempleo y acrecentando las ganancias. El problema reside en cómo incrementar la demanda, en esto, Keynes -- otorga un papel fundamental al Estado asignándole la tarea -- de expandir la demanda mediante la política presupuestaria o de gasto público. Es decir, el gasto público produce una expansión de la demanda agregada y de actividad económica.

El incremento de la demanda es posible --según la óptica Keynesiana-- dotando de empleo a los que no lo tienen, pues se les está dando la oportunidad de incrementar su consumo, creando demanda efectiva, que inducirá a los empresarios a incrementar sus niveles de producción, aprovechando de manera óptima la capacidad instalada. Es importante hacer notar -- que el desarrollo del pensamiento de Keynes se dió en un momento de profunda depresión económica en la que el desempleo alcanzaba niveles altos y la sobreproducción de mercancías -- había prácticamente detenido la producción. Estos hechos vinieron a condicionar en parte a la propuesta keynesiana, -- pues trataría de resolver los problemas más alarmantes de la economía. Así, en sus intentos por resolver estos problemas, es decir, combatir el desempleo, llegó al caso extremo de sugerir la ocupación de personas que hicieran hoyos y luego los taparan.

Keynes sugirió que el Estado debía rebasar sus funciones tradicionales de administrador y guardián para convertirse -- en propulsor del consumo, la inversión y las exportaciones --

mediante el instrumento de política económica llamado de -- gasto público. El Estado debía aumentar la actividad económica en el corto plazo incrementando el consumo público y la inversión pública de tal manera que arrastre a las variables privadas que determinan la actividad económica, la inversión privada y las exportaciones.

El modelo keynesiano establece que -----  $Y = C + I + G + (X - M)$  donde G (gastos de gobierno), tienen una relación directa y positiva en el nivel de actividad económica. De ahí su importancia en la vida económica de un país.

Sin embargo, al igual que en la escuela neoclásica no -- existe en esta teoría una explicación sobre la E.P. por abocarse fundamentalmente a la solución de problemas en el corto plazo por lo que considera a la intervención estatal y de ésta a la E.P. como un factor coyuntural, por lo que no necesita para sus fines dar una explicación acerca de la crecimiento participación y las modalidades del Estado en la economía (5).

El pensamiento keynesiano fué ampliamente aceptado en todo el mundo y tuvo como su consecuencia práctica más importante la de haber dado el impulso decisivo a la ampliación del papel estratégico del Estado en la economía y sociedad, hecho que se había manifestado antes de la revolución keynesiana porque el acontecer ha demostrado que son más fuertes los hechos y mecanismos que las ideas.

### 2.3.- El Enfoque Monetarista.

El pensamiento monetarista, parte de un supuesto ideológico que es fundamental; el liberalismo. A partir del cual

---

(5) Marúm, Espinoza Elia. Op. Cit. pág. 84.

elaboraron su explicación sobre fenómenos económicos. Por lo anterior, a esta teoría se le considera como una variante neoclásica pues sus conclusiones son muy parecidas aunque -- con argumentos diferentes.

Los monetaristas rechazan la intervención del Estado en la economía. En oposición del keynesianismo, sostienen la neutralidad de la política económica. La tesis fundamental de la teoría monetarista es que todo incremento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria tiene por efecto un -- aumento en la tasa de inflación y ningún aumento en la de -- crecimiento real del producto. Para la explicación de que -- el crecimiento del producto real es una constante, se introduce el concepto de "tasa natural de desempleo" que tiene -- que ver con el equilibrio en el mercado de trabajo y con la estructura del salario real. En esencia, la tasa natural de desempleo contribuye a la estabilización de precios, ésta de -- pende de las características estructurales de los mercados -- de bienes y de las imperfecciones del mercado, los cambios -- aleatorios en demandas y ofertas, costos de recolección de -- información sobre oferta y demanda de empleos, etc.

La curva de Phillips establece una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de cambio de los salarios monetarios. Samuelson y R. Solow posteriormente han relacionado, basados en la curva de Phillips, cambios en el nivel -- de precios, resultando que se da también una relación inversa entre ambos, . es decir, a medida que se reduce la infla-- ción aumenta el desempleo y a la inversa, por ejemplo, si la economía se encuentra en una tasa de desempleo del 8% y una tasa inflacionaria del 10%, si el Estado expande la demanda agregada para que descienda el desempleo, el efecto en los -- precios será su alza. Con esto, la curva de Phillis nos di-

ce que el desempleo sólo se puede reducir, ó la producción - aumentar, si se dá una inflación mayor, se acepta pues, en - el corto plazo, que la curva tiene una pendiente negativa, - lo que significa que los hacedores de política económica se hayan frente al dilema de tener que escoger entre inflación y desempleo. Sin embargo, el pensamiento monetarista sostiene que en el largo plazo es perfectamente vertical, pues en su opinión, existe una tasa natural de desempleo que es intrínseca a la economía de mercado y que no puede ser afectada por cambios en el nivel de demanda agregada ó con políticas tendientes a reducir el desempleo.

La explicación de porqué la curva de Phillips es vertical, radica en los supuestos que los monetaristas hacen sobre las expectativas de inflación y el ajuste de salario - real. Se supone que las expectativas son adaptativas, esto es, para formular las expectativas futuras el individuo toma en cuenta el comportamiento pasado y la diferencia entre lo esperado y lo realmente observado, por lo que se argumenta que en el corto plazo las autoridades monetarias pueden aumentar el nivel de demanda agregada reduciendo, por consiguiente, el desempleo a costa de una mayor inflación, pero aumentará a su vez las expectativas inflacionarias desplazando la curva hacia arriba. Así, al poco tiempo, los trabajadores tratarán de ajustar sus salarios a la inflación lo que motivará que la curva de Phillips en el largo plazo, sea totalmente vertical dando como resultado la misma tasa natural de desempleo y mayor inflación. Es decir, el análisis monetarista acepta que en el corto plazo, el Estado puede reducir el desempleo a costa de mayor inflación, pero en el largo plazo sólo produce inflación sin aumento del empleo. Desde esta perspectiva, no existe justificación para implementar política alguna por parte del Estado tendiente a redu-

cir el desempleo.

Una explicación aún más contundente lo que constituye la teoría de las expectativas racionales que se ha desarrollado en el seno del pensamiento monetarista (6).

Sobre la efectividad de la acción estatal, los "nuevos - monetaristas" suponen que los entes económicos tienen conoci- mientos perfectos sobre el impacto de cualquier política mo- netaria o fiscal en la demanda agregada, adicionalmente, co- nocen sus relaciones económicas y los cambios de política. Por ejemplo, un incremento en el gasto público, traerá más - inflación después de un lapso de tiempo, ante lo cual, todos los agentes económicos que tienen las mismas expectativas, - harán ajustes automáticamente aún en el corto plazo, en los mercados de bienes y servicios, salarios y en el monetario. De esta forma, el supuesto de las expectativas racionales -- juega el papel de un mercado con ajuste instantáneo, automá- tico y continuo pues todos los agentes económicos disponen - de toda la información para hacer expectativas correctas ins- tantáneas.

Este análisis sostiene que aún en el corto plazo la cur- va de Phillips es vertical, lo que significa que el Estado a través de su política económica no puede modificar el nivel de empleo, ni estimular el crecimiento de la producción, ni siguiera en el corto plazo, y sólo traerá mayor inflación; luego entonces, no es necesaria la acción estatal (7).

Los monetaristas creen que la política económica estatal es ineficiente para estimular la producción y el empleo; ba- sándose en su argumento de la formación de expectativas raa-

---

(6) Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Edi- ciones Océano México 1984 3a. Edición pág. 94.

(7) Villarreal, R. Op. Cit. pág. 99

cionales y la existencia de una tasa natural de desempleo, - pues con esto se llega al equilibrio de los mercados, mostrándose total flexibilidad de los precios y salarios que se - ajustan automática e instantáneamente en todos los mercados.

De su argumentación, se derivan algunas recomendaciones de política, como son:

- a) La economía tiende a una tasa natural de desempleo, por lo que la política económica estatal no puede -- afectar esta tasa ni la producción.
- b) Si los precios y salarios son totalmente flexibles no es necesario que el Estado regule el mercado y -- establezca el control de precios.

No obstante, los monetaristas aceptan que el Estado tenga que intervenir en los aspectos monetarios, por medio del Banco Central guiando su acción por medio de reglas automáticas y no discrecionales. En otras palabras, se debe aumentar la oferta monetaria a una tasa constante, acorde con el crecimiento del producto, ello permitiría un crecimiento sostenido del producto con estabilidad de precios. Friedman recomienda un crecimiento anual del 4% de la oferta monetaria para los Estados Unidos.

Según Villarreal, la única recomendación de política del análisis monetarista es que el gobierno debe expandir la oferta monetaria a una tasa constante, sin ofrecer una explicación clara de lo que es la oferta monetaria. Los demás son supuestos, pero se erigen mágicamente en políticas. Un supuesto es que el Estado es ineficiente por lo que se recomienda REDUCIR LOS GASTOS GUBERNAMENTALES. Se supone tam-

bién que mediante el libre mercado es posible asignar óptimamente los recursos por lo que se deben eliminar los controles de precios y salarios; a nivel internacional se debe -- impulsar el libre comercio. Un caso verdaderamente drástico es que M. Friedman y su esposa Rose D. Friedman recomiendan poner fin a las regulaciones en todas las áreas inclusive -- las de bienestar social incluyendo salud, educación, etc. (8)

Para los monetaristas, el aumento del papel del Estado - en la economía tiene un alto costo en términos económicos, - pues las limitaciones que éste impone a la libertad económica amenaza con liquidar todo el progreso económico hasta hoy logrado. Así para esta teoría la existencia del libre mercado, la libre empresa, el libre comercio nacional e internacional y una política monetaria restrictiva y no discreta -- son los requisitos para el correcto funcionamiento de la economía.

A partir de la década de los setentas, el monetarismo abandonó su círculo estrictamente académico y cobró fuerza como marco referencial de política económica, sobre todo en América Latina, lo que coincide con el rompimiento del paradigma keynesiano. En México, su influencia decisiva se empezó a sentir a partir de 1982 (9).

Baste decir que tampoco en esta teoría existe una explicación acerca de la E.P.

#### 2.4.- La Visión Estructuralista (CEPAL)

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), desde su creación en 1948, buscó explicar los fenómenos económicos de los países latinoamericanos con un enfoque autóctono. La

---

(8) Milton y Rose D. Friedman. Libertad de elegir, Ed. Grijalbo, Barcelona 1980, pág. 21. Citado por Villarreal, René La contrarrevolución... Op. cit.

(9) Sobre el particular, véase el análisis que para los países latinoamericanos realiza René Villarreal.

CEPAL, se pronunció contra los esquemas importados por lo que se propuso desarrollar, una teoría acorde a la realidad latinoamericana, creando un lenguaje teórico propio para "solucionar los problemas del subdesarrollo y del cambio social en América Latina", y que sirviera de guía a la política económica de nuestros países (10).

Sin embargo, en su teorización se deja sentir la influencia del pensamiento keynesiano. En efecto, después de hacer un profundo estudio de la situación latinoamericana, la CEPAL, propuso una estrategia para la industrialización en la que el Estado juega un importante papel. Según la concepción cepalina, el desarrollo económico exige una acción creciente y sostenida del Estado para que la política del desarrollo se exprese en programas y se traduzca en medidas concretas de políticas económicas por medio de mecanismos de planificación. En este sentido, la planificación estatal viene a representar el papel de conductor de la política industrializadora en América Latina.

Las medidas más necesarias de acción estatal en una economía de mercado con características como las de los países latinoamericanos son: acciones tendientes a elevar ahorro nacional, particularmente a través de la política fiscal; la participación y orientación en el mediano y largo plazo del crédito; la captación de recursos financieros internacionales; canalización de estos recursos y los de origen interno a la inversión productiva; diseño de programas de inversión pública en infraestructura y en coordinación con la que tenga que realizar el sector privado; instrumentación de acciones internas y externas que disminuyan la vulnerabilidad de

---

(10) Guillén, Romo Héctor. Orígenes de la Crisis en México 1940-1982 Ediciones Era, México, 1984 pág. 16.

las economías periféricas frente a las fluctuaciones del exterior, diseño de políticas proteccionistas que permitan la sustitución de importaciones basada en criterios de economía y ventajas; transformación de las condiciones de productividad existentes en los sectores rezagados de la agricultura y el paulatino reacomodo y absorción de los excedentes de la fuerza de trabajo agrícola para las actividades industriales; y la promoción de cambios tecnológicos (11).

Prácticamente el Estado debe intervenir en todos los - campos de las economías latinoamericanas, lo que lo ha convertido en el principal gestor del desarrollo. La CEPAL, -- considera que la intervención estatal no es incompatible con la operación de la economía de mercado, más bien, cumple el papel fundamental de dar curso y eficacia a su funcionamiento; esto significa, en otras palabras, que la CEPAL, es contraria a la teoría del liberalismo, reconociendo la existencia de los agentes privados como componentes importantes del desarrollo económico.

La E.P. en América Latina surge debido principalmente a problemas y necesidades tales como: necesidad de impulsar - el proceso industrializador teniendo que proporcionar infraestructura y materias primas cuya producción no resulta - -- atractiva para la inversión privada por sus bajos niveles de rentabilidad; necesidad de control de ciertas empresas productivas importantes para la industrialización que se busca y que en manos de propietarios privados pueden trastocarse - o pueden cuestionar la soberanía nacional.

No obstante estas causas han sido argumentadas a posteriori del desarrollo que el Estado ha tenido a través de la -

---

(11) Rodríguez, Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. Siglo XXI Editores, México 1980 pág. 181.

E.P., sin que exista una explicación en el pensamiento cepalino coherente y una concepción sobre el surgimiento y desarrollo de la E.P. (12).

## 2.5.- La Perspectiva Marxista

El análisis marxista se define como un estudio global y totalizante, que por tanto, ofrece mayores oportunidades de análisis de la intervención estatal y dentro de esta la E.P. en la economía y en la sociedad. La corriente marxista analiza el funcionamiento del sistema capitalista y el rol del Estado basado en el carácter contradictorio que reviste su existencia y en términos de no armonización entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción y apropiación privada del excedente creado en dicha producción. Esto crea una contradicción entre las clases sociales fundamentales del sistema; la burguesía y el proletariado, expresándose así en una lucha social que genera obstáculos para su desarrollo y con ello la posibilidad de su destrucción.

Este desarrollo contradictorio del sistema capitalista en cuanto a tal ha tenido importantes efectos en todos sus aspectos, llevándolo a crisis crecientes. A partir de aquí se ubica la presencia del aparato estatal, que busca garantizar la reproducción y ampliación de la acumulación del capital. Las crisis inherentes al capitalismo implican la interrupción del patrón de acumulación, ante lo cual, el Estado busca hacer menos drásticas sus consecuencias a través de la regulación. La intervención estatal se da en la medida en que la contradicción no se resuelve por procesos automáticos de la economía.

---

(12) Marúm, Espinoza Elia. Op. Cit. pág. 85.

E. Mandel sostiene que el capital es incapaz de producir a través de las acciones de las unidades que lo integran la dinámica social de su existencia, por lo que es necesario la existencia de una institución que no esté sujeta a las limitaciones del capital cuyas acciones no estén determinadas por la necesidad de crear ganancias. El Estado es el encargado de preservar su existencia social, se convierte en la institución que buscará reproducir la estructura social capitalista incorporando nuevas funciones a su dominio ante la incapacidad del capitalismo para generar sus propios mecanismos o procesos para reproducirse (13). Para la preservación de la existencia del capital, el Estado se abocará a la tarea de paliar los obstáculos al patrón de acumulación y los problemas que se presenten en el funcionamiento de la estructura social. Para esto, el Estado interviene directamente en la esfera de la valorización, es decir, en la producción, de tal forma que se convierta en una parte del proceso de valorización social, por ejemplo, se encargará de producir y distribuir productos alimenticios, energéticos, etc., cuando su suministro no sea adecuado y ponga en peligro la marcha del capital; buscará proveer en cantidades adecuadas y con suficiente preparación a la fuerza de trabajo haciéndola compatible con la inversión; producirá bienes salariales para mantener los salarios en nivel adecuado a las condiciones de las empresas; intervendrá en la esfera monetaria y financiera para eliminar fricciones que pudieran bloquear el funcionamiento del sistema económico (14).

El aparato estatal buscará también disminuir o eliminar las tensiones sociales y políticas producto de la lucha de clases sobre todo aquellas que amenacen la continuidad y expansión del sistema capitalista valiéndose de mecanismos ta-

(13) Mandel, Ernest. El Capitalismo Tardío Ed. Era, México - 1979, pág. 466

(14) Marúm, Espinoza, Op. Cit. pág. 89.

les como el control sobre los medios de comunicación, el sis tema educacional, la cultura, la instrucción, etc. de tal ma nera que a los individuos se les depoje de su carácter polí- tico apareciendo como plenamente integrados a la estructura social de tal forma que el individuo se considere como "ciu- dadano" y "consumidor", para que las ideas dominantes sigan siendo las de la clase dominante (15).

Entonces, estos condicionantes hacen que la intervención es tatal se apoye en la E.P., buscando tanto objetivos económi- cos como sociales y políticos, por lo que la E.P., se ve en- vuelta en estos mismos objetivos, insertada en el seno del - Estado asuma funciones productivas, distributivas y de genera- ción de servicios pues éste afronta los costos de manteni- miento y operación de empresas estatales, lo que significa - que el sector productivo estatal sirva como cobertura de - riesgo al sector privado. En ocasiones, al sector privado - le interesa la existencia de E.P. fuentes productivas que no tengan como objeto la valorización que permita recibir impor- tantes subvenciones o sea elevados volúmenes de plusvalía - por medio de precios y tarifas que están por abajo de los costos de producción, aparte de poder contar con la realiza- ción por parte del Estado de montos importantes de inversio- nes que representan fuertes riesgos o plazos de maduración largos necesarios para su funcionamiento. Aunque esto, for- talezca la posición y poder de la cúspide burocrática esta- tal.

El sector estatal es propietario de empresas que valorizan su capital como cualquier empresa privada y otras que no lo hacen normalmente. Las primeras generan un excedente que es apropiado por el Estado que junto con el excedente generado

---

(15) Ernest, Mandel Op. Cit. pág. 467.

fuera del sector público y que es el apropiado por el Estado sirve para realizar parte de la acumulación estatal del capital la cual apoya a la acumulación privada y a su vez refuerza la posición y el poder de la burocracia estatal.

La E.P. tiene su razón de ser en su acción para contener - la TENDENCIA DECRECIENTE DE LA TASA DE GANANCIA. Esta tendencia ha llevado al Estado a apropiarse de parte de los medios de producción para proporcionar subsidios al capital privado, cediéndole su parte correspondiente en la tasa de ganancia. - Con este objeto, la E.P., renuncia a su excedente y lo transfiere a la empresa privada mediante el mecanismo de precios y tarifas. Con subsidios las empresas privadas pueden obtener utilidades superiores a la media. Así, la E.P. subordina la obtención de utilidades al mantenimiento de la tasa de ganancia privada en niveles "acceptables".

La perspectiva marxista señala que el Estado en una sociedad capitalista cuenta con mecanismos de política económica - que pueden beneficiar al capital en su conjunto o a una fracción hegemónica de éste. Los principales: la política de -- asignación de recursos y la política de producción de bienes y servicios. Así concebida, la E.P., es un instrumento a través del cual el Estado lleva a efecto actividades productivas tendientes a beneficiar al capital en su conjunto, en la medida en que las empresas estatales sean más eficaces y eficientes.

Con el propósito de fomentar el proceso de acumulación privada, el Estado también beneficia al capital a través del - - ejercicio presupuestario; por ejemplo, el Estado destina cada vez más un mayor presupuesto a la satisfacción de necesidades sociales tales como; educación, recreación, salud, capa-

citación, etc. evitando que sea el capital quien cubra totalmente los costos de estas necesidades.

Sin embargo, es justo recalcar que pese a que el marxismo es una teoría de conceptos globales con una visión totalizante, no existe, en torno al Estado, un marco teórico ya desarrollado que sea capaz de integrar las diferentes interpretaciones en el seno de la teoría; no existe un marco de referencia de la E.P., en el aparato estatal. Para el desarrollo del estudio, del marco y evolución de la E.P. quizá sea esta concepción la que permita mayores aportaciones.

## 2.6.- La E.P. como instrumento de Política Económica

Se ha insistido mucho en este apartado sobre la inexistencia de una teoría sobre la E.P. en las corrientes académicas expuestas, tal pareciera que se busca una formulación teórica sobre el fenómeno en dichas corrientes. Por tanto, es preciso aclarar algunos aspectos a fin de especificar la concepción que se tiene en este trabajo sobre la E.P.

En cuanto instrumento no puede existir una teoría sobre la E.P. pues su existencia se explica en última instancia por -- ser herramienta a disposición del Estado, manejada de acuerdo a los criterios de política económica que se establezcan, derivando de ahí su importancia. Como instrumento reviste un carácter particular que la imposibilita para cumplir con las -- condiciones mínimas exigidas para adquirir el rango de teoría que es ser universal y plenamente demostrable.

En este sentido, no puede tener cabida una teoría sobre la E.P.; a lo máximo que se puede aspirar es a dar una explicación sobre su importancia y rol que desempeña en las diferen-

tes economías de acuerdo a la visión de una teoría, apoyándose en la retrospectiva que sirve también para contrastarla -- con la realidad.

Por otra parte, la E.P. se encuentra sujeta a las grandes directrices de política económica. Para especificar; en una política económica de corte neoclásico y/o neoliberal la E.P. no tiene razón de ser, su existencia no se justifica porque -- en éstas el Estado debe constreñirse a muy pocas funciones, -- cuestión que, dicho sea de paso, las imposibilita para explicar la importancia de la E.P. por que no la necesitan para -- sus fines. Por el contrario, en políticas económicas de corte keynesiano, estructuralista y aún en la visión marxista, -- la E.P. está llamada a desempeñar un papel significativo porque sostienen que el Estado deberá convertirse en un ente protagónico en aspectos de promoción y funcionalidad del desarrollo económico. Dicho de manera sintética, el conjunto de E. P. depende de la política económica lo que puede representar para éstas, en unos casos, su impulso vigoroso y en otros, su resquebrajamiento casi total.

En la mayoría de los países subdesarrollados el Estado debe actuar para promover el desarrollo, de hecho esta actuación no es a posteriori -- como en los países desarrollados -- al desenvolvimiento económico, sino que es su acción la que permite que la evolución de la economía tenga lugar. No obstante, la participación estatal en la economía mexicana tiene sus matices que requieren ser precisados. A partir de la década de los cuarentas en que se inició de lleno la conformación de la planta industrial nacional, el Estado ha optado -- por poner en práctica políticas económicas que privilegian -- abiertamente su participación. Cabe aclarar que dichas medidas han sido producto de las necesidades a que se ha enfrenta

do el país a partir de esa fecha, pues no existen políticas económicas neutras, todas responden a ciertos intereses y buscan responder al proyecto de nación de aquellos grupos sociales que las respaldan.

## CAPITULO II

### NORMATIVIDAD JURIDICA Y CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS DE 1940 A 1960

#### 1. La Intervención del Estado en la Economía.

##### Estructura Jurídica

La intervención del Estado moderno, surgido de la Revolución Mexicana, en la economía está dada desde el momento mismo en que se inicia el proceso de industrialización. Una vez pasada la etapa revolucionaria, en que se estableció la Constitución de 1917 para instaurar las normas de convivencia y comportamiento de la sociedad mexicana; ya instituido el sistema político hasta hoy vigente, que pasó de los caudillos a las instituciones con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, se inició en el país el proceso de modernización, o sea, México empezaba su proceso de industrialización en el que el Estado se convertiría en un protagonista fundamental, quizá en el principal gestor de este proceso.

Dado que el país era, para la década de los treinta un país predominantemente agrícola, sin la existencia mínima de una base de infraestructura para iniciar el despegue industrial, el Estado se abocó fundamentalmente a la creación de infraestructura; posteriormente entraría al ámbito financiero creando instituciones de apoyo a las nacientes industrias mexicanas. De éstas, destaca la creación del Banco de México en 1925 para funcionar como banca central, aunque este papel lo asumiría hasta 1936, también fue creado el Banco Agrícola y Ejidal y Nacional Financiera, mismos que propiciaron la creación de un gran número de empresas y fideicomisos.

En el caso mexicano, las E.P. fueron naciendo en función de situaciones diversas de carácter económico, social, político y jurídico; pero con base en la Constitución del país. Esto es, la intervención del Estado en la economía tiene un sustento jurídico que le dió la Constitución de 1917, ya que ésta constituye la base legal que permite actuar al Estado en actividades económicas y lo obliga a mantener ciertas garantías y derechos sociales del individuo, en las áreas "económica" y de "garantías sociales" de nuestra carta magna.

La Constitución, como el máximo ordenamiento jurídico de la sociedad mexicana ha encomendado al Estado la tarea de la rectoría de la actividad económica. Dentro de la Constitución, esta rectoría no se encuentra fijada en un sólo texto, está distribuida en diferentes artículos. En general, la Constitución da el precepto jurídico para que se realicen ciertas funciones de carácter económico y para la expedición de leyes reglamentarias sobre numerosas cuestiones económicas que abarca aspectos tan disímiles como: producción, transporte, precios, seguros, recursos naturales, banca, comercio, ingresos y egresos presupuestales, etc.

Los artículos constitucionales en que se apoya el Estado para ejercer su operación en la esfera económica son:

- a) Artículo 25: Rectoría del Estado en materia económica, obligación del Ejecutivo de mantener bajo su propiedad las E.P. de áreas estratégicas.
- b) Establecimiento del sistema nacional de planeación; obligación del ejecutivo de ajustarse y diseñar un plan nacional de desarrollo. (Incorporación reciente cuando la planeación se elevó a rango constitucional).

- c) Dominio de la nación y del Estado sobre los recursos - naturales del país. Con esto el Estado se convierte en el propietario vitalicio de esos recursos.
- d) Artículo 28: Atribuciones del Estado en campos de producción de mercancías y servicios, incluida la banca, pudiendo crear E.P. monopólicas en las esferas estratégicas.
- e) Artículo 74, Fracción IV: Facultades para presentar - las iniciativas de Ley de Ingresos y Egresos de la Federación y del Distrito Federal.
- f) Artículo 89: Autorización para ejecutar las leyes reglamentarias que se expiden, incluidas las de aspectos económicos.
- g) Artículo 123: Corresponde al Estado regular las relaciones laborales, para proponer un salario mínimo - -- anual y designación de representación ante los tribunales de trabajo y la Comisión Nacional de Participación de Utilidades (1).
- h) Están reservadas al Estado las siguientes áreas económicas en las que no puede concurrir el sector privado ni el sector social: Petroquímica Básica, Petróleo y demás Hidrocarburos, Explotación de Minerales Radioactivos y Generación de Energía Nuclear, Minería en los casos a los que se refiere la ley de la materia, Electricidad, Ferrocarriles, Comunicaciones Telegráficas y Radiotelegráficas, Impresión y Acuñación de Billetes y Monedas, etc. (Artículo 28).

---

(1) Pichardo, Ignacio, Introducción al Estudio de la Administración Pública de México, México INAP, 1984, pág. 186.

De lo anterior se desprende que corresponde al Estado, con el amparo constitucional, llevar a cabo las siguientes actividades: Fomentar el crecimiento económico y el empleo (— debe garantizarse según el texto constitucional —) y una mejor distribución de la riqueza; la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional; regulación y fomento de las actividades importantes en la cadena productiva; establecimiento de mecanismos de control, organización y expansión de organizaciones de producción; distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; organización del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo, creación y operación de -- empresas y organismos necesarios para el manejo de los campos estratégicos.

En la parte constitucional de las garantías sociales se -- recomienda al Estado garantizar a la sociedad los servicios -- más indispensables, a tal efecto, es obligación estatal el -- proporcionar educación de manera gratuita para todos los habitantes, igualmente, corresponde al Estado realizar los esfuerzos necesarios para proporcionar empleo a quienes lo soliciten, etc.

Toda esta amplia gama de la estructura jurídica de funciones estatales dadas por la Constitución, muestran la visión -- que se tuvo respecto a la importancia que el Estado podía tener en la sociedad mexicana. No obstante, por ser bastante -- amplio su campo de funciones en las esferas económica y social, estas no se han cubierto cabalmente. En este sentido, a pesar de que el Estado ha venido ampliando sus funciones a lo largo del proceso histórico nacional, su acción ha sido in -- suficiente hasta ahora, es decir, aún dista mucho de poder -- cumplir cabalmente sus obligaciones constitucionales, en par --

te, porque estas requieren acciones de gran envergadura que exigen importantes montos de recursos, ó también porque se necesita modificar aspectos fundamentales de la estructura económica y social. A manera de ejemplo, el caso del empleo que no podrá garantizarse totalmente mientras persista el sistema capitalista, ya que se ha demostrado que en su seno existe siempre una parte del mercado de trabajo no utilizada, lo que el Estado mexicano sí puede hacer es reducir esta parte desocupada al mínimo.

Una vez dado este marco de obligaciones constitucionales del Estado, lo importante es llevarlo a la práctica pues existe mucha diferencia entre el mandato constitucional y lo que se ha hecho. No obstante, buena parte del cumplimiento de estas funciones está en manos de los que ostentan el poder.

Así, de manera general, la Constitución brinda al Estado mexicano las bases jurídicas de su participación en la esfera económica; corresponde ahora el estudio jurídico de la E.P., enfocada como materialización de la participación económica estatal basada en el análisis de su reglamentación y ordenamiento legal en los que se sustenta su funcionamiento e inserción en la economía nacional.

## 2.- Normas Jurídicas sobre la Empresa Pública

La E.P. como uno de los elementos más importantes del sistema político y como herramienta de intervención estatal en la economía no ha encontrado una clasificación dentro de los cánones clásicos del Derecho. Por un lado, considerando el ámbito de sus funciones puede encuadrarse en el Derecho mercantil, fiscal y comercial al igual que la empresa privada, por el otro, el hecho de ser propiedad y administrada por el

sector público encajaría dentro del Derecho administrativo. - Por tal motivo su estudio jurídico es un tanto complicado.

Tal vez la E.P. caiga dentro del marco de la categoría de Derecho económico por su campo de acción y sus características. El Derecho Económico es definido por Ma. Victoria López Hernández como una forma jurídica conflictual que se origina por la existencia de relaciones económicas y sociales esencialmente conflictivas. Y es en esta categoría donde se dirimen y reconcilian los intereses de clase, y el Estado como mediador de relaciones conflictuales utiliza a las E.P. como uno de los elementos clave en la negociación (2). Al considerarse que a pesar de los conflictos de clase que existen al interior de las sociedades capitalistas, emerge una cierta categoría empresarial que no forma parte de la clase capitalista, que se identifica en buena medida con sus intereses pero que otra parte de aquellas se crea para otorgar un gran número de beneficios sociales, que funcionan como mecanismos de reproducción del sistema, parte integrante de la gestión del Estado y también como paliativos, por lo que la E.P. pasa a ser pieza fundamental del engranaje administrador de los conflictos de clase.

Es función exclusiva del Estado, la elaboración y aplicación de un ordenamiento jurídico para el adecuado funcionamiento del sistema económico y social. Este ordenamiento jurídico deberá cubrir todos los sectores y funciones económicas, servir para la implementación de políticas económicas y ayudar a la planeación, permitir un encuadramiento general de la situación económica y social prevaleciente, en la que su importancia en términos sociales, económicos y políticos rebase fácilmente a cualquier unidad económica.

---

(2) López, Hernández Ma. Victoria, Enfoque Jurídico Económico de la Empresa Pública, En Segundo Coloquio Sobre Empresa Pública, UAM, pág. 16.

El estudio de la E.P. es parte importante en el estudio de la realidad nacional y los diferentes problemas que ella - plantea. De ahí que al abordar el problema jurídico de la E.P. se haga necesario aclarar además de los factores legales, las circunstancias económicas, sociales y políticas de esta realidad nacional\*.

Las E.P. estando bajo control estatal tienen personalidad jurídica propia y en general están sujetas al derecho público o privado, dependiendo de sus funciones. Es el Derecho público el que tiene siempre, de alguna manera, mayor incidencia en la reglamentación de su organización interna, controles, etc. Así pues, dentro de la sociedad capitalista, la E.P. insertada en el tejido nacional necesita una cierta reglamentación que tiene que proveerle el Derecho económico, que forzosamente debe oponerse a los principios de la economía liberal y a la propiedad privada absoluta como forma única de existencia de la riqueza social.

En este sentido, la E.P. encuadrada en el derecho económico puede desempeñar la función de mediadora de los actores sociales como instrumento estatal, a través de los mecanismos de precios, prestación de servicios sociales y subsidios.

Ahora bien, la amplia y diversa gestión paraestatal requiere de instrumentos jurídicos y administrativos que normen, organicen, orienten y controlen la actividad de estas entidades.

En este sentido, en el año de 1981 se modificó el artículo 90 constitucional como consecuencia de la importancia que tiene dentro de la sociedad mexicana el sector de la E.P. Nuestra carta magna establece que "La Administración Pública

---

\* Esto rebasa con mucho los propósitos de este trabajo, únicamente se menciona como acotación.

Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios - del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación" (3).

También se estableció que las leyes expedidas para el caso serán las que determinen las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal. Para tal efecto, se ha encargado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la definición precisa del conjunto de entidades -- que integran el sector paraestatal, siendo contempladas en este rubro los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal siendo estas mayoritarias y minoritarias y los fideicomisos públicos.

Históricamente, el control del sector paraestatal ha sido una preocupación constante y se ha pretendido hacerlo mediante diversas reglamentaciones jurídicas. El primer intento se plasmó en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1974; esta ley encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el control administrativo y financiero, en tanto la entonces, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se encargaría de la revisión de los contratos de obras y la inspección de las obras encomendadas a las dependencias y organismos públicos. En 1965, se expidió una nueva ley que -- asignó el control y la coordinación de las Entidades Paraestatales a la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones, a la de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio -- presupuestal y a la de Patrimonio Nacional como encargada

---

(3) Rocha G., Salvador G. Marco Jurídico de la Empresa Pública en México, en Memoria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la Empresa Pública, INAP, Méx. 1983 p.560

del control y vigilancia de las operaciones, teniendo amplias facultades para proponer y ejecutar la modificación, liquidación o disolución de dichas entidades. En 1970 fué puesta en marcha otra ley conocida como Ley para el Control por parte - del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y - - Empresas de Participación Estatal que conservó el espíritu de su antecesora incorporando en el aspecto de vigilancia a las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos. Otras reglamentaciones que han tenido importancia para la E.P. ha sido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que las funciones otorgadas a tres dependencias pasaron a ser desempeñadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, es decir, la referente a inversiones, ejercicio presupuestal y vigilancia de las E.P. pasaría a esa Secretaría; asimismo, en esta ley se introdujo el concepto de - - Coordinador de Sector con el fin de unificar las acciones del Sector Paraestatal encomendando a éstos — que serán las Secretaría de Estado — la planeación, programación, coordinación y evaluación de las entidades a su cargo, que serán las que encuadren en su ramo.

En 1986 se dió un nuevo ordenamiento jurídico para el sector paraestatal, a esta ley se le conoce como Ley Federal de las Entidades Paraestatales y se distingue por buscar normar las relaciones entre el sector y el Ejecutivo Federal y funda mentalmente proporcionar un sustento jurídico para la concepción del Ejecutivo Federal respecto a las E.P.

Para ilustrar esta última cuestión daremos unos ejemplos: El propósito expreso del Gobierno Federal de deshacerse de -- empresas y organismos públicos que no se consideran prioritarios o estratégicos, la mencionada ley en su artículo 32 dice: "cuando alguna empresa de participación estatal mayoritada

ria no cumple con el objeto a que se contrae el artículo 30 (citado mas adelante) o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal 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 enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación..." (4). También la decisión de tomar como columna vertebral las áreas señaladas en la Constitución encuentra aquí sustento en los artículos 30 y 6. El 30 dice: "Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal en una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o. de este ordenamiento" (5). El artículo 6o. sostiene: "Para los efectos de esta ley, se considerarán áreas estratégicas 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.

Se consideran áreas prioritarias las que se establecen 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 " (6).

A grandes rasgos este es el marco jurídico de la E.P. - Consideramos que en este aspecto, sin duda uno de los pilares para la existencia misma de la E.P., es necesario abandonar - la visión sexenal y construir un ordenamiento jurídico de largo plazo, lo que implicaría, desde luego, una concepción de país y de la propia E.P. más allá de este siglo.

---

(4) Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, - 1986, pág. 20.

(5) Ibid, pág. 20.

(6) Ibid, pág. 11

### 3.- Causas de Creación de la Empresa Pública

El Estado mexicano como agente económico ha venido desempeñando un papel trascendental en la economía mexicana en lo que va de este siglo, sobre todo a partir de 1936.

La acción del Estado en la economía se ha manifestado fundamentalmente mediante la utilización de dos tipos de instrumentos de política económica: los indirectos, como son la -- política monetaria, comercial, industrial, etc.; y los directos; a través de la inversión estatal en infraestructura y - en la acción de las E.P.

Es a través del mecanismo de las E.P. por el que el Gobierno Federal ha canalizado los mayores montos de inversión; el crecimiento de esta inversión ha sido hasta finales de los setentas, cada vez mayor en importancia, respecto al total invertido. Así mismo, la E.P. ha venido cumpliendo un papel de promotor fundamental del crecimiento y del desarrollo social; en este sentido, el sector paraestatal en conjunto buscó convertirse en dinamizador de la economía nacional, además de -- perseguir otros objetivos, tales como: incremento del empleo, mantener el control sobre los recursos del país, etc. Es en función de estos grandes objetivos que se explican las causas de creación de las E.P.

Tomando en cuenta que una vez pasada la etapa revolucionaria y sentadas las bases para el desarrollo institucional del país, los gobiernos posteriores dedicaron sus esfuerzos a la magna tarea de industrializar el país, siendo este el gran -- objetivo; la acción estatal se enfocaría a su consecución.

La participación decisiva del Estado en la economía se -- inicia durante la administración de Lázaro Cárdenas; en este período, el Estado recurrió a una nueva modalidad de Instituciones Públicas instrumentando la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal para cubrir las nuevas funciones que el Estado debía desempeñar en los -- ámbitos económico, social, político, etc. A estas nuevas ins-- tituciones quería evitarseles que cayeran en la excesiva cen-- tralización que se convirtiera en obstáculo para la oportuna toma de decisiones que entorpeciera la atención de los servi-- cios públicos estatales (7).

Los gobiernos posrevolucionarios emprendieron la tarea de promover el crecimiento económico; fortalecer la soberanía e independencia y el rescate de los recursos naturales más valiosos; modernizar los sectores agrario, industrial y financiero. Estas tareas serían ampliamente promovidas por el gobier-- no cardenista estableciendo como metas para la E.P. el con-- trol de las actividades estratégicas, eliminando la influen-- cia del capital extranjero, la consecución de una sociedad -- más justa, mayor cohesión social e impulso a la reforma agraria.

Las E.P. fueron naciendo en función de diversas circuns-- tancias, pero todas encaminadas al objetivo de industrializar el país. Las principales fuentes de constitución de empresas y organismos estatales son:

- a) El propósito estatal de crear entidades para cubrir -- funciones que antes no desempeñaba, pero que a raíz -- de ser facultado como agente transformador el abanico -- de sus funciones se ensanchó. Algunas de estas fun-- ciones son imprescindibles para el funcionamiento es--

---

(7) Villarreal, René y Villarreal Rocio I. Las Empresas Públi-- cas como Instrumento de Política Económica en México, en el Trimestre Económico abril-junio 1978, pág. 215.

table de la economía, tal fue el caso de algunas instituciones financieras como el Banco de México. -- Otras fueron concebidas como instrumentos indispensables para la promoción del desarrollo económico, dentro de ésta se ubica la creación de instituciones financieras conocidas como banca de desarrollo. Así, - en el período 1925-34 se crearon el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Nacional Financiera a los que - se buscaba convertirlos en elementos de apoyo a las actividades productivas, en los sectores agropecuario e industrial respectivamente.

- b) La prestación directa y la explotación de recursos básicos que garanticen por medio de la acción estatal la soberanía nacional y la prestación de ciertos servicios públicos que se consideran necesarios para el sistema económico. Tal es el caso de la explotación de los energéticos (petróleo y electricidad) ramas en que se considera peligroso dejar su administración a los particulares.
- c) La necesidad de atender campos de actividad económica que, aunque no sean considerados estratégicos son - - importantes para armonizar el sistema económico, el - Estado se ha visto obligado a participar en estas - - áreas porque son renglones que no han podido ser atendidos adecuadamente por los particulares ya sea debido a que se requieren importantes montos de inversión y largos períodos de maduración, o porque las empresas privadas que se encuentran en situaciones financieras difíciles\* a las cuáles el Estado toma como su yas para mantener fuentes de empleo y la producción - de éstas que en algunos casos son bienes importantes

---

\* Esto, debido a la mala administración, por lo que no asiste razón a los empresarios que acusan al Estado de mal administrador.

para mantener la integración económica nacional, figuran como casos relevantes de este aspecto Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas y Granos y Fertilizantes de México (hoy FERTIMEX).

- d) La necesidad del Estado mexicano de contar con empresas que persigan objetivos de bienestar social para beneficiar a algunos estratos de población que sirvan como reguladores del sistema de mercado y participen en la seguridad social, tal es el caso, entre otros, de CONASUPO, INFONAVIT, etc. (8).
- e) El poner coto a grupos económicamente poderosos que puedan poner en peligro la estabilidad política o la continuidad de la acumulación de capital. El caso más reciente y relevante en este sentido fue la nacionalización de la banca comercial privada en 1982, que amenazaba con romper la estabilidad económica del país pues se había convertido en el conducto principal de salida de recursos financieros al grado de escasear sensiblemente las divisas.

Sin duda, existen muchas más razones que han llevado al Estado a hacerse cargo de actividades productivas, de tal suerte que las enunciadas anteriormente son las más generalizadas, existen pues otras de carácter social y político que reflejan el sentido de la participación o intervención.

Este panorama se ha venido conformando en el transcurso del tiempo, así tenemos que, es en la mitad de los treinta cuando el Estado mexicano empieza a tomar con precisión su papel en la economía, reorientando y reestructurando el desarrollo

---

(8) Villarreal, R. y de Villarreal, Rocío. Op. Cit. pág. 216.

llo capitalista; convirtiéndose en el agente que marca las grandes directrices del desarrollo, intentando planear la -- economía con independencia del exterior y atendiendo las necesidades básicas de campesinos y trabajadores, ejemplo de -- esto: la nacionalización del petróleo y el fortalecimiento del ejido.

Durante la década de los cuarenta la conflagración mun- -- dial que brindó al país la oportunidad de iniciar su proceso sustitutivo de importaciones, pues las economías involucra-- das en el conflicto orientaron sus aparatos productivos ha-- cia la satisfacción de los requerimientos militares. Esto -- es, la coyuntura internacional permitió que productos que -- antes se importaban ya no pudieran hacerlo, por lo que se -- requirió un gran esfuerzo interno para su producción, bajo -- estas circunstancias el país iniciaba su proceso de indus- -- trialización o "nuestra caída en la modernidad" en el que el Estado tendría un papel protagónico.

De esta manera, el Estado aceleró su ingreso a la esfera empresarial, administrando los recursos que eran escasos ante el monto de necesidades, en medio de un crecimiento lento e inestable, de atraso y poca integración de la estructura -- productiva, de desorganización fiscal y financiera.

En los doce años siguientes (1940-1952), en los que el -- país fue gobernado por Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán Valdes, se caracterizaron por el despegue industrializador -- en los que la economía creció en 5.0% promedio anual. Espe-- cíficamente durante la administración de Avila Camacho, se -- crean importantes E.P. entre las que destacan: IMSS, Cobre de México S.A., AHMSA, Ayotla Textil S.A., Granos y Ferti-- lizantes de México S.A., Instituto de Cardiología, COTSA, --

Hospital Infantil, Banco Nacional Monte de Piedad, Fundiciones de Hierro y Acero S.A., Refrigeradora del Noroeste S.A., Eléctrica Monclova S.A., Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. Con Miguel Alemán se crearon entre otras: Diesel Nacional; Rossini Theme S.A. de C.V. Además, durante estos doce años se crearon empresas tales como: Compañía Industrial de Atenquique S.A., Carbonifera Palau, Compañía del Real del Monte y Pachuca, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.(9) (antecedente de CONASUPO); ISSSTE y Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. En otros campos, con el fin de impulsar el desarrollo regional y dotar de infraestructura al campo, se crearon las Comisiones del Rfo Papaloapan, del Rfo del Fuerte y del Rfo Grijalba que vendrían a ser importantes propulsores de la producción agropecuaria. (10)

También en este período el Estado destinó gran parte de sus inversiones a la irrigación y construcción de caminos (infraestructura) con el objeto de sostener e impulsar el desarrollo agropecuario como soporte del proceso industrializador vía precios bajos y divisas por exportaciones.

Aunado a esto, se concedieron amplios estímulos a la iniciativa privada, en estos años el Estado estimula el auge bancario y financiero, mediante la creación de la banca de desarrollo, además de la expansión de las obras de infraestructura. Resultado de esta política oficial fue el incremento de la producción al grado de que alcanzara un 8% en 1948 respecto al año anterior, en 1949 un 9% respecto a 1948 y en 1950 un 14% mayor respecto a 1949. (11)

---

(9) Ramírez C. y Díaz O., Op. Cit. pág. 47

(10) Islas, Héctor. La Empresa Pública ni Oveja Negra ni Hada Madrina, en Comercio Exterior Méx. mayo 1985, pág. 446 Vol. 35 Núm. 5.

(11) Ramírez y Díaz Ontiveros, Op. Cit. pág. 47.

Como puede observarse la inversión paraestatal en este período e inclusive hasta 1955 buscó estimular ampliamente la construcción de infraestructura básica, de tal forma que beneficiara a sectores económicos importantes tales como el industrial, el agrícola y el financiero, para este efecto, se establecieron aproximadamente ochenta empresas y organismos estatales en ramas como la azucarera, papel, siderúrgica, -- fertilizantes, alimentos, textiles, metalmeccánica, petroquímica, entre otras.

Todo lo anterior se hizo con el patente interés del Estado por favorecer directamente a la burguesía industrial en detrimento de los intereses del contingente de trabajadores. A partir de este período se llevan a cabo amplias exenciones tributarias y estímulos fiscales e industrias consideradas como nuevas y necesarias, se adaptó el funcionamiento de bancos e instituciones financieras para favorecer la promoción de empresas industriales; Nacional Financiera reorganizada, de manera que financiara y apoyara a las empresas existentes ya establecidas, y cubriera una nueva función: la de crear aquellas empresas nuevas y necesarias que no eran o no son suficientemente atractivas para el capital privado.

De esta forma, el proyecto cardenista de industrializar el país desde la perspectiva cooperativista, con un fuerte énfasis en la elevación del nivel social y cultural de la sociedad mexicana fue cambiado por un proyecto industrializador de creciente participación privada, en la que la atención a los grupos populares pasa a segundo plano lo que coincide con la pérdida de fuerza de los trabajadores para hacer valer sus intereses.

Con Rufz Cortinez continuó con más fuerza del tipo de industrialización privatista, estableciendo cada vez menos restricciones hacia el capital extranjero, especialmente el norteamericano que ha sido tradicionalmente la punta de lanza. - Desde luego, esto no implica que el Estado se retirara de la escena económica o que redujera el monto de la inversión estatal, por el contrario, dicha inversión creció más rápidamente que la privada para ofrecer al capital industrial nacional y extranjero gran variedad de alternativas de inversión. A este respecto cabe señalar que la participación de la inversión pública en el total nacional llegó a ser tan importante que - que en la década de los cuarentas representó más del 50% de la inversión total nacional.

Así pues, a partir de la posguerra el Estado ha encauzado su acción hacia el simple crecimiento dejando que sean las -- fuerzas del mercado el eje rector de la economía, dejando de lado en buena medida su función de regulador de la actividad económica. Buena parte de sus inversiones tuvo que destinarlas a la protección de los inversionistas privados cuyas - -- empresas están por quebrar o en situaciones financieras difíciles a través de la compra de sus empresas, las cuales continuaron funcionando con el objetivo de mantener el nivel de -- empleo.

"La política de inversiones en infraestructura, el control y suministro del Estado en servicios, electricidad, energéticos, salud, educación, comunicaciones y transportes complementaron e impulsaron el desarrollo y ampliación del sector privado.

Por otra parte, con tal política se consolidó el sector monopolista extranjero permitiendo su presencia en los secto-

res estratégicos y más rentables de la industria, el comercio y las finanzas". (12). Por estas razones, el crecimiento y la industrialización prácticamente desde sus inicios fueron desequilibrados, sin coherencia global y sectorial; por tanto, careció de un soporte para mantener un proceso de desarrollo racional ya que la economía fue dependiendo de los bienes intermedios y de capital traídos del exterior, ante el fracaso de la estrategia cepalina de la industrialización por etapas. Con esto se propició que el crecimiento posterior estuviese determinado en buena medida por intereses monopolistas privados, nacionales y extranjeros. La injerencia estatal en este sentido apoyó estos movimientos en favor de los sectores monopolistas garantizándoles los suministros de materias primas y otros bienes necesarios para su operación.

A partir de la segunda mitad de los cincuentas, la economía se enfrentaba a los peligros de un estancamiento. Los problemas se manifestaban en el frente externo debido a los problemas de la balanza de pagos por su agudo desequilibrio producto de las importaciones requeridas para acelerar la industrialización, como de la incapacidad de dicho sector para generar los recursos necesarios para hacer frente a las crecientes importaciones. Adicionalmente, el mercado externo se comprimía por la reconstrucción de Europa; en el frente interno, la estrechez del mercado interno resultado de la alta concentración del ingreso impedía y dificultaba la utilización de escalas de producción más amplias y económicas. La insuficiencia del mercado interno desalentaba la inversión privada, que al reducir su ritmo de crecimiento se produjo un leve descenso en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Se empezaba a manifestar el agotamiento del modelo de industrialización.

---

(12) Cordera, Campos R., Estado y Economía en México. La Perspectiva Histórica. En Economía de América Latina, - No. 3, México CIDE, sept. 1979 pág. 119.

A su vez, el Estado se enfrentaba al franco deterioro de su esquema financiero, el cual se había revertido claramente con el agudizamiento de la espiral inflacionaria que tradicionalmente había acompañado al crecimiento nacional. Las posibilidades de solución a este estrangulamiento de la economía nacional eran reducidas: El Estado no podía aumentar los gravámenes al capital porque desalentaba la inversión privada y se enfrentaba a la clase que el propio Estado había formado; la burguesía industrial. En estas circunstancias, el Estado debía a toda costa, buscar mantener el ritmo de crecimiento económico, por lo que recurrió al gran capital bancario y al gran capital transnacional, para dicho propósito. El capital bancario ofrecía la alternativa de financiar una parte sustancial del gasto público impidiendo caer en la emisión de dinero y/o en la reforma fiscal; por su parte, el capital extranjero se encargó de aportar tecnología y bienes de capital con los cuales se podía reactivar la economía y diferir el problema de la estrechez del mercado interno.

Esta situación de estrangulamiento económico llevó irremediablemente al Estado a incrementar su participación en la vida económica nacional y a responder con el llamado "desarrollo estabilizador".

CAPITULO III  
ANTECEDENTES  
EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

1. Política de la Empresa Pública

En México las E.P. tienen una larga historia. Sus inicios se remontan a las primeras décadas de este siglo, en áreas como obras de irrigación, construcción de ferrocarriles, entre otras. Sin embargo, su participación más activa en la vida económica del país se sitúa en los treinta en la que actividades estratégicas de la economía nacional, como son la actividad petrolera, los ferrocarriles, electricidad, banca, agricultura, etc., recibieron atención prioritaria por parte del Estado. La consolidación y ampliación hacia otras actividades estratégicas continuó siendo una constante en la formación industrial de México acentuada por las disposiciones estatales sobre petroquímica (1) y la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 (2).

Durante la década de 1960, la actividad estatal se caracterizó en términos amplios por un rezago considerable en inversiones de infraestructura y con mucha mayor amplitud en la atención de servicios sociales. De la misma forma, la inversión pública mostró fuertes rezagos, — sobre todo a partir de la segunda mitad de la década — en algunas áreas estratégicas. En el periodo 1966-1971 la inversión pública vista conjuntamente en los sectores eléctrico, petróleo y gas tuvo una tasa media de crecimiento del 0.7%, lo que contrasta con la siderurgia en la que la inversión estatal creció en un 11.4% (3).

- 
- (1) Estas disposiciones en 1959, reservaron el área de petroquímica básica al Estado como función exclusiva.
- (2) Luna Ledezma, Matilde. Empresas Estatales y Capital Privado en México 1971, Revista de Admon. Pública No. 41 -- enero-marzo 1980, pág. 17.
- (3) Luna Ledezma, Matilde. Op. Cit., pág. 17.

En términos generales, es ampliamente conocido que durante los años sesenta el Estado perdiera relativamente el ímpetu en el fomento directo a las actividades productivas después de importantes logros de los años anteriores en que recibieron apoyos decisivos la industria siderúrgica, el papel y los fertilizantes, entre otros; salvo contadas excepciones, el sector público dedicó sus esfuerzos a la consolidación de lo que se había realizado en el pasado. En efecto, a partir de 1955 se empieza a perder cierto dinamismo en la inversión pública, mientras en el período de 1950-55 ésta creció en un 65.0%, entre 1956 y 1959 creció en un 42.0%, la baja más pronunciada se da en el período de 1966 - 1969 con un 33.0% de crecimiento (4).

La política de la E.P. se ajustó a los objetivos establecidos. El fortalecimiento de la inversión privada, el abandono progresivo al campo y la necesidad de canalizar el movimiento social naciente hacia cauces menos peligrosos condicionaron el tipo de E.P. que se crea y se incentiva en este período. Se crea por parte del gobierno federal los siguientes organismos y empresas en la década de 1960 (5): Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado — ISSSTE — (1960); Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. — UNPASA — (1960); Instituto Nacional de Protección a la Infancia — INPI — (1961); Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas (1969); Compañía Nacional de Subsistencias Populares — CONASUPO — (1961); Siderúrgica Nacional — SIDENA —; Azucarera de la Chontalpa (1961); Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (1961); Administradora Inmobiliaria (1963); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963); Ingenio San Francisco El Naranjal (1963); Compañía de Luz y Fuerza del Centro (1960); Banco Nacional Agropecuario (1965); Bancos Agropecuarios -regiona-

(4) Calculado en base a los datos de Villarreal, R. y de Villarreal Rocío, Op. Cit. cuadro No. 2

(5) Leal, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos, Ed. El Caballito, México 1982 5a. Edición pág. 104.

les— (1965); Aeropuertos y Servicios Auxiliares —ASA— - -- (1967); Industrial de Abasto —IDA— (1967); Sistema de -- Transporte Colectivo (1967); Algodonera Comercial Mexicana - (1969) (6); Astilleros Mexicanos; Hules Mexicanos; Inver-- siones Turfsticas, etc.

Dentro de este universo paraestatal las E.P. buscan cu- - brir diversas funciones. En un escenario económico marcado por un acelerado proceso de crecimiento se demandaban nuevos productos y la ampliación de la oferta de los ya existentes, la acción estatal se orientó entre otras cosas a cubrir hue-- cos en actividades importantes para la continuidad del proce-- so productivo; garantizar el abasto de materias primas; dis-- minuir el costo de la fuerza de trabajo absorbiendo parte de su costo, que se encargó de socializar dicho costo; mejorar - la integración productiva; ofrecer oportunidades de inversión en otras regiones del país, para esto crea infraestructura; y por último, a sustituir importaciones.

A pesar de esta relativa pérdida de dinamismo estatal, en lo económico se tuvo cierto éxito en matener bajo su custodia recursos naturales estratégicos tales como: electricidad, pe-- tróleo, siderúrgica, petroquímica básica, etc. en las que por medio de la adquisición y creación de E.P. fue posible vetar la acción privada nacional y extranjera. Además, estas ramas registran altos índices de crecimiento entre 1960 y 1970. -- Así, la tasa de crecimiento anual del petróleo en 1950-65 fue del 7.9%, electricidad 12.1%, petroquímica 11.2% y siderúrgia 10.1%; para 1965-70 petróleo 3.1%, electricidad 13.1%, petro-- químicá 12.0%y siderúrgia 9.0% (7).

En cuanto a los precios de las E.P. durante los años se-- sencias se argumentaba —incluso en los círculos gubernamenta--

(6) Ramírez López F. y Díaz Ontiveros R., Op. Cit. pág. 49

(7) Javier Alejo, Francisco. El Gobierno y las Estrategias de Precios de las Empresas de Propiedad Estatal. En Investi-- gación Económica No. 172, abril-junio 85. Fac. Economía - pág. 299

les— que las empresas del Estado que proporcionaban a la sociedad un bien o servicio deberían venderlo a un precio reducido. Se explicaba que el Estado al participar en la vida económica del país debería hacerlo con fines sociales y sólo excepcionalmente con fines lucrativos por lo que, bajo esta lógica, el Estado debía vender el producto o servicio de sus empresas a un precio moderado evitando cualquier alza de éste para no alentar presiones inflacionarias; en este sentido, los precios y tarifas de las E.P. fueron utilizados para mantener la estabilidad de precios y el control de la inflación (8); se argumentaba también que una política de precios bajos por parte del Estado, además de controlar presiones inflacionarias, alentaba la industrialización del país al proporcionar insumos a precios bajos. La retórica oficial decía -- adicionalmente que de esa forma se hacían accesibles los productos para los sectores más débiles de la sociedad (9).

Independientemente de la validez y errores de concepción, bajo los que se argumentó e implantó la política de precios, bajo este esquema "...durante la década comprendida entre -- 1960 y 1970, LAS EMPRESAS ESTATALES TRANSFIRIERON EL EQUIVALENTE AL 1% DEL P.I.B. (esta cifra no incluye el subsidio al consumo), AL SECTOR PRIVADO INDUSTRIAL, A TRAVES DE POLITICAS DE PRECIOS APLICADAS A LA ELECTRICIDAD, LOS FERROCARRILES Y - EL PETROLEO, ENTRE OTRAS" (10).

Las consecuencias más importantes en el seno de la propia E.P. fue el empeoramiento de su situación financiera, así como su exposición creciente a fuertes riesgos cambiarios por su elevado endeudamiento externo. Se orillaba al sector público a aumentar sus necesidades de crédito en situaciones -- inclusive catalogadas por encima de lo conveniente; ante es-

---

(8) Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976 Ed. Siglo XXI México, 1979 7a. edición pág. 38.

(9) Leal, Juan Felipe, Op. Cit. pág. 111

(10) Javier Alejo, Francisco, El Gobierno ...., Op. Cit. pág. 299, subrayado del autor.

to, la proporción de la deuda externa del sector público con respecto al P.I.B. se duplicó al pasar del 10 al 20 por ciento.

Esta situación motivó que la E.P. recibiera del gobierno federal recursos financieros crecientes bajo la forma de -- transferencias, así durante 1965-70, las empresas controladas presupuestalmente recibieron transferencias del orden de -- 1.15% promedio anual como proporción del P.I.B. A su vez, las necesidades financieras -- entre otras cosas -- de las -- E.P. obligaban al Estado a recurrir a una situación de déficit fiscal creciente medido por la relación entre ingresos y gastos estatales. La debilidad estatal (11) para con los grupos empresariales a los que siempre ha respetado, se manifestó en un nivel de ingresos raquíticos que no compensaban ni -- con mucho los gastos estatales, por el temor de que se acabara el "milagro mexicano".

El deterioro de la situación financiera del propio Estado mexicano fue socavando los márgenes de acción al grado de que la institución estatal fue perdiendo capacidad para promover el desarrollo. Con recursos escasos para hacer frente a grandes necesidades el Estado mexicano fué perdiendo ostensiblemente dinamismo; su actuación se volvió más lenta, en cambio el crecimiento económico estaba produciendo, -- en los GO's -- grandes cambios, generando una situación social donde evidentemente los beneficios obtenidos por la burguesía mexicana no -- -- traían beneficios para el resto de la sociedad.

No obstante, esto de ninguna manera significa que los gobiernos de esta década estuvieran condenados a ser meros espectadores del crecimiento económico del país. Es bien sabido que en México el Estado siempre ha tenido un papel de pri-

---

(11) Sobre la debilidad estatal y su interpretación, véase a Rosario Green, Estado y Banca Transnacional en México, Ed. Nueva Imagen.

mera línea en el desenvolvimiento social, por lo que el Estado nunca se abstuvo de participar directa o indirectamente en la vida económica del país. Así, para 1970 existían 84 empresas públicas concentrándose, como es lógico, en la esfera industrial, del total de estas empresas, 45 eran organismos descentralizados y 39 empresas de participación estatal mayoritaria (12).

En cuanto al destino de la inversión pública federal esta muestra características más o menos diferenciadas. De los renglones que registran las estadísticas oficiales, es notoria la menor atención dedicada al fomento agropecuario que tiene en términos globales para 1960-65 una participación promedio anual inferior al 10% del total de ésta.

Para este mismo lapso, los sectores más favorecidos por la inversión pública fueron, en orden de importancia: Fomento Industrial con 37% promedio, Comunicaciones y Transportes 27% y Beneficio Social con 23% promedio (13). Esta estructura muestra claramente los objetivos del desarrollo estabilizador. En primera instancia, promover el desarrollo industrial bajo la égida del sector privado, dejando al Estado áreas no rentables y/o de larga maduración, además de la concesión de subsidios; en segunda instancia y en complemento de la primera, creación de infraestructura por todo el país para ensanchar el mercado interno y buscar la expansión industrial en todas las regiones del país, aunque algunas zonas recibieron más atención que otras y, por último, la promoción de beneficios sociales, aunque este objetivo fué más bien secundario y siempre estuvo a la zaga frente a necesidades crecientes -- producto principalmente de altas tasas de crecimiento demográfico. Para la segunda mitad de la década de los sesentas -- prácticamente se consolidan y aún cobran fuerza las tenden-

(12) Villarreal R. y de Villarreal Rocfo, Op. Cit. pág. 217

(13) Villarreal R. y de Villarreal Rocfo, Op. Cit. cuadro No. 2.

cias de la inversión pública observadas en la primera mitad. La parte mayor fue dedicada al Fomento Industrial con alrededor del 40% este aumento es compensado con un leve descenso en Comunicaciones y Transportes con 22.5% en promedio y el rubro de Beneficio Social fluctúa alrededor del 23%. En contraste, el Fomento Agropecuario siguió recibiendo prácticamente los mismos niveles de participación que en el primer lustro de los sesentas, pese a que a partir de 1965 el sector -- agropecuario se vió en bancarrota y consecuentemente se acabó la autosuficiencia alimentaria.

De acuerdo a la información disponible, durante el periodo comprendido entre 1966 y 1970 el Estado mexicano realizó -- el 35% en promedio (14), de inversión total. Dentro de esta acción participativa, el Estado pese a sus limitaciones financieras y a la creencia de los gobernantes que se tradujo en -- una parálisis relativa de su acción se muestra que siempre se procuró el desarrollo industrial del país y éste fue siempre el gran objetivo por encima de cualquier otro. Dentro de los cauces del desarrollo estabilizador, la creación y expansión de la E.P. se subordinó siempre a fin de servir de incentivo de dicho desarrollo.

Sin embargo, resulta incuestionable que los estímulos -- brindados por el Estado a los particulares en todos sus frentes -- incluidos los de la E.P. -- a la postre minaron la proppiacapacidad estatal para la promoción del desarrollo, se -- configuró un sistema social en el que el progreso económico -- con todo y sus ventajas estaba generando problemas sociales -- fuertes. El hecho de no poder atacar esos problemas significó para el Estado alto costo político pues estaba desgastándose y su base social se menguaba considerablemente.

---

(14) Calculado en base a datos de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

## 2.- Empresa Pública y Crecimiento Económico

### Los Resultados del Crecimiento con Estabilidad

En materia de crecimiento económico, los resultados fueron alentadores, en promedio se tuvo un crecimiento del 7.2% (15), durante la década de los sesenta, el nivel de crecimiento económico refleja en este sentido, la plena consolidación de los capitalistas nacionales en alianza con los capitales - extranjeros y derivado de ello, hacia los sesenta el país mostraba ya claramente indicadores sobre una conformación plenamente capitalista (16). El nivel de precios se mantuvo bastante estable, alrededor de un 2 y 3% (17) anual, de la misma forma, el tipo de cambio no sufrió modificación alguna permaneciendo en \$ 12.50 pesos por dólar. Esto muestra, en una -- primera apreciación, que la política del desarrollo estabilizador había sido, en el aspecto económico, todo un éxito. -- Sin embargo, "... el patrón del crecimiento no se adecuaba a las crecientes necesidades del país, ni las políticas que la promovían eran capaces de asegurar el mantenimiento de las -- condiciones mínimas de las que dependía su éxito" (18). En -- efecto, tras la aparición de un crecimiento económico alto y sobre bases estables, se estaban agravando problemas como con secuencia del modelo de desarrollo adoptado.

Durante los sesentas y al amparo de la política estabilizadora se habían presentado fuertes desequilibrios estructurales que mantuvieron forzosamente un costo social de más o me-

(15) Crecimiento de la Economía Mexicana en el Siglo XX, Revista Avance Económico, Vol. No.1, Septiembre 1985, Coordinación de Economía, ENEP Aragón, UNAM.

(16) Véase Gómez Sánchez, Pedro y Rivera Ríos, Miguel A. Acumulación de capital y crisis en la década del setenta. - Revista Teoría y Política No. 2, octubre-diciembre 1980.

(17) Clark, Reynolds. Porque el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador. El Trimestre Económico Vol. XLIV No. 176 FCE, México, octubre-diciembre 1977 p.999

(18) Ibid, pág. 999

nos considerable magnitud. Entre los desequilibrios que el desarrollo estabilizador trajo y que afectaron negativamente al crecimiento industrial destacan por su importancia los relativos al desequilibrio, en el sector externo; el alto nivel de desempleo y subempleo, el deterioro del salario real; la concentración a pasos agigantados del ingreso; el crecimiento del déficit público, entre otros (19).

En la segunda mitad de los sesenta, México se encontraba ya en un dilema "típico" de un país con capitalismo tardío. El alto crecimiento económico requería la importación de bienes de capital, bienes intermedios y materias primas. Estas dos últimas dadas por las situaciones coyunturales, para que las crecientes demandas no ejercieran presiones sobre el nivel de precios que rompería con la estabilidad. Por otra parte, con la política sustitutiva de importaciones y porque la nueva capacidad productiva no era lo suficientemente competitiva en virtud de la sobreprotección a que se sometió no fue capaz de crear un monto creciente de exportaciones manufactureras que pudiera hacer frente a las importaciones requeridas para el funcionamiento y expansión del aparato industrial, adicionalmente, el sector agropecuario perdió irremisiblemente competitividad y su función como proveedor de divisas, acentuando más bien su sesgo antiexportador.

Evidentemente la balanza de pagos en ese período mostraba ya los resultados de esta tendencia. Hacia 1965 el déficit de la balanza en cuenta corriente de bienes y servicios ascendía a \$ 367 millones de dólares (m.d.) y para 1970 era de \$ 946 m.d., esto significó un crecimiento de \$ 579 m.d. - en sólo 5 años y un incremento del 158% en ese mismo lapso (20).

(19) Angeles Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Ed. El Caballito, México, 1982, págs. 27-28.

(20) Clark Reynolds, Op. Cit. pág. 1001

Haciendo un análisis correlativo donde se observa por un lado el comportamiento de la balanza de pagos y el crecimiento económico por el otro, Luis Angeles señala: "... cada vez que la tasa de crecimiento sobrepasaba el 6% anual real, el déficit se acentuaba; en 1964, por ejemplo, el P.I.B. fue -- del 11.7% y el déficit se duplicó con respecto a 1963; en - 1968 la tasa del Producto Interno Bruto alcanzó el 8.1% y el déficit se duplicó con respecto a 1965 y 1966; tales défi-- cits tendieron a mantenerse una vez ocurridos" (21). El sec tor de las E.P. tuvieron una participación importantes en es te proceso, hacia 1970 estas empresas contribuyeron con el - 24.0% de las importaciones y el 17.1% de las exportaciones - (22).

Esta situación había de derivar en problemas adicionales. Al no poder hacer frente a las necesidades de importación -- con las insuficientes divisas de la exportación se recurrió al mecanismo de contratación de préstamos externos y en me-- nor medida al crecimiento de la inversión extranjera directa (I.E.D.) para compensar los desajustes en la cuenta corrien te de la balanza de pagos. En el caso de la I.E.D. genera-- ban una creciente descapitalización de la economía en la me-- dida en que salían del país más recursos de los que entraban, en el caso de los créditos externos, estos tienen como conse cuencia el haber hecho más dependiente al país del exterior y más recientemente en el más serio obstáculo para la recupe ración económica.

Por otra parte, se crearon también importantes desequili brios en el uso de los factores productivos, usándolos inclu sive, de manera contraria a la dotación nacional. Al enfo-- carse la política industrial bajo los criterios de rentabili dad como ejes rectores, se propició e incentivó el uso abun-

(21) Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Op. Cit. --

pág. 26.  
(22) Villarreal R. y de Villarreal Rocfo, Op. Cit. pág. 234.

dante de tecnológicas avanzadas que exclufan el uso del recurso trabajo, aunque en este caso, sólo se encontraban las empresas con mayor capacidad financiera pues eran las únicas -- con dicha solvencia para incorporar las innovaciones tecnológicas. Asimismo, el proceso modernizador trajo consigo un -- incremento en la densidad de capital, o de la composición orgánica de capital --en términos de Marx-- reduciendo, consiguientemente su influencia para absorber la mano de obra en las actividades industriales y agropecuarias, con esto se puso en entredicho el modelo de desarrollo adoptado; pues se estaba mostrando que la industrialización no forzosamente conduce a resolver los problemas del empleo. Así, pese al crecimiento económico, la planta productiva por razones de su estructura, durante los sesentas se vió imposibilitado a emplear una población económicamente activa (P.E.A.) en pleno ascenso. Durante la década de 1960-1970, la P.E.A. creció en un 3% y la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en 2.3% -- en el campo la situación era aún más precaria, mientras la oferta de trabajo crecía al 3.7%, éste sólo podía utilizar el 0.4% de este crecimiento, y en el mayor de los casos en condiciones sumamente desfavorables para los trabajadores.

De la misma forma, el propio modelo estabilizador, aunado al crecimiento continuo del mercado de trabajo permitió una política de contención salarial, bajo el argumento de que el salario podía alentar el aumento de precios vía costos, se siguió una política en la que sólo se otorgaban incrementos más o menos decorosos a los sectores laborales más organizados, -- creando una estructura salarial claramente diferenciada, configurando una situación en la que los sectores privilegiados de la pirámide salarial defienden su posición frente al resto de los trabajadores. En la parte alta de esta pirámide salarial se encuentran los trabajadores de las E.P. porque son --

los que tienen organizaciones sindicales fuertes.

Esta diferenciación salarial ha operado bajo el desarrollo estabilizador, como un acicate para que los salarios, medido en términos de bienes resultaran poco apegados al bajo crecimiento inflacionario, así, entre 1960-1970 el costo de la vida obrera se había incrementado a una tasa anual de 2.4% (23), lo que motivó que los precios de los bienes-salarios -- crecieran más rápidamente que los de otros productos, por lo que para los trabajadores trajo consigo el deterioro del salario real.

Esta política de contención salarial, llevó también a que la distribución del ingreso tomara perfiles que la hicieran francamente inequitativos. Hacia finales de los sesentas esta inequidad era ya muy marcada en todos los planos, ya sea en el aspecto sectorial, regional, personal, etc. y su tendencia era a mostrar un mayor coeficiente de concentración. Durante esa década se construyó una estructura distributiva del ingreso en que los estratos de ingresos altos mostraban una participación creciente, al tiempo que los estratos medios tenían una función de atenuante, pero esta estructura afectó en mayor medida a los sectores de ingresos bajos. Dicha participación, se vio reforzada además, porque la política económica que buscaba, supuestamente el fomento de servicios sociales, que en teoría, son mecanismos distributivos llevó a que se concentraran en áreas urbanas y dedicados a los estratos medios y altos, y en mucho menor grado a los sectores rurales.

Aparte de las condiciones propias que generó el modelo de crecimiento, como razones causales de la situación distributiva del ingreso tenemos a: la ocupación en ramas de baja productividad, baja organización sindical, alto porcentaje de --

---

(23) Gómez Sánchez Pedro y Rivera Ríos M.A. Op. Cit. pág. 77.

subempleo, niveles bajos de capacitación y escolaridad de la fuerza de trabajo, concentración de los medios de producción, creciente proletarianización, etc. (24).

En esta década se crearon institutos estatales que perseguían objetivos de beneficio social (25) lo que de alguna manera tendía a mejorar la situación de los sectores más pobres, sin embargo, su acción se vio contrarrestada y hasta nulificada por otras medidas de política económica, tales como la política fiscal y la atención en rubros como educación a los estratos medios y altos. Ante esta situación, su acción fue poco significativa y poco importante en una sociedad que se encontraba en plena transformación. Dicho de otra forma, los escasos intentos, de empresas estatales que pudieron coadyuvar a una mejor distribución del ingreso fueron maniatadas y chocaron con otras acciones, por lo que su actuación se volvió intrascendente, liquidando así, la posibilidad de tener un mejor papel dentro del marco estabilizador.

La síntesis de los desequilibrios generados por la política del desarrollo estabilizador son mucho más graves en la estructura productiva. Los mecanismos utilizados provocaron desequilibrios sectoriales y regionales que se expresan en una escasa integración sectorial, en diferentes niveles de productividad y lógicamente, en la conformación del P.I.B. A nivel sectorial, se observa una situación tendiente a la polarización en que se desarrollan sectores muy dinámicos de la industria, especialmente, las manufacturas, es en esta área donde se realizan las mayores inversiones, se renuevan constantemente los paquetes tecnológicos etc., en contraste, se abandonan otros sectores que son menos atractivos como el agropecuario, conformándose diversos niveles de productividad en los diversos sectores por hombre ocupado, y su tendencia era

(24) Véase a Luis Angeles, Op. Cit. en la parte concerniente al desarrollo estabilizador.

(25) Estos se enuncian en el apartado interior.

a la agudización en vez de la homogeneización. A lo largo de los sesenta, las manufacturas fueron ganando terreno en la composición del PIB en tanto que el campo perdía dinámismo y su participación dentro del producto total descendía. Para 1960 las manufacturas aportaban el 29.2% del PIB y las actividades agropecuarias el 15.9%, hacia 1970 su aportación era de 34.5% y 11.6% respectivamente (26).

Igualmente se generó la existencia del fenómeno conocido como heterogeneidad estructural —concepto cepalino— que se expresa en la existencia de una estructura productiva dual, donde conviven empresas modernas y empresas tradicionales. Esta heterogeneidad, se tradujo, a la postre, en una mayor desarticulación sectorial.

Como se señaló anteriormente, la política fiscal se mantuvo en niveles sumamente bajos, considerada entre los más bajos del planeta, y se caracterizó por ser una limitante -- creciente al papel del gobierno, hasta caer en la crisis fiscal del Estado (27). La política fiscal buscó siempre que -- fuera una especie de aliciente al crecimiento de la inversión privada; ante esto, los ingresos por vía fiscal mantuvieron a lo largo de la década un constante deterioro y su participación como fuente de financiamiento del gasto público, mantuvo igualmente una tendencia descendente.

Una estructura impositiva sumamente ventajosa para los empresarios y una política de precios subsidiados seguidos por las E.P. repercutieron en un nivel de ingresos sumamente raquíticos, reduciendo en consecuencia el nivel de ahorro corriente disponible para financiar la inversión pública.

- 
- (26) Banco de México, Indicadores Económicos, SPP. Sistema de Cuentas Nacionales Resumen General. Tomado de la Revista Tendencias Económicas, Vol. 1 No. 2 Agosto 1986 "México Comportamiento global y sectorial PIB 1960-1984"
- (27) La crisis fiscal del Estado es considerada por J.O'Connor como una situación en la que los ingresos estatales son insuficientes para hacer frente a las necesidades (gasto) del propio Estado.

Durante la administración de López Mateos, se hicieron - intentos mínimos por aumentar la recaudación fiscal mediante la sustitución del sistema cédular por el ingreso global con el propósito de gravar progresivamente las percepciones, sin embargo, la instrumentación se hizo de tal manera que esta progresión cayó con mayor fuerza sobre los asalariados y una regresividad en los ingresos por ganancias acentuando la con centración del ingreso.

Con el gobierno de Díaz Ordaz, ni por equivocación se in tentó siquiera modificar la estructura de la política fiscal, antes bien, ésta siguió siendo relativamente conservadora y ampliamente favorable para la inversión privada. "Durante - ese período el gobierno obtuvo la mayor parte de sus ingresos adicionales provenientes de los trabajadores, los impuestos indirectos (gran parte de los cuales eran regresivos) y los préstamos internos y externos. La política fiscal se tradujo en su mayor parte en subsidio a los ingresos del capital, en estímulo al ahorro y a la inversión privada y la limita- - ción del consumo mediante impuestos y gastos de los asalaria dos" (28).

Evidentemente, la política fiscal no había sido capaz de proporcionar al Estado mexicano los recursos suficientes para actuar como ente económico importante pues en la actua- - ción fiscal el gobierno mexicano mostraba un rezago considerable aún respecto a países con un mismo grado de desarrollo; el resultado fue —además de ingresos raquíticos— la pospo sición de reforma fiscal que estuviera más acorde a las nece sidades de la economía.

Las cifras disponibles muestran que el déficit del sector público durante 1965-1970 promediaba solamente el 2%, cuando

---

(28) Carl Reynolds, pp. 1005-1006

durante 1960-1965 se mantenfa a niveles superiores a esta cifra. Esta reducci3n no se debi3 a un aumento de los ingresos p3blicos sino m3s bien a que se restringieron los gastos (29).

El Estado se vio desfavorecido con esta polftica pues sus ingresos fueron siempre insuficientes para ejecutar sus planes, en otros t3rminos, el Estado se volvi3 insolvente - pro lo que se adopt3 una postura que privilegiaba el endeudamiento interno y externo como fuente de financiamiento. Esto es, el d3ficit del sector p3blico fue siempre compensado en buena parte con recursos internos y externos. Papel importante juega en este sentido, el endeudamiento externo; la deuda p3blica externa creci3 dram3ticamente.

Hasta aquf se han mencionado algunos de los resultados - a que di3 lugar el desarrollo estabilizador desde el 3mbito meramente econ3mico. No obstante estos resultados en la esfera econ3mica tendr3n tambi3n una repercusi3n social, que manifestarfa de diversas maneras. En opini3n de Clark Reynolds se estaban gestando problemas importantes bajo la superficie que eran: a) se estaba generando una presi3n creciente para la repartici3n de tierras debido a la cafd de los ingresos campesinos, la concentraci3n de 3stas en manos de agricultores modernos y la cancelaci3n del proyecto de reforma agraria; b) malestar creciente por el deterioro en la distribuci3n del ingreso, ampliando la brecha que separa a los capitalistas de los asalariados; c) presiones para aumentar salarios ya que estos no participaban en la misma o siguiera aproximadamente al incremento de la productividad, 3stas mostraban lineamientos independientes que hacfa diffcil enfrentarlos por los m3todos tradicionales como la cooptaci3n de l3deres sindicales y encarcelamiento de la disiden

(29) Ibid. p. 1006

cia (30).

Haciendo un breve recuento de la estrategia estabilizada ra tenemos que durante los sesenta el país conoció una de -- sus mejores etapas de su historia económica al registrar un crecimiento similar e incluso superior a las etapas precedentes. Para que pudiera haberse dado este proceso en el que - la industrialización era el gran objetivo fue preciso que la formación de capital se apoyara mediante diversas formas y - en todos los frentes. Se le apoyó a través del sistema fi-ncanciero, de la política fiscal, de la expropiación de la - - agricultura que produce bienes-salario, de transferir recursos hacia las actividades industriales "trasladando ahorro - de donde se genera a donde se utiliza", de bajos precios y - tarifas del sector paraestatal, etc. A la expansión del Estado estaba vinculado el destino de muchas empresas privadas, al ser el Estado su principal cliente resultaba ser un apoyo decisivo independiente de la función del sector paraestatal como proveedor de insumos baratos.

La política económica del desarrollo estabilizador con - todo y el apoyo que instrumentaron en favor del fomento in-dustrial dejaron grandes huecos en la estructura productiva destacándose la falta de una política de desarrollo de tecnologías que hubiera implicado precisamente el diseño y producción de bienes de capital e intermedios acordes a la dota-ción nacional de factores. Más bien se actuó en sentido contrario. El esquema de proteccionismo se aplicó de manera discriminatoria, pues mientras éste se orientaba a los bie-nes de consumo —la primera fase en el esquema de industria-lización, de la CEPAL— se daba todo tipo de facilidades para incorporar bienes de capital traídos del exterior sin incentivar su producción interna.

Dado su carácter socialmente excluyente, en el modelo industrializador seguido durante los sesentas — y aún el implementado con anterioridad — se relegaron aspectos importantes de carácter social y económico y de valores culturales — lo que aunado al uso de los factores productivos en sentido contrario a la disponibilidad nacional introdujo severas modificaciones en la sociedad. Estas modificaciones en realidad fueron distorsiones que hicieron que a finales de los sesentas fuera imposible continuar bajo los mismos moldes.

Por otra parte este esquema contenía en sí mismo sus propias limitantes. Al ser socialmente excluyente negaba la incorporación de nuevos clientes al mercado, cuestión que hubiera sido deseable en el largo plazo para aprovechar plenamente las economías de escala que ofrecía la incorporación de tecnologías relativamente avanzadas; esta situación llevó a lo que autores como R. Cordera, J. Blanco y otros, llaman el "modelo de crecimiento autolimitativo" (31).

Quizá el juicio más contundente sobre los resultados de esta década lo proporcione Luis Angeles al escribir que: el desarrollo estabilizador no se caracteriza por ser PRO sino — más bien por su carácter ANTI "antiexportador, antiagrícola, antiabsorbedor de mano de obra, antidistribuidor del ingreso, etc., de ahí también los principales desequilibrios que trabaron la estructura productiva del país y las contradicciones que no le permitieron su prolongación más acá de la década de los sesenta" (32).

Las E.P. durante los sesentas se vieron maniatadas por la acción del gobierno federal, esto es, sirvieron como instrumento de apoyo a la ejecución de la política económica y

(31) Florescano E. y González C. Pablo. (Compiladores) México Hoy, Siglo XXI, México, 1a. parte.

(32) Angeles Luis, Op. Cit. pág. 34.

esta subordinación evitó que el sector paraestatal pudiera tener un papel más relevante en el proceso de crecimiento económico. Aparte de sufrir un rezago la acción económica del Estado, lo que significa una pérdida de capacidad como promotor del crecimiento, el sector paraestatal contribuyó de manera importante a la generación de desequilibrios del período de estabilizador.

Así, el conjunto de E.P. mostraron una tendencia a crear desequilibrios en su balanza de pagos, tendieron igualmente a utilizar tecnologías ahorradoras de manos de obra, se instalaron principalmente en los grandes centros industriales, -excepto, desde luego, algunas que se instalaron en lugares distintos como las que explotan recursos naturales-, -los organismos creados para mejorar las condiciones de bienestar para quienes recibían pocos o ningún beneficio del crecimiento, resultaron plenamente insuficientes y fueron incapaces de contener el deterioro en los niveles de bienestar.

En descargo de las E.P. podemos afirmar que estos problemas no fueron previstos por los diseñadores de la política económica pues el crecimiento y la estabilidad habían conseguido ocultar esos desequilibrios. En síntesis, las E.P. se vieron envueltas en la marea del desarrollo estabilizador. -De ahí su contribución a los desequilibrios.

En el exterior, no obstante los problemas internos, México contaba con un sólido prestigio producto de sus altas tasas de crecimiento a lo largo de toda la década.

## CAPITULO IV

### LA EMPRESA PUBLICA EN EL PERIODO 1971-1976

El panorama económico de México al iniciar la década de los setenta era ampliamente alentador; así lo confirmaban -- los impresionantes récords de crecimiento económico logrados en los anteriores treinta años, era, para decirlo con palabras de Carlos Tello, un país excepcionalmente afortunado y privilegiado dentro de los de su clase: crecimiento económico, solidez y solvencia monetaria y estabilidad política eran las condiciones necesarias para considerarlo así (1).

En efecto, la tasa de crecimiento del PIB durante 1940 a 1970 fue del 6% anual en términos reales, el crecimiento del índice de precios fue de 10% entre 1935 y 1956 y de 1957 a -- 1970 de 4%, el tipo de cambio se mantuvo inalterado desde -- 1954, lo que daba al país una solidez monetaria extraordinaria tanto en el frente interno como en el externo; no había pues en la economía nacional ningún acontecimiento previsible que pudiera ensombrecer la marcha del país. México al iniciar la década de los setenta era un país subdesarrollado -- pero en algunos aspectos tenía características de los desarrollados ya que la dinámica económica crecía aceleradamente, -- contaba con moneda sólida y era "buen pagador" con lo que se justificaba plenamente el apoyo recibido de los círculos financieros internacionales. Todo era, para decirlo en pocas -- palabras, optimismo sobre el futuro económico del país. Sin embargo, esa visión del México de principios de los setenta -- sólo era una parte de éste, junto al cual permanecían aún intactos lacerantes problemas, sobre todo de orden social.

---

(1) Tello, Carlos. Op Cit. pág. 11

La otra parte de ésto, era el aumento del desempleo, el rezago de décadas en la prestación y satisfacción de necesidades de vivienda, servicios médicos y educativos por mencionar los más significativos. El desarrollo industrial del país se había afinado sólo en ciertas regiones; "polos industriales" bien identificados, de tal forma que no se habían integrado las regiones económicas a pesar del esfuerzo por ensanchar la red carretera. El petróleo, aún en esta época tenía que importarse en grandes cantidades, al igual que la producción petrolera, la siderúrgica, la minería y la generación de energía eléctrica se encontraban prácticamente paradas por la escasez de recursos dados los grandes montos de recursos financieros que se requerían para su operación. Lo más costoso de todo fue la pérdida de la capacidad para producir alimentos para todos los mexicanos, debido entre otras cosas: al sistema de precios de los productos agropecuarios que ha significado tradicionalmente un proceso de transferencia de recursos hacia el resto de la economía, al bajo crecimiento de las áreas de riego, al deterioro paulatino en las condiciones -- productivas de los campesinos de subsistencia, que aunado a la menor atención de la inversión pública de que fue objeto este sector, terminaron por profundizar la problemática agropecuaria minando seriamente su capacidad productiva; destruyéndose de paso uno de los pilares financieros más fuertes que había sostenido el proceso industrializador.

Esta verdad, ligada al progreso material y a los éxitos de la política de desarrollo había generado conflictos y desequilibrios sociales de gran magnitud que evidentemente no se previeron, pues la política de desarrollo nunca consideró factores importantes como la estructura demográfica del país, -- llevando a que el aparato industrial se mostrara privilegiando las cuestiones tecnológicas sin importar mucho las conse--

cuencias negativas sobre la creación de empleos, sobre el efecto en el sector externo y en general sobre la utilización de los recursos y factores productivos internos (2).

La política económica puesta en práctica, que inicialmente, a partir de la posguerra fue concebida como un medio para la modernización del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de las distintas capas sociales del país, arrojaron como resultado la creación de una planta industrial relativamente diversificada cuyo producto pronto fue digno de tomarse muy en cuenta dentro de la estructura del producto total del país, pero esto tuvo un costo social muy alto porque pudo conseguirse posponiendo indefinidamente el aumento en los niveles de bienestar para la gran mayoría, pues no se repartían los frutos del progreso, siendo un modelo de desarrollo excluyente basado en la producción de bienes de consumo duradero a los cuáles sólo tienen acceso los pocos usufructuarios de este proceso.

Se pensaba, que mientras mayor fuera el excedente social o de explotación, mayor sería el ritmo de crecimiento lo que conllevaría casi automáticamente a la ampliación y reforzamiento de las fuerzas productivas, más lo cierto fue que la mayor parte de este excedente social retenido por los capitalistas, no fue empleado para aumentar la capacidad productiva ni para el acervo de capital, sino para formar una estructura de consumo sumamente superflua por parte de una minoría privilegiada. Al amparo de esta estructura y de este consumo cobraron auge sectores productores de bienes suntuarios. Todo esto sí bien reflejaba una imagen de país con progreso, dejaba ver también el monto del excedente social con lo que ya se contaba a iniciar los años setenta.

---

(2) Véase a Huerta Arturo. Economía Mexicana más allá del Milagro, Editorial E C P y I I Ec, México, 1986 Capítulo 2.

Pero también muestra el creciente aumento de la productividad general de la economía aunque con grados diferentes entre sectores y que este aumento en la tasa de productividad no estuvo acompañada de un incremento en los niveles salariales, lo que conllevó a un fuerte deterioro en la distribución del ingreso nacional; la alta concentración del ingreso se convirtió a la postre en brújula de la industrialización determinando el tipo de bien a producir mediante la demanda.

La distribución del ingreso era la siguiente: "...en 1969 el 50% de las familias con más bajo ingreso recibía el 15% del ingreso personal disponible. En el otro extremo, el 20% de las familias con más altos ingresos recibía el 64% del ingreso y el 10% de las familias más ricas (menos de 900 mil familias) recibía el 51% del ingreso". "Asimismo, el ingreso se repartía de manera más equitativa en los centros urbanos que en los rurales, donde cerca del 60% de las familias con menores ingresos (más de dos millones de familias con tamaño promedio de 5.8 personas) recibía un ingreso mensual equivalente al que recibía sólo el 16% de las familias urbanas con menores ingresos"(3).

Otros indicadores sobre los efectos de la concentración del ingreso y sobre la política de acumulación seguida nos dicen que: "en 1970, el 35% de la población mayor de seis años carecía de algún tipo de educación formal y sólo el 22% del total de la población mayor de esa edad había completado la escuela primaria; cerca de 8 millones de personas mayores de diez años no sabían leer ni escribir; apenas el 59% de la población entre los 6 y los 14 años asistía a la escuela primaria, según el censo del año. El número de personas que, al levantarse el censo DE POBLACION en 1970 no comían ningún día de la semana alimentos básicos era: carne, 10 millones de --

---

(3) Tello, Carlos. Op.Cit. pág. 17

personas; huevos, 11.2; leche, 18.4; pescado 33.9 y pan de trigo 11.3"(4). Hasta aquí, sólo por presentar algunos datos oficiales sobre educación y alimentación que muestran un cuadro verdaderamente descarnado sobre la situación de México en 1970. Datos que al referirse a toda la nación se han constituido en promedios nacionales que ocultan las diferencias entre áreas urbanas y áreas rurales y también entre regiones -- económicas. Desde esta perspectiva y con el saldo arrojado -- en cuestiones económicas y sociales se hacía evidente que el proceso de industrialización y las acciones encaminadas a lograrlo no eran los adecuados, porque no abatía los niveles de rezago experimentado por los grupos mayoritarios.

Hacia 1970, el desempleo involuntario era considerable, se calcula que aproximadamente el 7% de la P.E.A. no tenía -- ocupación alguna, que el 19% de ésta se encontraba ocupada menos de 9 meses al año y el 45% de la fuerza de trabajo percibía salarios mensuales por su trabajo menores que el salario mínimo, es decir, el 45% de la P.E.A. se encontraba subocupada. Por otra parte, el grado de explotación de la clase obrera aumentaba considerablemente siendo más pronunciado este fenómeno en las empresas de mayor magnitud. NAFINSA calcula el desempleo en 3.5% para 1970 en tanto que se incorporaron al -- mercado de trabajo 600 000 personas aproximadamente en ese -- mismo año que presumiblemente no encontrarían empleo.

Para 1970 la inversión extranjera se había colocado ya -- en el centro de la industria mexicana; las manufacturas que tradicionalmente han sido el sector más dinámico, fue su área normal de operación y expansión. Ante la necesidad imperiosa de los distintos gobiernos para industrializar el país se estimuló la inversión extranjera directa, sin establecer de manera precisa las normas de comportamiento de las empresas

---

(4) Telln, Carlos. Op. Cit. págs. 16-17.

transnacionales, ello fue un determinante importante del proceso de industrialización en lo referente a las características que asumiría el proceso productivo, del que a la postre el país se articularía crecientemente con los países capitalistas desarrollados expresando una marcada dependencia del exterior sobre todo en los renglones de bienes de capital, todo esto asociado desde luego al proceso de internacionalización del capital que se aceleró a partir de la posguerra. Así, prácticamente se obligó al capital nacional a recurrir a tecnologías externas en forma creciente para la ampliación y renovación de la planta industrial. Ello fue posible gracias a que tradicionalmente se ha tenido acceso a fuerzas productivas de los países industrializados y los recursos para su incorporación.

Respecto al señalado dinamismo de la industria manufacturera y la participación de la inversión extranjera, Arturo Huerta G. señala que: "dicha industria creció en 8.9% promedio anual en el periodo 1960-1970 y con ello aumentó su participación en el PIB de 19.2% a 22.8% en 1970". Así mismo, sostiene el mismo autor, la industria metalmecánica y la química fueron las de mayor crecimiento en este lapso. La primera lo hizo en 15.0% promedio anual en tanto que la segunda en 10.9% anual y ambas pasaron de generar 20.3% del total manufacturero a 29.1% en 1970. Al tiempo que "estas ramas son a su vez las que tenían mayor participación de empresas transnacionales" (5).

Para inicios de los setenta, las empresas transnacionales tienen una participación predominante en las ramas de maquinaria eléctrica, maquinaria eléctrica y equipo de transporte, química, productos del petróleo y derivados, productos de hule y tabaco. Generan también entre el 35 y 40% de la pro--

---

(5) Huerta G., Arturo. Op. Cit. págs. 34-35.

ducción industrial del país en 1970 (6).

Como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, el Estado durante los sesenta acusó una cierta parálisis en cuanto a sus funciones como promotor económico, dado en buena medida - por el decrecimiento, en términos relativos, de sus ingresos y por la puesta en práctica de una concepción que sostenía - que el peso fundamental del desarrollo económico debía recaer sobre los particulares correspondiendo al Estado funciones de mantenimiento de la paz social, creación de obras de infraestructura, etc. y sólo de manera complementaria tener injerencia en actividades económicas. El Estado, en 1970 se había - situado en bancarrota financiera, producto de su política de precios y tarifas subsidiadas en los bienes que ofrece. De - esta forma, los empresarios nacionales recibieron los beneficios emanados de esa política pero que indudablemente perjudicó al Estado; y este perjuicio se dio principalmente en dos sentidos: en lo económico y en lo político.

En el plano económico se manifestó en ingresos insuficientes que coartaron y fueron siempre un obstáculo para el cumplimiento de sus funciones. Concretamente, los gobiernos López Mateos y Díaz Ordaz sufrieron los efectos de la insolencia financiera del Estado y recurrieron al déficit. Esta situación de un "Estado pobre" se produjo porque, utilizando la metáfora de C. Tello, los empresarios "se comieron a la gallina de los huevos de oro". En efecto, los grupos empresariales ya plenamente consolidados a finales de los sesenta - fueron quienes resultaron más favorecidos con la política económica estabilizadora y más en concreto recibieron los mayores montos de subsidios por la política de precios seguida -- por las E.P.

---

(6) Fangzyber, Fernando y Martínez T., Trinidad, Las Empresas Transnacionales, F.C.E., México 1976, pág. 152.

En el aspecto político, la insolvencia financiera motivó que el Estado mexicano no fuera capaz de contrarrestar los efectos negativos del período estabilizador, particularmente lo referente al bienestar social, lo cual menguaba su legitimidad política en la medida en que decrecía su capacidad de maniobra frente a las presiones sociales, en tanto que las limitaciones en la capacidad de maniobra y negociación del Estado agudizaban las tensiones que el estilo de industrialización generaba.

Con un Estado financieramente débil, incapaz de hacer frente a demandas sociales de las clases subordinadas, se fue perdiendo su base social; tendía a desmoronarse. En este escenario, el Estado apareció descarnado —tal como es— Estado que sirve a una sola clase y que abandona casi totalmente a la parte baja de la estructura social, es decir, dejó de ser un "Estado para todos" y por arriba de las clases para aparecer como plenamente identificado y que tomaba como suyos los intereses de los grupos hegemónicos que controlaban la economía.

Para 1968, México conocía las consecuencias de la situación creada en treinta años anteriores y agudizada notablemente bajo el amparo del desarrollo estabilizador. Las enormes disparidades generadas por el crecimiento económico no fueron reconocidas en su momento ya que se pensaba que el simple crecimiento resolvería los problemas fundamentales de todos los grupos sociales.

No obstante, la realidad era muy diferente y nunca se comprendió que había que limar las asperezas del capitalismo mexicano, que era necesario, para mantener la viabilidad a largo plazo, hacer también concesiones a los económicamente

débiles, pues es en estos grupos donde se apoya la base social del Estado.

Fueron los estudiantes de la educación superior —estrato social heterogéneo por la composición de sus miembros y — sin duda un sector privilegiado— los que dieron la primera manifestación de descontento sobre la difícil y aguda problemática de orden económico y social que se había configurado en el país.

El gobierno de Díaz Ordaz se mostró desconcertado y sólo pudo ver un supuesto peligro para la vigencia de las instituciones políticas nacionales. El 2 de octubre con los estudiantes, se utilizó el autoritarismo como arma para tal fin, lo que significó para el Estado —adicionalmente a los problemas creados durante la política estabilizadora— un mayor deterioro de su base social—. El Estado perdió el apoyo de las clases medias— principales protagonistas de este movimiento— por que habían sentido la represión en su forma más cruda; además de que este sector experimentó una drástica proletarianización que se mostró con mayor fuerza en los profesionistas, los intelectuales y los pequeños propietarios (7).

El panorama político y económico de finales de los sesenta se había ensombrecido notablemente. En el aspecto político se advertía que la sociedad carecía de formas de expansión y participación política adecuadas que se manifestaba en desconfianza, pesimismo, indiferencia y hasta hostilidad hacia el Estado. En el terreno económico, la rápida expansión de principios de la década se había desacelerado notoriamente, el desarrollo económico del país había sido incapaz de solucionar los problemas estructurales con los que la economía nacional había nacido, el desarrollo económico sólo había bene-

---

(7) Gómez Sánchez, Pedro y Rivera Ríos Miguel A. Op. Cit. pág. 83.

ficiado a grupos muy reducidos y, en último término, este desarrollo no había sido general en todo el país (8).

En suma, a finales de los sesentas e inicios de los setentas existían dos Méxicos: El México de los usufructuarios del desarrollo económico y el otro, el de los que habían sido relegados de este mismo proceso.

Contener las tendencias adoptadas por el país bajo los auspicios de la política estabilizadora y recuperar la legitimidad perdida durante los sesenta serían las metas del gobierno de -- Luis Echeverría, y para ésto, las E.P. sería --como veremos en -- seguida-- un instrumento de primera importancia.

#### 1.- La Empresa Pública como Instrumento para Recuperar la Base Social Estatal

Como se señaló en el capítulo anterior, hacia 1970 era ya evidente que la política del desarrollo estabilizador había agotado sus posibilidades de rendir más frutos y no podía mantener vigente por más tiempo; fijar nuevas directrices e incluso la reformulación del modelo del país que se deseaba pasaron a ocupar los espacios correspondientes a los problemas más trascendentes en la nación.

En este contexto, México arribaba a los años setenta teniendo enfrente dos grandes problemas que exigían respuesta inmediata; el peligro del estancamiento económico y lo que es -- más importante el deterioro acelerado de la legitimidad estatal. Sobre las respuestas del nuevo gobierno a este último problema se ocupa este apartado, enfatizando desde luego, la acción de -- la E.P. como instrumento legitimizador.

(8) Tello, Carlos. Op. Cit. pág. 35.

Desde que existe como tal, el Estado ha necesitado contar con el respaldo de una base social amplia que abarque a la mayoría de los miembros de una sociedad. La base social es el soporte del Estado, de ahí deriva su importancia pues prácticamente a ésta debe su existencia y supervivencia. Cuando un Estado cuenta con una base social amplia se dice que es un Estado legítimo en virtud de que sus funciones tienen un fuerte consenso, lo que le concede amplios márgenes de acción.

De esta suerte, es preocupación central de cualquier Estado acrecentar o mínimamente mantener la legitimidad ya que esto significa, entre otras cosas, el ensanchamiento de la autonomía relativa que le permite contar con mayores espacios políticos, donde su acción tiene importantes efectos que se reflejan en el comportamiento de las clases sociales. Se erige en árbitro (parcial) de la sociedad y le da mayor capacidad de llevar a cauces menos peligrosos los conflictos sociales.

El problema de la pérdida de legitimidad es sumamente complejo. Teóricamente es difícil tener una explicación precisa de su significado y quizá una dificultad mayor es constatar cuando un Estado pierde la susodicha legitimidad porque en sentido estricto no es conmensurable. Pero es posible percibir de manera imprecisa algunos elementos sobre el deterioro de la legitimidad; el elemento más palpable es la desconfianza o falta de credibilidad y aún la hostilidad de los principales grupos sociales hacia las actividades estatales.

La pérdida de legitimidad era un problema real que tuvo que enfrentar Luis Echeverría Álvarez (LEA), que habiéndolo manejado con métodos conciliatorios en vez de utilizar el autoritarismo y la represión como una práctica sistemática.

Se advirtió desde el primer momento la necesidad de cambiar - los moldes sobre los cuáles se había orientado la economía y la sociedad nacionales y que se tornaban con un futuro incierto a principios de los setentas. Desestimular las tendencias que se habían venido configurando en los sesenta se convirtió también en una tarea impostergable pues habían conducido a la nación a una situación de inestabilidad en el crecimiento, de equilibrios, concentración del ingreso, dependencia, etc.

Conciente de la urgencia de establecer nuevas bases para responder a las demandas más sentidas de los mexicanos LEA se dispuso a la modificación profunda de los cánones bajo los -- que se había venido fomentando el crecimiento y en materia social, emprendería acciones cuyo objetivo preciso sería contener en una primera instancia y recuperar posteriormente la legitimidad perdida. A su llegada al poder el 1º de diciembre de 1970 sentaría las bases de acción de su gobierno en materia de política social, ahí afirmó: "...subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo" ya que "un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos suficientes..." "No es cierto que - - exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quiénes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir se equivocan o mienten por interés".

"No podemos confiar exclusivamente al equilibrio de las - instituciones y el incremento de la riqueza la solución de -- nuestros problemas. Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo periodo de estabilidad equivaldría a

negar la mejor herencia de nuestro pasado" (9).

Se modificó pues, en principio, los términos generales - del discurso político, se hablaba de la necesidad de crear la riqueza y repartirla simultáneamente con lo que se acuñaba al término "desarrollo compartido" que venía a sustituir al de "desarrollo estabilizador" al que se le criticaba - -- abiertamente por alentar las tendencias conservadoras. Se - desechó el lenguaje desarrollista y términos como dependencia, justicia social, desarrollo compartido etc. pasaron a - formar parte del nuevo lenguaje de la clase política. Se re - conocía la existencia de dos México: uno, el de los usufruc - tuarios del desarrollo, el otro, el de los que habían sido - totalmente marginados y no recibieron los beneficios de ese proceso.

Se buscó desde el principio nuevas estrategias de desa - rrollo en las que además de resolver los obstáculos de la -- economía asegurara y equilibrara las metas y prioridades del desarrollo; esto es, las estrategias gubernamentales busca - ban el fortalecimiento de las condiciones por las que la eco - nomía nacional marcharía por la senda del crecimiento alto y sostenido y generará beneficios sociales para la mayoría de los mexicanos. Se atacaban las tendencias configuradas en - los años anteriores.

En la estrategia se proponen objetivos específicos entre los que destacan modificar los cauces del crecimiento económico dando especial énfasis a las zonas rurales; racionalización del desarrollo industrial y al uso de recursos financieros de tal forma que propicien un crecimiento económico - menos desarticulado regional y sectorialmente; recomposi - ción del entorno económico externo procurando crear una si--

(9) Citas extraídas del discurso de toma de posesión de LLA, basado en el extracto del Bancomext. México: La Política Económica del Nuevo Gobierno, México 1971.

tuación financiera del Estado, en la que el sector público se financiará con sus propios fondos (10).

Para el logro de esos objetivos se proponía que, de manera relevante, el Estado tuviera una participación más amplia y profunda en el proceso económico, que se ampliara la dinámica estatal en la conducción de la economía nacional y también como impulsor del bienestar social. De ahí derivan dos características más importantes del "Estado en la época de Echeverría"; su papel como elemento importante en la gestión económica y como elemento impulsor del bienestar social (el Estado - benefactor). De esta forma se concibió una política económica de corte expansionista en la que el crecimiento tendría como gestor fundamental al Estado que a través del crecimiento del gasto público procuraría tal meta. El gasto público, en efecto, tuvo efectos expansionistas a partir de 1972 (11), una vez que en 1971 se aplicó una política de shock económico.

La presencia del Estado benefactor, se mostraría de dos formas principales: el aumento del rubro "beneficio social" y el impulso al desarrollo rural, quienes por primera vez en muchos años tendrían cierta participación en la estructura -- del gasto. Esto se cristalizaría en la creación de una número importante de E.P. con el fin de elevar los niveles de bienestar social, entre los que sobresalen el INFONAVIT, FOVISSSTE, TABAMEX, CONAZA, INDECO, etc. La creación de dichas entidades serían por una parte, muestras del esfuerzo en torno a -- elevar la legitimidad estatal por la vía del incremento del - gasto con fines sociales y por otra, reflejaría el crecimiento del sector paraestatal. Nos abocamos ahora al estudio de - las entidades arriba mencionadas como los casos más significativos de los rubros de beneficio social y desarrollo rural.

(10) Bancomext, México: La Política Económica del Nuevo Gobierno. México 1975. pág. 15

(11) Al respecto véase a Carlos Tello. Op. Cit.

## INFONAVIT

Dentro del rubro de beneficio social destacan la política de vivienda instrumentada y seguida agresivamente a partir de 1972 y que se materializó con la creación del Instituto -- del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores -- (INFONAVIT). El hecho de crear un organismo de este tipo significó un importante avance para amortiguar el problema de la aguda escasez de vivienda en la medida en que al menos parcialmente se abandonaba la concepción seguida hasta 1970, que sostenía que el problema básico de la vivienda radica en la falta de financiamiento para la adquisición de casas-habitación. Por tal motivo la política estatal tenía como prioridad la -- creación y administración de programas de financiamiento, involucrándose principalmente en proyectos habitacionales el -- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y algunas otras instituciones como el Fondo de Operación y Descuento -- Bancario a la Vivienda, y la Dirección General de Habitación Popular del D.D.F. Pero a pesar de su acción, la construcción privada siguió predominando, al tomar como brújula criterios de rentabilidad contribuyeron en realidad a la agudización de la falta de vivienda, creándose una caricatura de este problema por la existencia de ciudades perdidas y fraccionamientos modernos en espacios contiguos.

La creación del INFONAVIT implicó por la estructura de funcionamiento con que fue concebido, cambios en la Constitución. En efecto, el artículo 123 fracción XXI señalaba que era obligación de las empresas que contaran con más 100 trabajadores dotarlos de casas en buenas condiciones. En la práctica, esta obligación era ignorada por casi todas las empresas -- además de que la mayoría no rebasaba el número estipulado de -- trabajadores, por lo que se procedió a reformar tal artículo --

en el sentido de que el Instituto sustituiría esa obligación empresarial (12).

Así, el Instituto vio la luz -legalmente- el 14 de febrero de 1972, entrando propiamente en funciones el 1º de mayo - de ese mismo año. Al entrar en funciones, se acordó mediante negociaciones con empresarios, líderes sindicales de centrales obreras oficiales y el propio gobierno las aportaciones - de recursos financieros, lo que dio al Instituto, desde el momento mismo de su creación un carácter tripartita, además de ser un instrumento estatal para promover la construcción de vivienda. En las negociaciones se acordó que la parte patronal aportaría el 5% sobre nóminas pagadas.

Pese a sus propósitos iniciales, el Infonavit adquirió meramente recursos financieros. En efecto, en su informe de gobierno de 1972 LEA declaró: "propósito esencial del Instituto es otorgar créditos casas-habitación a muy bajo interés anual y plazos de pagos hasta de 20 años". Adicionalmente, "El Instituto dispone de una aportación del Gobierno de dos mil millones de pesos que, aunada a sus recursos ordinarios, lo capacita para construir 100 000 casas anuales". Sin embargo, - la realidad sería muy diferente; hasta noviembre de 1976 el total de casas terminadas fue de 101 000 unidades, es decir, se construyeron 25 250 casas anuales apenas el 25% de lo inicialmente proyectado y en cuatro años, el 1% más de lo que se construiría en un año (13). Se regresaba pues a la ortodoxia en la política de vivienda al enfocarse el problema como una cuestión preponderantemente financiera y atacar tímidamente - por el lado de la oferta de casas. Sin duda, el Estado perdió una gran oportunidad de hacer de la vivienda un problema menos agudo.

(12) Saldivar, Américo. Ideología y Política del Estado Mexicano, 1970-1976. Siglo XXI editores 5a. edición México 1986, pág. 134.

(13) Saldivar, Américo. Op. Cit. pág. 138

Restricciones financieras, choques con los constructores privados y la falta de una política articulada impidieron al Estado -y al Infonavit-, tomar un papel más activo en la construcción de viviendas. No obstante, con la creación del Infonavit se tuvo la posibilidad de mantener el problema de la -- falta de vivienda en situación menos alarmante.

Por otra parte, un análisis meramente cuantitativo surge re que la disposición de Echeverría de la derogación constitucional relativa a la vivienda fue en realidad regresivo para los trabajadores. Hacia 1970, "aproximadamente 1 300 000 - - obreros tenían derecho a reclamar el cumplimiento de la obligación patronal de darles casa en arriendo ya que laboraban - en empresas con más de 100 obreros. El Infonavit en cuatro - años de trabajo había beneficiado al máximo de 101 000 trabajadores, lo que de continuar ese ritmo implica que tan sólo - para cumplir con los 1 300 000 trabajadores que ya tenían un derecho y que se les arrebató se necesitarán más de 10 años - (14). Desde esta perspectiva, la medida resultó ser un des-- cargo de las obligaciones empresariales.

La sola creación del Infonavit sirvió para que el gobierno Echeverrista apareciera ante el conjunto de los asalariados como su benefactor, como institución que respalda y responde a sus intereses, lo que llevó al reforzamiento de la legitimidad estatal. También el Infonavit permitió que el régimen se congratulara con los empresarios al servir de modelo - de como actuar sin afectar sus intereses.

#### TABACOS MEXICANOS (TABAMEX)

Dentro de una problemática diferente de la que dio origen al Infonavit pero con fines igualmente legitimadores la ad-

ministración de LEA decidió crear Tabacos Mexicanos S. A. de C. V. (TABAMEX), para responder a las demanda de los campesinos tabacaleros en sus relaciones con las empresas cigarrereras. Con la finalidad de mostrar más claramente la situación que motivo que se creará dicha empresa, se describe de manera sucinta el panorama en que se desensolvían los tabacaleros - hasta antes de la creación de TABANEX.

En el período anterior a 1972 la comercialización de tabaco tenía una estructura denominada de oligopsonio; considerado como materia prima y de oligopolio en su industrialización y venta. Participan unas cuantas empresas integradas verticalmente que controlan la producción, beneficio, conversión - en cigarrillos, venta al mayoreo y publicidad. Nueve empresas controlaban la producción de tabaco hacia 1972; de éstas, seis eran cigarrereras y tres tenían por actividad principal la exportación de la solanácea.

Dichas empresas, originalmente adquirían esta materia prima a través de intermediarios quienes a su vez compraban el tabaco a los productores. Posteriormente, dadas las condiciones de avidez del mercado, se desató una feroz competencia entre las empresas que las obligó a sustituir a los intermediarios a fin de garantizar un mejor control de la calidad sobre la producción en el campo así como para asegurar su abasto. - Para tal efecto, las empresas cigarrereras tuvieron una injerencia más directa en la producción otorgando asistencia técnica, créditos y adquiriendo el producto.

La calidad del tabaco mejoró notablemente y su producción se racionalizó con dicha injerencia, pero para el productor -en su condición de campesino atomizado- tuvo un costo muy elevado al reducir su posición a un ente pasivo dependiente -

de las decisiones de los compradores y en un asalariado en su propia tierra. El obtener un crédito de las cigarrerías se -- convirtió en una necesidad de la cual prácticamente dependía su supervivencia. Bajo estas condiciones, los tabacaleros fueron presa fácil de explotación para las empresas.

Las principales beneficiarias de esta situación eran las empresas cigarrerías; su poder sobre ciertas regiones tabacaleras rebasaba el ámbito meramente productivo y de abastecimiento alcanzando a tener influencia en la vida política de -- los poblados sobre todo en el nombramiento de las autoridades ejidales utilizando su mejor arma: la concesión de créditos.

Otro aspecto que afectó a los productores fue la racionalización de la producción. La competencia entre empresas y -- las tendencias del consumo se manifestaron en la preferencia por el tabaco rubio y en el desplazamiento del tabaco oscuro. De esto se derivó que las empresas mejoraran sus técnicas de cultivo y que amplias zonas tabacaleras vieran reducida la superficie cosechada. Esta cuestión no era compensada en forma alguna y no se recibían créditos para algún cultivo sustituto.

Como resultado de esta situación las empresas pudieron -- mantener estáticos los precios del producto durante tiempos -- prolongados; en 1972 prevalecían los precios de 1966 año en que se dio la última revisión de éstos.

Sin duda, obligados por las circunstancias, los campesinos tabacaleros tuvieron que reaccionar para detener la explotación de que eran objeto, formando diversas agrupaciones en las que intentaban defender en bloque sus intereses. Como resultado de la lucha de los tabacaleros en 1966 se aumentó has

ta en un 100% los precios del tabaco y se estableció el compromiso de revisarlos en cada cosecha, al tiempo que se creó el "Comité Nacional del Tabaco" dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería para observar el cumplimiento de los acuerdos a que se llegaron. Sin embargo, las cigarreras nunca respetaron los acuerdos y más bien arremetieron con mayor ímpetu sobre los tabacaleros (15). Al parecer los productores pagaban caro el atrevimiento de luchar por mejorar el precio de sus cosechas. Era la lucha de David contra Goliat.

La presión ejercida por los productores de tabaco llegó a ser considerable, lo que motivó que el Estado se viera en la necesidad de intervenir. Por ello, se organizó una reunión en Alamo Veracruz a la que asistieron, el 23 de septiembre de 1972, el Presidente de la República, el Secretario del Ramo, representantes de los productores y de las empresas cigarreras y los gobernadores de las entidades tabacaleras. Ahí, -- los representantes de los productores expusieron sus principales problemas entre los que destacan: precios notoriamente -- desiguales entre el mercado interno y el externo; dependencia casi total respecto a las cigarreras quienes a través de los créditos determinaban que producir, en que condiciones, calidad, volumen y superficie cosechada; precios bajos y es tancados y la existencia de tabacaleros sin contrato que funcionaban como esquirolas deprimiendo aún más los precios. A estos problemas propusieron las soluciones siguientes: recibir financiamiento de la banca nacional; aumento de los precios del tabaco; promoción de ventas al exterior sin mediación de las empresas; formación de agrupaciones campesinas para firmar contratos en bloque; evitar el arriendo de tierras, la distribución de la superficie cosechada por designio de las empresas; adquirir insumos de manera independiente; cancelar la existencia de tabacaleros libres (sin contrato) -

(15) Chumacero, Antonio. La inversión extranjera en balanza de pagos y política de mexicanizaciones (1971-1981) en - Revista el economista mexicano CNE. Vol. XVII, número 1 enero-febrero 1983, pág. 28.

para controlar la venta del tabaco; creación de un instituto del tabaco y de una empresa descentralizada y la nacionalización de las empresas (16).

De todas las soluciones propuestas por los tabacaleros sólo una fue aceptada -pero quizá la más importante- el resto fueron desechadas por considerarse inviables y que no resolvían la cuestión fundamental que era la dependencia de los productores respecto a los industrializadores del producto. Sin embargo, la magnitud del problema exigía soluciones rápidas y eficaces, por lo que por iniciativa presidencial se celebraron diversas reuniones posteriormente, pero todos fracasaron ante la negativa de los empresarios cigarreros a ceder un ápice en su dominio sobre los tabacaleros. Esto último obligó al Estado a crear Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. - (TABAMEX).

TABAMEX es resultado de la lucha librada por los trabajadores tabacaleros y altera substancialmente la estructura de propiedades esta rama. Con su creación, el Estado inició sus actividades en esta área. TABAMEX fue creada por decreto presidencial el 4 de noviembre de 1972 como empresa de participación estatal, en la que el Gobierno Federal adquirió el 52% de las acciones, el sector campesino a través de la CNC el 24% y los industriales cigarreros el restante 24%, su capital social inicial fue de 200 millones de pesos (17). De esta forma, el gobierno de LEA respondía a un problema importante en el campo modificando las relaciones de trabajo entre los factores productivos, dotando de fuerza a los campesinos tabacaleros e integrándolos en las principales decisiones del ramo tabacalero.

---

(16) Chumacero, Antonio. Op. Cit. pág. 28

(17) Chumacero, Antonio, Op. Cit. pág. 29

Desde el principio TABAMEX encaminó sus acciones de tal manera que incluyera en su abanico al mayor número posible de cultivadores haciéndoles partícipes de los beneficios de un producto altamente rentable como el tabaco. En tal sentido, la empresa otorgó créditos sin intereses y pagó precios apegados a la realidad que para los campesinos, aporte de rendirles utilidades netas, les han permitido mejorar sus niveles de vida.

La función principal de TABAMEX consiste en la regulación y fomento del tabaco en rama, la adquisición del tabaco mediante compra a los cosecheros para posteriormente venderlo a las empresas cigarreras. Asimismo, TABAMEX elabora los programas de producción para el campo, supervisa en todas sus etapas el cultivo, en coordinación con los productores coadyuva a lograr una mayor calidad y en sus plantas desvenadoras, resecadoras y hornos procesa la mayor parte del tabaco adquirido. Una vez en sus manos y procesado la mayor parte del tabaco, se vende a empresas cigarreras. De esto se desprende que para que la citada E.P. tenga un funcionamiento normal recibe de las cigarreras adelantos de recursos que a su vez son transferidos como créditos para que financiar las plantaciones, además de cubrir sus costos normales de operación y administración. El cumplimiento cabal de sus funciones depende en gran medida de las entregas periódicas que, a cuenta de cosecha, recibe de sus clientes.

Por tanto, su liquidez está en buena medida asociada a los adelantos que hacen las empresas a cuenta del tabaco y cualquier atraso en la ministración de fondos acarrea problemas a la empresa ya que no puede suspender o limitar las compras de tabaco, ni suspender los pagos a los agricultores; lo que la coloca en situación conflictiva frente a los produc

tores y la hace altamente vulnerable frente a sus clientes. Sin embargo, este es un problema que la paraestatal tuvo que enfrentar desde el momento mismo de su origen. Dotada con un capital social de 200 millones de pesos en su creación, dicho monto ha sido ampliamente insuficiente para cubrir todo el espectro de sus funciones.

Esto ha originado que con frecuencia TABAMEX tenga desplantes autoritarios hacia los tabacaleros al negarse a pagar cosechas y otorgar créditos, no obstante que los productores -- son propietarios del 24% de las acciones.

Los continuos conflictos con los productores y el autoritarismo con que en ocasiones se maneja la empresa repercuten negativamente sobre ésta y más aún afecta la imagen del conjunto de las E.P. y sus bondades sobre la sociedad pasando a lesionar la imagen del Estado como propietario o accionista.

Empero el espíritu que desde un principio orientó la creación de TABAMEX se ha mantenido como norma fundamental de operación y ha evitado el abuso por parte de las empresas cigarreras. Prueba de esto es que la empresa ha traído importantes beneficios para los productores de tabaco permitiendo aumentar sensiblemente sus ingresos lo que se ha traducido en mejores niveles de vida, paralelamente ha evitado prácticas especulativas por parte de intermediarios y acaparadores con el tabaco.

Por otra parte, TABAMEX nació sin planeación alguna. No fue producto de alguna acción o programa de largo plazo coordinado por algún ente gubernamental que tuviera a su cargo -- cuestiones de este tipo. Por el contrario, su creación se -- convirtió en respuesta a un problema de índole político-econó

mico, basada en la cuestión de la legitimización estatal para con los cultivadores de tabaco. Asimismo, como la creación de dicha empresa responde a fines marcadamente políticos, su puesta en marcha ha sido duramente criticada por los grupos empresariales en el sentido de que es producto de un mero voluntarismo estatal, donde no hay una acción planeada que dirija la expansión del sector paraestatal, sino el predominio de la voluntad de los gobernantes como elemento determinante.

#### Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA)

Ninguna otra institución paraestatal creada en el sexenio -- Echeverrista, refleja tan nítidamente la nueva política legitimizadora como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas -- (CONAZA). Desde el momento de crearse buscó primero un acercamiento y después congraciarse, con los campesinos que por diversos factores nunca habían recibido los diversos "beneficios de la revolución". La decisión de crear CONAZA se insertó en la concepción de volver la vista hacia quienes habían soportado en mayor medida los perjuicios y desventajas de un modelo agrícola que privilegiaba la agricultura comercial y que para la gran mayoría de los campesinos significó, entre otras cosas, un empobrecimiento gradual, y el enrolarse como peones en las fincas comerciales a pesar de poseer una pequeña parcela. Como en la mayoría de los casos dichas parcelas no eran agrícolas, a menos que se hiciera un importante esfuerzo de inversión que los campesinos no podían desembolsar, permanecían prácticamente abandonadas e inservibles.

CONAZA tenía la encomienda de modificar las agrestes condiciones de las parcelas, volverlas susceptibles de ser cultivadas; realizar este importante esfuerzo de transformación para que los campesinos volvieran a ellas, incrementaran la pro-

ducción agropecuaria y mejoraran sus niveles de vida; esta última era quizá la principal preocupación que animó la creación de la Comisión. Para tal efecto, su primera acción fue identificar las zonas que mostraban de manera más fehaciente el atraso y una desigualdad más lacerante para con el resto de las regiones. A partir de ahí, se diseñó una estrategia de fomento al desarrollo de esas regiones modificando el medio geofísico; se concibió pues, como un salvavidas para los moradores de las regiones más atrasadas del país ya que su funcionamiento se encaminó a la construcción de infraestructura que permitiera un mejor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, -- centrándose en la rehabilitación de las áreas cultivables que sufrían un mayor deterioro. Su alcance fue, pues más bien limitado sin que ello demerite su intención de mejorar las condiciones de dichas áreas en beneficio de sus poseedores, al procurarles mejores espacios laborables en su lugar de origen.

Según estimaciones oficiales recientes (18), poco más de la mitad del territorio nacional puede considerarse como árido, -- lo que por un lado, muestra que a 18 años de existencia CONAZA ha tenido una actividad pobre, incapaz de modificar las condiciones geográficas del país y por otro, de una idea del reto que tiene enfrente, lo que sin duda exige de ésta el despliegue de una actividad gigantesca y un monto de recursos con los que no se cuenta en la actualidad, además, al evaluar la operación de la Comisión se debe considerar que la aridez es producto de un largo proceso que tiende a extenderse conforme transcurre el tiempo por la desertificación que avanza lenta y perseverantemente en todo el territorio nacional. Desde esta perspectiva, durante los tres primeros años de existencia desarrolló una intensa labor de rehabilitación de tierras para -- atravesar después por diversas vicisitudes como consecuencia de la errática política con que se manejan las entidades públi

(18) Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas.

cas, se expresaron principalmente en la disminución de sus nivel de actividades, baja en sus percepciones financieras y por ende, en los beneficios que arrojaba su operación en el medio rural.

Al igual que la mayoría de las empresas creadas para legitimar al Estado, CONAZA vivió sus momentos más significativos en los años inmediatos a su creación, lo que resulta lógico -- que sea, dado el escenario político de ese entonces, decreciendo su importancia conforme la emergencia política se superaba y -- el Estado recobraba su fuerza de antaño, cuestión que estuvo -- asociada al avance del sexenio. Esto es explicable por la estrategia instrumentada tendiente, en el corto plazo, a la recomposición del sistema social, y consiguientemente crear las condiciones mínimas para reiniciar el crecimiento económico. En este sentido, CONAZA formó parte de un conjunto de empresas que tenían como objetivo central atender las demandas más sentidas de los grupos marginados, con lo que además de congraciarse, eliminaban los posibles obstáculos que cuestionaran la viabilidad del proyecto de desarrollo capitalista que se concibió para el país.

#### Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular

En una situación similar a CONAZA se encuentra el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO); creado igualmente en los inicios de la administración de LEA buscó también atender a las comunidades rurales. CONAZA e INDECO fueron (sólo CONAZA existe en la actualidad) organismos que tienen objetivos más o menos comunes en cuanto a que están dirigidos hacia grupos campesinos.

El INDECO desde su fundación se orientó hacia la atención de los principales problemas de las áreas rurales deprimidas - enfatizando en aspectos asociados a la vivienda rural y en forma secundaria prestó atención a cuestiones relacionadas con el desarrollo de las comunidades tales como: asesoría jurídica, - orientación y/o capacitación laboral, planificación familiar, etc.

Aunque supuestamente el organismo se creó para llegar al - seno mismo de las comunidades rurales, esto nunca se cumplió cabalmente, más bien se convirtió en honrosa excepción. El -- grueso de su actividad se desplegó en algunas ciudades me-- dias y paradójicamente en la misma Cd. de México, en éstas, la organización de asentamientos humanos formados por efecto de - las migraciones, procurando proveerles los servicios más ele-- mentales pues por razones naturales nunca habían tenido una -- planeación previa, se convirtió en una de sus principales fun-- ciones.

En este sentido, el organismo desarrolló una labor de un alto contenido social al procurar el bienestar de aquellas per-- sonas que huyendo del hambre, de la miseria y de la hostilidad de su medio emigraban a las ciudades con la esperanza de acce-- der a una vida mejor. No obstante, su acción tuvo también su contrapartida negativa al alentar la migración del campo a la ciudad (19) en vez de actuar en las comunidades sobre las cuá-- les probablemente hubiera tenido un efecto inhibitor sobre las corrientes migratorias a las ciudades en la medida en que fue-- ra capaz de proporcionar mejores servicios públicos en el me-- dio rural.

Como entidad pública su función fue relativamente relevan-- te durante prácticamente todo el sexenio, después al igual que

---

(19) La migración responde a problemas muy complejos que no se pueden tratar aquí, sólo se acota que este fue un factor de aliento.

CONAZA, pasó a segundo plano volviéndose casi imperceptible su labor, sobre todo a partir de que INFONAVIT se hizo cargo de la tarea de dotar viviendas. Su existencia como organismo - importante fue muy corta.

Pero no podía ser de otra manera. INDECO fue concebido como organismo emergente, diseñado para funcionar en el corto plazo, para redimir la imagen de un Estado que bajo la política estabilizadora se había olvidado casi por completo de las comunidades rurales, y que como consecuencia, vivían en el ostracismo. Aún más, mediante la atención a las necesidades más elementales los grupos de campesinos que apenas producían lo mínimo indispensable para subsistir y aquellos que en condiciones desventajosas emigraban a las ciudades, se buscó dar una nueva imagen al Estado, al tiempo que se configuraba lo que sería un rasgo característico a lo largo de los setentas; el Estado benefactor.

De esta manera, aunque durante 1971 se aplicó una política económica tendiente a frenar la actividad económica, para que en 1972 se expandiera el gasto público, el gasto social se mantuvo en niveles estables a lo largo del sexenio sobre todo en los rubros denominados "improductivos" desde la perspectiva de su influencia sobre el proceso de valorización de capital. Sobre el particular, Miguel Ángel Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez escribieron que entre 1971 y 1976 "... se advierte un importante aumento de las partidas improductivas" "... es muy importante el crecimiento de las llamadas 'inversiones para el desarrollo rural' (inversiones efectuadas en el campo con fines de redistribución del ingreso ya que pretenden aumentar el bienestar material de los sectores rurales más pobres), cuyo -

carácter es casi enteramente improductivo para el capital, -- pues tiene que ver esencialmente con la producción no capitalista: este renglón del gasto público creció espectacularmente si se considera su participación insignificante en 1960 -- (0.1%) llegó a representar el 2% en 1976" (20).

Dentro de un contexto más amplio que la valorización del capital se trataba de dar una salida que contrarrestara la crisis de legitimidad y darle vigencia y continuidad al capitalismo mexicano. En esta perspectiva, en ocasiones deben hacerse concesiones a los grupos subalternos y emprender acciones que pudieran parecer contradictorias al interés del capital pero que en el mediano y/o largo plazo se transforman en beneficios. Las E.P. descritas anteriormente a la vez que funcionaron como unidades productivas o de prestación de servicios -- permitieron canalizar el descontento social mediante la integración de ciertos grupos --urbanos y rurales-- en condiciones menos desventajosas a la dinámica social del país. Así, las E.P. creadas a principios del régimen con un marcado carácter social y a la vez legitimizador fueron instrumento fundamental para rehacer la imagen estatal y preparar las condiciones necesarias para emprender el camino hacia la recuperación económica.

## 2.- El Crecimiento Acelerado de las Empresas Públicas

Es ampliamente conocido que durante la administración de LEA el sector paraestatal se amplió considerablemente. Sin duda, esta expansión y su carácter reformista han hecho del sexenio 1971-1976 el más controvertido de los últimos tiempos. Hacer un recuento sobre el desenvolvimiento de la E.P. en forma genérica, de tal forma que permita percibir su impacto en los indicadores macroeconómicos y evaluar su acción sobre el

---

(20) Gómez Sánchez Pedro y Rivera R. Miguel A. Op. Cit. p. 95

conjunto de la economía es el propósito central de este apartado.

Empezaremos pues por hacer algunas observaciones. La -- economía mundial, México incluido, hacia finales de los sesenta y principios de los setenta se enfrentaba a obstáculos cada vez mayores para continuar por la senda del crecimiento bajo el modelo configurado desde la posguerra. Hacia 1970 el modelo de crecimiento seguido desde los cuarentas daba muestras de agotamiento y de paso ponía en entre dicho los paradigmas económicos en que se sustentaba.

En México, el inicio de la década de los setentas se -- inauguró, además de un nuevo sexenio, con la terminación de -- la tan alabada estabilidad económica vivida durante la década anterior y que dejaría importantes secuelas para los setentas. Era evidente que en el país la época estabilizadora quedaba -- atrás y en su lugar se hacía necesario una política económica de corte más heterodoxo.

Los crecientes obstáculos a que se enfrentaba el sistema económico mexicano determinaron la ruta de política económica a seguir.

Del espectro de opiniones se eligió aquella que pone al Estado como un ente importante en la economía nacional en -- cuanto a la producción de bienes y prestación de servicios. -- Por tal motivo, durante este período el Estado empresario expandió considerablemente el abanico de sus funciones. Con la finalidad de documentar esta afirmación nos remitimos ahora -- al estudio de las principales actividades a que se destinó la gran mayoría de los recursos estatales.

### a) Energéticos

Las actividades relacionadas con los energéticos tradicionalmente han recibido especial atención por parte del Estado en virtud de su complicado manejo que en ocasiones reviste aspectos políticos y aún de seguridad nacional. El petróleo y la electricidad son las más abundantes fuentes de energía con que cuenta el país.

#### Petróleo

A finales de la década de los sesenta México pierde la autosuficiencia petrolera a consecuencia del abandono relativo en que se tuvo a esta industria durante esta etapa, lo que provocó que se recurriera a las importaciones para satisfacer la demanda de hidrocarburos impuesta por el alto índice de actividad económica; para afrontar esta situación, la actividad petrolera fue reestructurada, agregándose a PEMEX nuevas funciones. A raíz de ello entre 1971-1976 el país recobró una parte importante de su producción y en 1976 se recuperó la autosuficiencia al duplicarse la producción y refinación. En efecto, a partir de 1969 se incrementó al valor de las importaciones de crudo llegando a ser de 400 millones de dólares en 1974 (21) en tanto que para este último año se registró una producción de crudo de 37.9 millones de metros cúbicos, y observando tasas de crecimiento en este rubro del orden del 25.6 por ciento a partir de 1972 y que se mantendría hasta finales del sexenio (22).

En términos generales, la actividad de PEMEX manifestó cierta incidencia en el proceso de acumulación de capital a través de las siguientes vías: subsidios a empresas privadas

(21) Tello, Carlos. Op. Cit. p. 33

(22) Banco de México Informe Anual 1974. p. 67

por venta -por abajo de su costo de producción- de energéticos y materias primas que colocaron al organismo en un proceso de creciente endeudamiento, contratismo para operaciones diversas como perforación, construcción, comercialización, --renta de maquinaria y tecnología, inserción en los movimientos financieros internacionales cuestión que aunada al proceso de internacionalización del capital han permitido ampliar y crear áreas de valorización, actuando así, como una especie de fábrica de capitalistas ya que muchas empresas deben su existencia a este organismo. No obstante, durante este período PEMEX y en general toda la industria petrolera ocuparon un lugar discreto, su importancia como se sabe empezó a ser determinante a partir de 1978.

### Electricidad

El área eléctrica ha ocupado tradicionalmente un espacio importante en el quehacer estatal. Hacia principios de los setentas el Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), fundada en 1937, y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, nacionalizada en 1960 controlaban casi el 100% de la generación de energía eléctrica. Durante el período, la CFE amplió sus funciones produciendo equipos y componentes lo que a su vez permitió una mayor integración de esta industria; también para realizar investigaciones científicas y tecnológicas se creó el Instituto de Investigaciones Eléctricas a la vez que se adquiere en 1971 la Compañía de Servicios Públicos de Nogales única empresa privada del ramo de ese entonces.

En cuanto a inversiones, durante el período se canalizaron al sector 44 mil millones de pesos que representa el 32% de la inversión pública destinada a fomento industrial con lo

que pudo duplicarse la producción. Hacia 1970 la capacidad instalada del sector ascendía a 7 495 miles de kws, incrementándose a 9 990 000 kws' en 1974 mientras que para esos mismos años la generación era de 28 592 y 40 766 millones de - kw/hora respectivamente (23).

La cuestión de los energéticos ilustra claramente las intenciones del Estado bajo la administración Echeverrista y -- aón de los gobiernos anteriores en cuanto a tomar en tutela - la producción de bienes y/o servicios en áreas estratégicas - dejando de lado el criterio de la rentabilidad, con el propósito de vetar el acceso en dichas áreas al capital privado. - Con ello se busca que ramas tan importantes como la electricidad y el petróleo, que tienen un efecto trascendental sobre - el resto de la economía pueden ser usados como arma de presión política por parte de sus propietarios (nacionales o extranjeros) (24). Por otra parte, los energéticos recibieron un impulso sin precedentes entre 1971 y 1976 lo que permitió, además de duplicar la producción, lograr la autosuficiencia - en este sector tan importante.

#### b) Siderurgia

La industria siderúrgica o más concretamente la producción de los metálicos básicos ha pasado a formar parte de la gama de actividades estratégicas del país. Por tal razón, la evolución de esta industria se ha caracterizado por registrar altos índices de crecimiento y altos grados de concentración en su producción conformando un mercado típicamente oligopólico. El Estado ha tenido una participación importante en esta área, aunque, desde luego, menor a la de las empresas privadas. Hacia 1972, el 20% de la producción metálica básica era generada por las E.P. Entre 1971 y 1975 el Estado se asocia

(23) Banco de México. Informe anual 1974, p. 64.

(24) Leal, Juan Felipe. Op. Cit. p. 108.

con inversionistas nacionales y excluye en lo posible a los extranjeros, lo que se tradujo en un incremento de la participación estatal y en el abatimiento de la insuficiencia de producción de acero y para exportar cantidades marginales. La inversión pública para el sector siderúrgico durante el periodo echeverrista creció en 39% en términos reales, cifra que contrasta con las tasas de crecimiento de dicha inversión en el sector agrícola (15.4%), y con la tasa media global de crecimiento (11.5%) (25), de igual manera, la inversión pública en siderurgia pasó de representar el 2.5% de la inversión pública total en 1970 al 6.7% en 1976 (26).

Parte sustancial de la inversión siderúrgica fue canalizada al Complejo "Lázaro Cárdenas - Las Truchas". Como se sabe, esta inversión era la más importante hecha en México hasta 1970. Se estima que la erogación para dicho complejo sería de 1 000 millones de dólares y tendría capacidad para generar 1.5 millones de toneladas anuales de acero, aunque con un periodo maduración más o menos considerable. Este proyecto de gran envergadura cuyos frutos se verían en el mediano plazo, representó en el corto plazo, un factor de desequilibrio en las finanzas públicas y también de inflación.

Otro bastión del Estado para la producción siderúrgica (de acero principalmente) ha sido Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA) y sus filiales (27). En 1975, la producción de este grupo representaba el 50% de la oferta nacional de acero y -- contaba con 34 empresas, 17 de ellas formadas al calor de la expansión del sector paraestatal (entre 1970 y 1975). Dicho grupo, abarca empresas dedicadas a la comercialización y producción de acero. Constituye un grupo oligopólico verticalmente integrado.

(25) Ayala, José. Límites y contradicciones del intervencionismo estatal 1970-1976. Lecturas de Fondo No. 39 p. 579

(26) Gómez, Sánchez Pedro, Rivera Ríos Miguel A. Op. Cit. p.96

(27) Conjunto AHMSA tiene bajo su tutela empresas en las que aporta el 100% del capital; estas son: Altos Hornos de México, S.A., La Perla Minas de Fierro, S.A., Cía. Minera de Guadalupe, S.A., Cía. Carbonera la Saucedá, etc. Existen también otras empresas en que aporta el 30%.

## c) Química y Petroquímica

## Petroquímica

El Estado tiene a través de la E.P. un historial considerable en esta actividad; en 1951 se inicia este historial -- con la producción de azufre. Sin embargo, es hasta 1959 cuando se delimitan de manera precisa los campos de acción que corresponden al sector privado y los que se reservan para el Estado al emitirse una legislación sobre la materia. Esta legislación establece que la llamada "petroquímica básica" estará exclusivamente a cargo del Estado en tanto que en la petroquímica secundaria pueden participar los sectores social y -- privado.

Como es de esperarse, a partir de entonces proliferaron empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria - evitando así que una posible insuficiencia en su desarrollo - se convirtiera en un cuello de botella que tenga efectos paralizantes sobre el resto de la economía. De ahí que entre - - 1971 y 1976 el Estado invirtió en petroquímica el 70% del valor total de la inversión efectuada desde la fundación de esta industria. Esto significa que en un período de 6 años esta industria formó más de dos terceras partes de su capacidad instalada hasta entonces, lo que constituye un hecho sin precedentes en la historia de esta área. Por el lado de la producción encontramos que en 1970 se producían 1 millón 841 mil toneladas en tanto que al finalizar el sexenio se producían - 4 millones de toneladas. Triplica su producción en este lapso.

Por otra parte, la explotación de la petroquímica básica se ha venido realizando a través de PEMEX lo que ha ampliado

las funciones de este organismo. Por el contrario, en la petro química secundaria el Estado se asocia con grupos privados nacionales y extranjeros participando casi siempre minoritariamente; de esta forma, el Estado formó entre 1971 y 1976 con participación minoritaria empresas tales como Tereftalatos Mexicanos, Glicoles Mexicanos de Tehuantepec, Química -- Fluor, Poliéstereno y Derivados, Ciclo Química, Cloro de Tehuantepec (28), entre otros.

### Química

Dentro de la industria química se encuentran diversos -- productos; destacan entre ellos, los fertilizantes y las fibras sintéticas. Aunque en esta industria opera un alto grado de monopolización con fuerte participación extranjera, el Estado tiene colocadas empresas de gran magnitud que le dan una presencia considerable.

En el ramo de los fertilizantes la participación estatal se inició en 1943 con la creación de Granos y Fertilizantes -- Mexicanos, posteriormente denominada Fertimex. El período -- 1971-1976 es importante en virtud de la expansión registrada por esta empresa mediante la adquisición de diversas empresas productoras de fertilizantes y el viraje dado a nivel productivo al pasar de la producción de abono orgánico a la de fertilizantes químicos, con lo que se convirtió en un breve espacio de tiempo en el principal productor nacional al aportar -- el 92% de la producción nacional y satisfacer el 76% del consumo nacional hacia 1976.

Con el afán de centralizar e integrar la producción de -- fertilizantes bajo la tutela estatal se adquirió en 1975 la -- empresa Fosfatados Mexicanos y se creó Productos Básicos para

---

(28) Esta última es de participación estatal mayoritaria.

Fertilizantes empresa que se convirtió posteriormente en cabeza de un grupo de 5 empresas que son: Azufrera Panamericana, Compañía Exploradora del Istmo, Roca Fosfórica Mexicana y Sales de Tancamichalpa, empresas dedicadas en su mayor parte a la explotación de azufre, fósforo y sales potásicas. Se planeaba que estas empresas suministraran materias primas a FERTIMEX. De ahí, es posible concluir que en la producción de fertilizantes se logró integrar una planta productiva con fuerte capacidad de respuesta pero insuficiente para satisfacer los requerimientos nacionales.

En el terreno de las fibras sintéticas el Estado se asoció minoritariamente, con NAFINSA como intermediario, con importantes grupos de empresas nacionales y extranjeras. Hacia 1976, el Estado era copropietario de Celanese Mexicana e Industrias Polifil. La importancia de la participación estatal estriba justamente en la importancia misma de esas empresas. Celanese es la principal empresa de la industria textil, Industrias Polifil es empresa líder en la producción de fibras sintéticas.

#### d) Minería

La minería fue otra de las actividades de atención primordial en la quehacer estatal. Históricamente, la actividad del sector público se dedicó en una primera etapa a la mexicanización de esta rama participando generalmente como accionista minoritario y a la formación de nuevas empresas; empleando como métodos por una parte, la adquisición de acciones a extranjeros que posteriormente vendía a empresarios nacionales o las retenía, de otra parte, se asociaba con capitalistas nacionales para formar nuevas empresas, sobre todo en campos no roturados dentro de esta rama.

Dichos métodos propiciaron que el Estado ensanchara su participación en áreas como yacimientos de sal, producción y explotación de metales básicos, minas metálicas y no metálicas, entre otros, lo que le permitió pasar del 15% de la producción de esta rama en 1970 al 37% en 1976. Asimismo, entre 1971 y 1976 el Estado adquirió empresas encargadas de apoyar a la minería como son de asistencia técnica, renta de maquinaria y equipo y comercializadoras de productos minerales.

Hacia 1976, el Estado participaba en la siguientes empresas, en las que NAFINSA era el propietario: Minera Cananea, Cobre de México, Condumex, Nacional de Cobre, Mexicana de Cobre, Compañía Minera Cuprífera La Verde, Cobre de Sonora, - - Compañía Minera Autlán e Industrias Peñoles.

Dentro de esta rama es importante señalar el intento del gobierno echeverrista por legislar en la materia, poniendo en vigor en 1976 las leyes mineras, en las que el Estado se reserva el derecho de exploración y explotación de metales básicos usados en la producción de fertilizantes, así como el mineral de hierro y carbón.

#### e) Otras Industrias

Como es de esperarse, el Estado tiene empresas en diversas ramas de la industria manufacturera que se adhirieron al conjunto de E.P. por circunstancias y motivos disímiles.

En 1975, el Estado se apodera, en la rama textil, del -- Grupo Cadena. Asimismo, se encargaba del control de Cordemex, empresa dedicada a la comercialización del henequén (29), de Algodonera Comercial Mexicana adquirida en 1954. También pa-

- (29) Corderex tiene una fuerte importancia a nivel regional. Su operación ha evitado en buena medida la proliferación de los acaparadores del henequén, quienes tradicionalmente han sido los beneficiados por su cultivo, la empresa ha propiciado que los campesinos cultivadores eleven su nivel de vida.

san a poder estatal en el periodo, Aviantram (Productora de Casimires) y Comercial de Telas. En el ramo editorial se crea en 1975 la Editora Popular de los Trabajadores como organismo descentralizado y el Fondo de Cultura Económica fue reforzado en sus funciones al crearse el Fondo de Cultura Internacional.

Asimismo, en asociación con los grupos Guadalajara y Anáhuac el Estado producía cemento, con Acros producía estufas y refrigeradores y con Garcí-Crespo refrescos y bebidas gaseosas. En el ramo papelerero existían importantes empresas estatales, a fines del periodo se contaba con Compañía Industrial de Atenquique (creada en los cuarentas) Productora de Papel Kraft, Fábrica de Papel Tuxtepec (creada en 1954) productora de papel periódico y para entonces la única en ese renglón, al tiempo que se crearon la Promotora de Papel Periódico, Productora Nacional de Papel Destintado, Mexicana de Papel Periódico y se incrementó la participación en Compañía Industrial de San Cristóbal, Empaques de Cartón Titán y Celulosa del Pacífico. Productora e Importadora de Papel es la empresa por medio de la cual el Estado mantiene el monopolio absoluto en la producción y distribución de papel periódico lo que aprovecha para ejercer presiones sobre los medios de comunicación escritos, teniendo como cabeza de sector a la Secretaría de Gobernación.

En el área silvícola el Estado cuenta con las Empresas, Forestal Vicente Guerrero y Productos Forestales Mexicanos y algunas otras, siendo en 1974, 3 organismos descentralizados y 3 empresas de participación mayoritaria.

#### f) Industria del Transporte

En esta rama también el Estado extendió el abanico de sus propiedades. Siderúrgica Nacional (SIDENA) y Diesel Nacional (DINA) son las empresas que iniciaron la participación estatal. En la década de los cincuenta se forman; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril para abastecer a Ferrocarriles Nacionales de México y posteriormente al Sistema de Transporte Colectivo Metro, Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) y Mexicana de Autobuses. Hacia la primera mitad de los setentas se ingresa a la industria de autopartes con Manufacturera Mexicana de Partes para Automóviles, Forjamex y Bassini que pasó a formar parte del conjunto de E.P. en 1973.

En el transporte terrestre, el Estado cubre una gran parte de la producción de esta industria. Satisface el 95% de la demanda interna de autobuses con Mexicana de Autobuses y DINA, tan sólo esta última incrementó su participación en el ramo automotriz de 9% en 1972 a 12.4% en 1975, en tanto que la participación global del sector paraestatal era en 1972 de 15.9% (30).

En el transporte marítimo, Astilleros Unidos que agrupaba Astilleros de Veracruz, Astilleros Rodríguez, Astilleros del Pacífico y Construcciones Navales de Guaymas era propiedad estatal.

No obstante, el Estado ha realizado un gran esfuerzo al canalizar cuantiosas inversiones buscando romper con la hegemonía del capital extranjero en esta industria, centrándose en lo que respecta al área terminal, a la producción de camiones de carga y autobuses de pasajeros, mientras la producción de automóviles sigue monopolizada por un reducidísimo grupo -

(30) Villarreal, R. y Villarreal, Rocío de. Op. Cit. pág. 221

de empresas trasnacionales. Esta cuestión, desde la óptica - de su incidencia sobre el resto de la economía es acertada -- pues tiende a dinamizar o por lo menos a no paralizar por problemas de transporte a los demás sectores económicos. Esto - es, el Estado se ha abocado a la producción de unidades que - faciliten el desplazamiento de mercancías -incluida la fuerza de trabajo- lo que tiene un efecto directo sobre el proceso - de valorización del capital.

#### g) La Industria Pesquera

La industria pesquera en nuestro país por la riqueza de - la fauna marina y la extensión de las costas es una actividad estratégica en la que se tienen hasta la fecha importantes -- margenes para continuar la explotación de estos recursos naturales pues en general esta área está poco desarrollada.

El Estado ha promovido importantes proyectos para ampliar la explotación; para ello cuenta con congeladoras, empaquedoras, flotas de captura, almacenes y centros de distribución. En 1971, se creó Productos Pesqueros Mexicanos (PROPENEX) con participación privada y de SOMEX. La empresa obtuvo resultados satisfactorios en producción proporcionando aproximadamente un tercio de la oferta, pero en el aspecto financiero fracasó por lo que se hizo una reestructuración de sus funciones.

Los esfuerzos estatales en materia pesquera han tenido resultados magros. No ha logrado erradicar prácticas arcaicas en la captura y comercialización y lo que es más importante, no ha logrado que los productos pesqueros formen parte de la dieta de la mayoría de los mexicanos, más bien aquellos son - vistos como algo ajeno y en el mejor de los casos como un producto sustituto. En el campo comercial persisten aún viejos

problemas pues aunque por ley la captura está reservada a trabajadores organizados en cooperativas, son los grandes comerciantes quienes especulan con el precio y determinan el producto a capturar.

#### h) Industria Azucarera

En la industria azucarera operó durante los setentas una tendencia estatizante, proceso que se agudizó en la primera mitad de esa década cuando la industria enfrentaba diversos problemas entre los que destacan los financieros y laborales. Estos problemas obligaron al Estado a tomar los ingenios bajo su tutela apoderándose en un lapso de 6 años de 12 al pasar de 20 en 1969 a 32 en 1975, lo que permitió que la participación estatal en la producción de azúcar represente más del -- 50% en 1975 mientras en 1970 ascendía al 29%. Esto es en la mitad de una década duplicó su participación y en cuanto a la propiedad de los ingenios la participación estatal creció en 60%.

Con el propósito de integrar la producción y comercialización del azúcar a partir de 1971 a la Comisión Nacional de la Industria Azucarera se le confiere la administración de la industria y Financiera Nacional Azucarera (FINASA) se convierte en propietario de los ingenios estatales. Es importante resaltar que en este periodo se declara que la siembra, cultivo, cosecha e industrialización es de interés público. Como puede observarse, la industria azucarera en la administración de LEA ocupó un lugar importante en el quehacer estatal teniendo como lineamientos principales la adquisición de ingenios y su administración y financiamiento a través de una comisión y una financiera respectivamente.

## f) Conasupo

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) fue creada formalmente como organismo descentralizado en 1961 (31), con el propósito expreso de regular el mercado de artículos básicos; además realiza, a través de sus filiales, acciones de producción y abasto; actúa pues en tres grandes vertientes: comercialización, abasto y producción.

CONASUPO tradicionalmente ha servido para -entre otras cosas- subvencionar al capital. Desde su fundación en 1961 fue un instrumento comercial que se orientó a fomentar la generación de excedentes exportables, a desempeñar funciones de abasto mediante la importación de alimentos faltantes y a la intervención estrictamente marginal en los mercados para regular los mismos dentro de los marcos que se ajustase a la política global del desarrollo estabilizador. Posteriormente, a partir de 1971 CONASUPO buscó responder a la nueva correlación de fuerzas políticas mediante el ensanchamiento de su radio de operación (32).

Así tenemos que en términos operativos CONASUPO duplicó el volumen de sus operaciones, incrementó el número de sus filiales de 4 a 19 en sólo cinco años. El presupuesto de operación que en 1970 fue inferior a los 5 mil millones de pesos - casi llegó a los 40 mil millones en 1976, en 1970 contaba con menos de 2 000 establecimientos de venta al menudeo, para 1976 éstos ascendían a 15 000 unidades.

En el mes de agosto de 1971 por decreto del Presidente -- Echeverría se crean Bodegas Rurales CONASUPO (BGRUCONSA) "para encargarse de los graneros del pueblo y llevar a cabo los apoyos necesarios a la producción y a la comercialización" (33).

(31) Leal, Felipe. Op. Cit. pág. 104

(32) Esteva, Gustavo. La Economía política de la empresa pública en México. En coyuntura No. 10 abril-junio de 1982 pág. 35.

(33) Manual de la Administración Pública Paraestatal 1977 pág. 391

Como funciones complementarias BORUCONSA se encargaría de - ampliar la cobertura de acopio y almacenamiento de granos básicos en regiones donde no se contaba con ese servicio para - evitar el intermediarismo, modernizar los sistemas de acopio y almacenamiento, apoyar a los campesinos proveiéndoles insumos para sus cultivos y que obtengan los mejores precios para sus cosechas y aprovechar de la mejor manera posible las instalaciones con que cuenta la filial (34).

Se buscaba pues, ensanchar la cobertura de CONASUPO para garantizar el abasto de granos básicos al tiempo que se convierte en elemento de legitimidad hacia los productores agrícolas.

Posteriormente, en 1972 se creaban los Centros CONASUPO de Capacitación Campesina S.C. (35) con el objetivo de capacitar a los campesinos para operar sus propios silos y bodegas para evitar abusos en la comercialización de sus cosechas, para que recibieran por éstas un precio justo que coadyuvara al incremento de sus ingresos. Como puede apreciarse, la creación de estos centros fue una medida complementaria a la de BORUCONSA que en conjunto se circunscriben al intento del gobierno Echeverrista de dar a su política económica un matiz redistributivo acorde con la estrategia del "desarrollo compartido".

La experiencia de 1971 a 1976 muestra, en el mejor de los casos, la intención reguladora del Estado. Sin embargo, la intervención reguladora en aspectos de producción de básicos es siempre una respuesta política y social fuertemente influenciada por los actores sociales que, en base a la correlación de fuerzas existentes, se oponen o exigen dicha intervención. En dicho período, la expansión de CONASUPO puede obser-

(34) *Ibid.* pág. 341.

(35) *Ibid.* pág. 455

vase como la respuesta política del Estado para determinados grupos sociales que aún siendo dominados son capaces de arrancar ciertas demandas al Estado y poner a su servicio ciertas entidades gubernamentales.

CONASUPO, como instrumento de política económica, es uno de los pilares del proyecto estatal de regular el mercado de los productos básicos. Su operación tiene importantes efectos sobre el resto del comercio nacional, pero está lejos de inducir el comportamiento comercial porque su participación en la oferta nacional es meramente marginal fluctuando actualmente en alrededor del 5%; más bien, son las grandes cadenas comerciales privadas las que determinan las pautas comerciales (36).

#### j) Medios de Comunicación

En el periodo 1971 a 1976 el Estado amplió sus dominios a los diversos medios de comunicación destacando un insólito crecimiento en la industria cinematográfica y los servicios telefónicos.

Hacia 1972 el Estado adquirió la totalidad de las acciones de la Corporación Mexicana de Radio y Televisión lo que permitió romper con el monopolio privado de Televisión, el Canal 13 es el primero que operó el Estado y en 1972 pasó a formar parte del Grupo SONEX. Asimismo, se cancelaron concesiones a la televisión privada relativas a repetidoras en provincia y se otorgaron al Canal 13.

Por otra parte, en el área cinematográfica cuenta con el Banco Nacional Cinematográfico, Compañía Operadora de Teatros (COTSA), Cinematográfica Cadena de Oro, Películas Mexica

(36) Chumicero, Antonio. Op. Cit. sostiene que las grandes cadenas comerciales privadas controlan más del 60% del comercio nacional.

nas y desde 1975 con Corporación Nacional Cinematográfica y - las Corporaciones Cinematográficas de Trabajadores I y II.

En el área telefónica, el Estado absorbió en 1972 por problemas financieros, la empresa Teléfonos de México y sus filiales, manteniendo sin embargo, inversión privada en proporciones minoritarias. En 1974, la Compañía Telefónica Nacional fue adquirida por TELMEX y en asociación con empresarios nacionales adquiere la mayoría de las acciones de Industria de Telecomunicaciones (filial de ITT). Participa también -por conducto de SOMEX- en Teleindustria Ericsson.

Así, se conformó el grupo Teléfonos de México, incluyendo en sus funciones, la prestación del servicio telefónico, fabricación de aparatos, construcción de redes, etc.

#### k) Banca

En el sector bancario se incrementó también la acción del sector público. Anteriormente, dicho sector se había caracterizado por una presencia estatal reducida, orientada principalmente a la administración de bancos de fomento. Entre - - 1971 y 1976 el Estado formó el Banco Nacional de Crédito Rural S.A. y adquirió el Banco Internacional. El 5 de julio de 1975 se emitió el decreto que forma el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). Esta institución agrupó (unificó) al Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Banco Nacional Agropecuario, creándose un sólo sistema oficial de crédito agropecuario. La creación de BANRURAL no significó en sentido estricto un ensanchamiento de las instituciones de crédito, más bien, fue una reestructuración.

Según el decreto de creación de BANRURAL, obedece a la necesidad de hacer más expedita la operación del crédito para el sector agropecuario en virtud del constante incremento de la inversión para aumentar la producción, mejorar el ingreso campesino y el bienestar en las áreas rurales.

Dicha reestructuración se enmarca dentro de la estrategia echeverrista de incentivar la producción agropecuaria destinando recursos crecientes al sector, pues desde mediados de los sesentas había entrado en un proceso de declinación que redundó en una insuficiente producción de alimentos básicos.

En 1972, el Estado adquirió el Banco Internacional S.A. pasando a ser patrimonio de Nacional Financiera funcionando como institución de crédito, banca de depósito, de ahorro y para operaciones fiduciarias, para adquisición de bienes muebles e inmuebles y en general, cualquier actividad conexas de la actividad bancaria.

Esta es en general una visión panorámica de la expansión empresarial estatal, del sexenio 1971-1976. Sin duda, esta visión no es completa, pero sí significativa en cuanto a que puntaliza las principales inversiones públicas en las ramas principales de la economía.

### 3.- El Fracaso de la Política Económica basada en la Expansión del Estado. Sus Condicionantes

Hacia el arribo a la década de los setentas México enfrentaba en el ámbito económico, por lo menos dos grandes problemas: 1) en el frente interno, el modelo de industrialización había prácticamente agotado sus posibilidades de expansión, - 2) la crisis en los países industrializados se hacía manifiesta

ta y sus efectos en la economía nacional no se hacían esperar.

El gobierno echeverrista enfrentaría esta situación -en el ámbito interno- primero con un presupuesto restrictivo y una política monetaria y crediticia también restrictiva que se expresaría en la llamada "austeridad" de 1971. Los resultados de la política económica para 1971 fueron; la tasa de crecimiento del PIB descendió; de crecer 6.9% en 1965-1970 creció sólo 3.4% en 1971, los precios aumentaron en 1971 - - (5.5%) más rápido que en 1968-1970 (4.3%) y las importaciones y exportaciones decrecieron.

Para 1972 el gobierno se decidió a sacar a la economía de la recesión a base de expandir el gasto público para, por la vía del incremento en la demanda, reactivar la producción -- aprovechando la capacidad instalada ociosa y generar una mayor oferta de empleo. El gasto público pasó de ser 26.8% -- del PIB en 1971 a 29.0% en 1972; la distribución sectorial de estos recursos fue como sigue: industrial 34.6%, desarrollo social 25.5%, administración, defensa y poderes 16.7% y las actividades agropecuarias 10.6% (37).

Como resultado de la expansión del gasto público en 1972 la actividad económica volvió a tener un alto índice de crecimiento (7%) pero la inversión privada se mostró reticente hacia la inversión. El gasto público se convirtió así en una especie de sustituto de la inversión privada y fue, indudablemente, el pivote fundamental que explica el crecimiento -- logrado a lo largo del sexenio.

La reticencia del sector privado a invertir sería una constante en el período 1971-1976. Entre los estudiosos del pe-

riodo esta reticencia se explica por varios factores causales. Por un lado está el no haber atacado frontalmente las causas que tienden a que la tasa de ganancia caiga (38), por otro, la disminución de la productividad a nivel nacional e internacional, el incremento de costos por la política de salarios reales aplicado por la administración y la disminución del crecimiento de la demanda respecto a los años sesenta (39). Una tercera explicación reside en el estrechamiento de las oportunidades de inversión producto de la contracción del mercado interno al orientarse la inversión hacia -- las áreas de consumo suntuario, y por la oposición empresarial a la expansión estatal en la vida económica del país - (40).

Echeverría, por otra parte, buscó orientar la economía - basado en; el crecimiento del gasto público, en el sector rural (crédito e infraestructura), gasto en bienestar social - (educación y vivienda), ampliación de la capacidad instalada en las áreas de acero, en energéticos, petroquímica, etc.

En todo el sexenio, el volumen del producto se incrementó como consecuencia del aumento del gasto público que incrementó también el consumo y las importaciones.

Sin embargo, el crecimiento económico estuvo acompañado por el crecimiento del déficit en el sector externo. Esto - se explica por el hecho de que durante ese periodo la dinámica industrializadora requería de un componente importado cada vez mayor, lo cual acompañado de que las exportaciones cubrían un monto cada vez menor de las importaciones, agudizaron los problemas del sector externo. Con ello, se agudizaba un viejo problema estructural de la economía, manifestado en que a medida en que se registraba crecimiento, correlati-

(39) Rivera Ríos, Miguel A. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano. 1960-1985. Ed. Era, México, 1986 1a. Edición.

(39) Huerta, Arturo. Op. Cit.

(40) Tello, Carlos. Op. Cit.

vamente, crecía el monto de las importaciones. Este problema se manifestó con particular crudeza en los años sesenta y su continuación en los setenta muestra que este aspecto la administración de LEA no pudo corregirlo. Para soslayar esta situación, se antojaba necesario invertir en ramas que además de mantener la dinámica industrial, permitieran reducir el déficit externo, es decir, incentivar la producción interna de bienes de capital y de insumos, para ello, el fomento a esos sectores era condición sine-qua-non, pero este fue el gran ausente del esfuerzo gubernamental.

A medida que la economía crecía se agravaban sus problemas. Hacia 1973, se presentaban los fenómenos siguientes -- (que se mantendrían en todo el sexenio): en el ámbito productivo el menor crecimiento de la productividad, la pérdida de dinamismo del sector agrícola y la creciente integración con el exterior; de otra parte, la situación financiera del sector público fue haciéndose cada vez más precaria a consecuencia de la congelación de precios y tarifas de las E.P. y por el rezago en materia impositiva de los sesentas. Esto dificultó la capacidad de inversión del sector público que a su vez impidió en términos relativos eliminar los "cuellos de botella" en la oferta de bienes básicos y lo retrajo en su función de desarrollar infraestructura tendiente a roturar nuevas áreas de inversión sobre todo en el sector manufacturero.

El recrudecimiento de los problemas a mediados del periodo, obligó al Estado a acrecentar su participación en la economía, y, condicionado por sus problemas financieros, a recurrir en mayor medida a un déficit público en ascenso y al endeudamiento externo como vías para mantener la expansión económica. En el incremento del gasto público el factor de mayor relevancia para que se haya registrado cualquier aumen

to del producto y del empleo.

Tocó al Estado cargar con el grueso de la inversión en los sectores estratégicos; invirtió en acero, energéticos y en las actividades agropecuarias, y a partir de 1972, se reactivaron las inversiones en obras sociales y aquellas que procuraban lograr un aprovechamiento más óptimo de los recursos en las diferentes regiones del país. No obstante, el financiamiento de la inversión pública se encontró con serias dificultades por lo que su crecimiento estuvo asociado al incremento del déficit público y a que éste último se financiara con recursos del exterior, con ahorro privado canalizado a través del Banco Central y con emisión de circulante.

Tradicionalmente la inversión pública se ha dirigido a la creación de obras de infraestructura; desarrollo de sectores estratégicos; operación de políticas de subsidios y transferencias a ciertas ramas económicas para fomentar su desarrollo; y a bienestar social con el propósito expreso de favorecer a ciertos estratos sociales con lo que se amainan los problemas sociales derivados de la propia dinámica económica. En la administración de Echeverría estas directrices no fueron removidas en sus aspectos fundamentales; ante la perspectiva del estancamiento y la manifiesta incapacidad de la economía nacional para generar un crecimiento estable y sostenido, la inversión pública tendió a incrementarse conforme surgieran problemas que amenazaban con frenar el crecimiento. A su vez, el aumento de la inconformidad social, producto en buena medida del deterioro de la distribución del ingreso durante los sesentas, tuvo como respuesta el incremento del gasto social.

Sin duda, la aparición de problemas que frenaban el cre-

cimiento explica el hecho de que la administración echeverría haya centrado su esfuerzo de inversión en los sectores estratégicos de la economía, pues éstos sufrían un considerable retraso en su producción y no apoyarlos, adecuadamente hubiese redundado en un agravamiento de la inelástica de la oferta y que a la postre terminarían por frenar el crecimiento. Por esta razón, -contrario a lo que a veces se afirma- la inversión pública, en este sentido, no buscaba sustituir a la inversión privada, sino darle viabilidad.

Así, para este periodo el gasto e inversión pública actuaron como amortiguadores, para evitar caídas bruscas de la actividad económica, en un escenario de franco decrecimiento de la inversión privada. No obstante, la inversión pública no consiguió mantener el dinamismo porque la demanda generada no se vio acompañada por un crecimiento generalizado de la producción, ante la incapacidad de ciertos sectores para hacer frente a una demanda en aumento. La rigidez de la oferta tenía en plena vigencia en el periodo. Por consiguiente, la inversión pública concebida para fungir como sostén de los ritmos de actividad económica no pudo cumplir su papel; más bien por no haber atacado las desigualdades productivas agudizó los problemas económicos. Pero esto, de ninguna manera puede tomarse como causa, de esos problemas.

Por otra parte, una participación estatal creciente fue necesaria para reactivar la actividad económica y para reorientarla; satisfacer la demanda de mercancías básicas para el desarrollo nacional, atención a regiones con mayor atraso relativo o grupos de productores agrícolas desprotegidos, incorporación al sector público de actividades clave para el desarrollo del país y promover aquellas que el desarrollo (crecimiento) demandaba, fueron las acciones a las que se --

dió prioridad.

Por ello, hubo que hacer erogaciones públicas crecientes ante el considerable aumento de presiones sobre el Estado en razón del número de objetivos por atender y ante la insuficiencia de los ingresos se acrecentó el déficit fiscal. Esta insuficiencia pudo explicarse por dos factores fundamentales que directa e indirectamente afectarían a las E.P.; de un lado, la incapacidad del Estado para gravar los empresarios de manera tal que permita sanear las finanzas públicas, y de otra, la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que el sector público proporciona a la economía - que tradicionalmente han permanecido estáticos.

En efecto, la política tributaria a pesar de las modificaciones efectuadas en el periodo no tuvo la repercusión necesaria para aliviar los problemas financieros del Estado y mucho menos para convertirse en un instrumento de redistribución del ingreso, por eso su efecto recaudatorio no fue suficiente ni proporcional al esfuerzo que en materia de inversión realizaba año tras año el sector público. En el área de los precios y tarifas del sector público, éstos se mantuvieron sin modificaciones durante los primeros años y cuando se incrementaron -a partir de 1973- los aumentos resultaron tardíos e insuficientes frente a los requerimientos de acumulación y expansión productiva de las E.P., por lo que la inversión de éstas se financió con transferencias, subsidios y créditos.

Por lo demás, resulta innegable que entre 1971-1976 el sector estatal reforzó su influencia en la economía obedeciendo a una combinación de elementos estructurales enlazados y de exigencias coyunturales relacionados con el compor-

tamiento económico. Asimismo, la política de expansión esta tal contenía tres cuestiones esenciales que tenían como característica principal inhibir esa expansión: a) contradicción entre una política de expansión del gasto público y una política monetaria y crediticia de corte restrictivo, b) la incapacidad de la inversión pública para arrastrar el conjunto de la economía, más aún cuando este fue un factor que propició la "crisis de confianza" de 1976, c) la ausencia de un eje que coordinara las diferentes inversiones del Estado lo que redundó en derroche de recursos y pérdida de efectividad.

La política monetaria y crediticia de carácter conservador favoreció el surgimiento de actividades especulativas -- por parte de los empresarios, contrajo la capacidad de financiamiento a la inversión privada lo que acentuó las tendencias depresivas y no pudo sacar al país del estancamiento productivo ni frenó la inflación. Por su parte, el sector público fue agravando su situación financiera a consecuencia de la transferencia de recursos que tradicionalmente ha hecho para el resto de la economía, convirtiéndose en un competidor del sector privado en materia de recursos financieros y aunado a las limitaciones crediticias privativas del período presionó más para la depresión económica. Como consecuencia del deterioro financiero del Estado se pasó a depender en mayor medida del capital financiero; en la práctica la política de gasto se asociaría crecientemente al nivel del déficit público, y esto, a su vez lo determinaba la banca a través del nivel de endeudamiento.

El recrudecimiento de la problemática económica evidenció la falta de una política económica alternativa y coherente -- y se trajo en una política inmedatista, reajustada a pos-

teriori y destinada a la atención de problemas coyunturales. - Esto se debió en buena medida a que en el ejercicio de política económica se confrontaron dos versiones opuestas sobre la manera de encararse a los problemas: la reformista y la estabilizadora a ultranza, imponiéndose en la práctica una visión mixta, es decir, una combinación de las dos, aunque conforme avanzaba el sexenio y se agudizaban los problemas la política estabilizadora fue predominando.

Así, la crisis económica de los setenta encuentra su origen en varios aspectos, el agotamiento del modelo de industrialización, la crisis de los países industrializados y su sincronización con la economía nacional, el manejo de la política económica y el descenso de la inversión privada.

Pero volvamos a la inversión pública. El gasto público se distribuyó de la siguiente manera: el fomento industrial absorbió el 33.5% del total destacando dentro de éste el de energéticos con cerca de 25%; educación, salud y seguridad social absorbieron el 23.1%; el fomento agropecuario, pesquero y comercialización de productos agrícolas el 15.2%. Corresponde a transportes, comunicaciones, administración, defensa, poderes, comercio y turismo el resto (41). De igual forma, durante el periodo la inversión pública federal aumentó su participación en la formación bruta de capital; los primeros 5 años (1971-1975) la inversión bruta fija tuvo un incremento superior al del PIB. Tocó al sector público realizar el mayor esfuerzo de inversión ante la caída de la inversión privada, lo que motivó que hacia 1975 el sector público ejecutara el 45% de la formación bruta de capital. Dicho esfuerzo se vio cristalizado en el aumento de la producción en diversas áreas, destacando la mayor presencia en el acero, fertilizantes, metalmeccánica, petroquímica básica, electricidad, pe-

(41) Tello, Carlos. Op. Cit. pág. 193

tróleo, etc. Con ello se evitaron estrangulamientos en la oferta, que a principios de los setenta limitaban la continuidad de la industrialización del país.

Por otra parte, resulta obvio que lo hecho por medio del gasto público no constituyó, una solución definitiva a los complejos problemas que presentaba la economía nacional; sin embargo, la vasta obra pública, aunque en muchos casos no tuvo la trascendencia deseada, arrojó resultados positivos al intentar la reorientación de la economía y buscar proteger a los grupos subalternos de la sociedad.

Entre 1971-1976 a pesar de la formidable expansión económica del Estado, la E.P. enfrentó severos problemas financieros. La persistencia de una política de precios destinada a abatir costos de los empresarios y a fungir como instrumento antinflacionario trajo para éstas su descapitalización, que a su vez imposibilitó que el conglomerado de E.P. pudieran expandirse, teniendo que recurrir al crédito externo a las transferencias y a los subsidios. Las dificultades financieras tuvieron un efecto depresivo al evitar que las E.P. incrementaran la producción y el empleo.

El crédito externo como fuente de financiamiento fue adquiriendo una importancia creciente entre las E.P. por lo que se expusieron a elevados riesgos cambiarios.

Estos riesgos se hicieron, súbitamente realidad cuando, a consecuencia de la fuerte especulación contra el peso, la dolarización de la economía y la fuga de capitales, se propició la modificación del tipo de cambio, teniendo efectos desastrosos sobre aquellas empresas que hicieron del endeudamiento externo su principal fuente de recursos.

Concluyendo: Desde sus inicios la administración de Echeverría se propuso una política económica que tenía como eje -- principal el fortalecimiento del Estado para recuperar las funciones que había venido cubriendo tradicionalmente desde el punto de vista de la acumulación y de la administración de los -- conflictos sociales. Esto se expresaría en el crecimiento explosivo del gasto público y como consecuencia de ello, en el -- incremento del conjunto de E.P. Adicionalmente, el crecimiento del gasto público en los diversos proyectos económicos aumentó la oferta de dinero y frente a una oferta inelástica de bienes de consumo, intermedios y de capital configuró un centro irradiador de presiones inflacionarias. Esto no significa que el gasto público sea en sí inflacionario sino por las condiciones particulares de la economía propiciaron que alentara dichas presiones. De esta manera se afectaba la eficacia del gasto público para generar efectos expansivos en condiciones -- de estabilidad de precios.

La inversión pública, se asoció crecientemente al déficit fiscal a causa de los problemas financieros del Estado y el -- crecimiento de ésta guardó una relación directa con el agravamiento de los problemas económicos, particularmente con el estancamiento y la inflación. La situación financiera del Estado fue exacerbada como consecuencia lógica del proceso de industrialización; esto significa que la acción económica del -- Estado se orientó hacia la producción de bienes generalizados y la realización del gasto en bienestar como medio para contrarrestar las presiones sociales. Mientras tanto, la inversión privada nunca realizó un esfuerzo similar al de la inversión pública, y siempre se mantuvo sin crecimiento real.

De esta forma, con una oferta que no respondía al crecimiento de la demanda, con una política de gasto deficitaria --

que al mismo tiempo se veía maniatada en sus efectos expansionistas, llevó al estancamiento con inflación. La incapacidad de la inversión pública para generar una oferta creciente e influir sobre su estructura sectorial, la escasa colaboración del sector privado y su proclividad a mantener su ganancia por la vía del incremento de precios imposibilitaron en la práctica la puesta en marcha de un proyecto alternativo al desarrollo estabilizador y anularon los intentos redistributivos del desarrollo compartido.

## CAPITULO V

### LA EMPRESA PUBLICA DE 1977 - 1982

#### 1.- La Política Económica para 1977

Hacia el segundo semestre de 1976, la economía nacional enfrentaba severos problemas debido principalmente a que la -- oposición empresarial al proyecto echeverrista de fortalecer -- la presencia económica del Estado había llegado a su climax, -- desatándose lo que se conoce como la "crisis de confianza" de 1976 y que en el país se manifestó en un agudo retroceso del -- crecimiento de la inversión privada y una galopante fuga de ca -- pitales.

En realidad, las causas más profundas de la crisis de -- 1976 eran las presiones sobre la tasa de ganancia --nunca ataca -- das frontalmente en el sexenio de LEA--, sobre el sector exter -- no y el déficit público creciente --agudizados en gran parte du -- rante el mismo sexenio de LEA-. Para encarar la crisis se mo -- dificó la política económica vigente hasta 1976 y en el perio -- do inmediato a la devaluación, obligado por las circunstancias -- adversas, México firmó un convenio con el FMI, que debía ob -- servarse durante tres años (de 1977 a 1979) y que delineaba la -- política económica a seguir.

En su diagnóstico sobre la economía mexicana el FMI soste -- nía que se había configurado un proceso de inflación acelerada -- por un exceso de demanda producto de un gasto público "excesi -- vo" financiado por emisión monetaria y de un crecimiento de -- los salarios reales por encima de la productividad. De hecho, -- este análisis se basó en la tradicional ortodoxia monetaria al -- atribuir el fenómeno inflacionario a la emisión primaria de di

nero que provoca un exceso de demanda, no obstante, introduce un elemento novedoso en el análisis, que es la explicación de la inflación por costos inducida por los incrementos salariales.

El acuerdo con el FMI tenía por objetivos centrales la - reducción del déficit del sector público, limitar el nivel - del endeudamiento externo, elevación de precios y tarifas públicas, limitar el nivel de crecimiento del empleo en el sector público y la contención de los aumentos salariales. A esto se adicionaba una política de estricto control del crecimiento de la masa monetaria y de flotación del tipo de cambio.

Partes medulares del acuerdo las constituyen la limitación de la intervención estatal en la economía y el abandono de la "economía ficción", para ello, se implementaron diversos mecanismos de ajuste entre los que destacan; la contracción del gasto público, reducción de la circulación monetaria, aumentos en tasas de interés, liberalización del comercio exterior, etc. Con estas políticas restrictivas se buscaba reducir las presiones sobre el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos y el nivel del endeudamiento externo así como la disminución del déficit público como medidas para atacar la problemática del sector externo y desalentar presiones inflacionarias.

Como veremos más adelante, la reducción del déficit público, en el marco de la ortodoxia fondomonetarista, contenía intrínsecamente la redefinición del papel del Estado en la economía y por ende, una reorientación de su participación. - Ve ahí que la política económica aplicada tiende a utilizar - mecanismos que privilegian las fuerzas del mercado como reguladores de la actividad económica.

Casi todas las medidas adoptadas en 1977 y contenidas en el acuerdo con el FMI, se inscribieron en lo que se denominó la "alianza para la producción". Dicha alianza jugó un papel significativo en lo relativo a lograr un acuerdo entre las -- clases sociales, especialmente en el acercamiento entre el -- sector privado y el gobierno, restituyéndole al primero la -- confianza supuestamente quebrantada en el período 1971-1976. Adicionalmente buscaba incentivar la inversión e impulsar la modernización de la planta productiva, con ello, teóricamente se incrementaría la productividad y el empleo, se reactivaría la economía y se atenuarían presiones inflacionarias. Todo -- ello con la inversión privada como pivote del crecimiento.

A raíz de la política económica aplicada en 1976-77 se configuró un escenario de recesión económica. El PIB aumentó so lamente 3.4% en 1977 y las importaciones de bienes y servi- cios se redujeron en 10.2%. La caída del crecimiento del pro ducto se debió en gran medida a la contracción de la demanda del sector público que disminuyó en 3.8% y a la ausencia de - crecimiento real de la inversión privada. Estos factores mos traron que en la economía mexicana la acción del sector públi co tiene un peso de gran magnitud y sus vaivenes tienen un -- fuerte impacto sobre la mayoría de las ramas productivas.

## 2.- Política de Empresa Pública

Como resulta lógico, la aplicación de una política económi ca que privilegia los mecanismos tendientes a fortalecer las fuerzas del mercado como reguladoras de la actividad económi ca y que además contiene matices contraccionistas, redunde en que la actividad económica del Estado se vea afectada. En -- efecto, la necesidad de racionalizar la injerencia de éste, - contenida en el acuerdo con el FMI, se manifestó, a nivel de

la E.P., en acciones de reestructuración al interior de éstas e inclusive en desapariciones. Por ello se observa que el número de empresas creadas entre 1976 y 1978 empieza a decrecer (1).

Es a raíz del intento de reorganización de la economía mexicana en 1976-77 que el Estado se ve obligado a la reorientación y reducción de su participación. Así, del abanico de -- sus funciones que venía cubriendo el sector público y notablemente ensanchado en el sexenio de LEA se plantea su salida de un conjunto importante de ellas. Sin embargo, "ello no implica que el Estado empezara a reducir su participación en el desarrollo del bloque histórico, sino que pone de manifiesto el giro de sus acciones hacia el fortalecimiento de la gran empresa monopólica y concentrada, lo cual le hace requerir la cancelación de una gran cantidad de empresas pequeñas, fideicomisos, etc., cuyo objetivo fundamental era la legitimidad del sistema (2). Abandona pues, sobre todo aquellas áreas dedicadas al bienestar social.

De este manera, la reorientación estatal tiene como uno de sus rasgos característicos la pérdida relativa de importancia del gasto en bienestar social y la adopción de esquemas proclives al fomento de la inversión privada.

Por otra parte, es importante señalar como en un periodo recesivo, como el de 1977, la E.P. fue manejada bajo criterios eficientistas. Por un lado, la necesidad de contrarrestar el crecimiento del déficit del sector público impuso una reducción de los subsidios y transferencias hacia el conglomerado del sector paraestatal. De otro, los propios cambios en los criterios de operación bajo el esquema de pérdidas y ganancias sin considerar en muchos casos, la problemática so-

(1) Marúm Espinoza, E. Op. Cit. pág. 101

(2) Ibid. pág. 101

cial y/o política que les dio origen contribuyeron a reforzar esa visión efficientista. Ello, para el grueso de las E.P. tuvo efectos negativos pues agravó sus problemas financieros.

Por último, cabe recordar que debido a lo limitado del espacio temporal en que se mantuvo vigente el programa de ajuste, no tuvo, a nivel del sector público, el efecto previsto - por lo que su impacto sobre la E.P. no es fácilmente perceptible. No obstante, es importante su señalamiento porque representa un punto de inflexión en cuanto a la continuidad que se venía manifestando en la política de E.P.

El descubrimiento de los recursos petroleros y el acceso - relativamente amplio que el país tuvo a los mercados internacionales de capital proporcionaron que en 1978 se rompieran - los candados impuestos por el FMI, que se retomara la senda - del crecimiento con la expansión del gasto público como uno - de los motores de la recuperación económica, y consecuentemente, el abandono definitivo de la política de austeridad.

### 3.- La Política Económica Bajo el Boom Petrolero

La recesión de 1977 hubiese continuado por lo menos hasta 1979 o hasta que se dieran los cambios estructurales requeridos por el FMI para la reactivación de no presentarse elementos exógenos que generaron los recursos suficientes (necesarios) para enfrentar los obstáculos al crecimiento.

A partir de 1978 se presentaron esos elementos, que en gran parte fueron ajenos al funcionamiento del sistema económico - nacional, que permitieron poner en marcha una política económica distinta a la concebida en el acuerdo de estabilización -- firmado con el FMI y generaron los recursos suficientes para

cumplir las obligaciones con el exterior y para permitir un flujo creciente de importaciones que contrarrestó la insuficiente oferta interna. El petróleo fue el gran elemento que permitió la salida del estancamiento al actuar en dos grandes frentes: la abundancia de este recurso aunado a la tendencia al alza de su precio internacional trajo consigo grandes montos de recursos financieros. Asimismo, sirvió de aval para la obtención de importantes recursos monetarios en los mercados mundiales de capital, fue en consecuencia el auge petrolero y la mayor disponibilidad de crédito externo lo que permitió, por una parte, la flexibilización de la política económica, y de otra, resolver transitoriamente la problemática del sector externo que había frenado la actividad económica en 1977.

Así, la política económica de corte ortodoxo impuesta por el FMI sólo tuvo plena vigencia a partir de agosto de 1976 y todo 1977. La política económica instrumentada para 1978 contemplaba la puesta en marcha de las medidas necesarias para retornar al camino del crecimiento. Entre éstas la expansión del gasto público jugó un papel importante. Por esto, la política económica de 1978 a 1981 se caracterizó en sus aspectos medulares por ser de matices keynesianos, buscando siempre incentivar la acumulación de capital.

El crecimiento del déficit público mostró una tendencia al aceleramiento debido a que la expansión del gasto público se asoció crecientemente a dicho déficit. Como es ya tradicional en el periodo 1977-82, los ingresos fueron insuficientes para financiar los mayores gastos. Por ello, fue necesario recurrir en forma sostenida al endeudamiento tanto interno como externo, por lo que se aprecia en el periodo un incremento en la participación del sector público en el crédito otorgado por el sistema bancario. Por esta razón, al igual -

que en el periodo de LEA, el Estado se convirtió en un competidor de los recursos financieros del sector privado.

El déficit fue financiado con endeudamiento interno, endeudamiento externo, recursos petroleros e impuestos indirectos. El incremento de los recursos petroleros y las adecuaciones impositivas permitieron al Estado incrementar sus gastos, y de paso, postergar una vez más la reforma tributaria - que gravara más a los empresarios.

El endeudamiento externo y los recursos petroleros en forma de divisas proporcionaron al sector público y a la economía en su conjunto los recursos para su reactivación. El sector público al incrementar su capacidad de demanda aumentó - las presiones sobre un aparato productivo rígido, con escasa capacidad de respuesta, lo que condujo a alentar presiones inflacionarias y a incrementar las importaciones. En consecuencia el déficit público se tradujo en déficit del sector externo y redujo el efecto multiplicador interno por crecimiento - de demanda, condicionando además que el impacto sobre las condiciones productivas internas fuese de menor cuantía.

Ahora bien, la incapacidad estructural de la economía mexicana para producir internamente los bienes de capital necesarios para crecimiento presiona el aumento de las importaciones de bienes de capital y en menor medida, de materias primas, y estas importaciones no pueden disminuirse a menos que se frene el crecimiento. Por ello se establece una correlación entre crecimiento económico y presiones sobre el sector externo dada la escasa capacidad exportadora del país.

El boom petrolero aceleró de manera importante el crecimiento del PIB en 1978, 1979, 1981 y parte de 1982 pero los - desequilibrios persisten e incluso se agravan por lo que este

crecimiento se acompañó de un proceso inflacionario importante; crece el déficit del sector público, se incrementa el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos y crece hasta niveles peligrosos la deuda pública externa.

La economía mexicana demostraba con esto que a pesar del alto crecimiento promedio que registró durante la década de los setenta y los primeros dos años de los años ochenta había sido incapaz de eliminar los desequilibrios estructurales que tradicionalmente la han acompañado, más bien, parece sucitarse una tendencia contraria; se asiste, al recrudecimiento de esos desequilibrios. Es decir, ha sido incapaz de reducir el alto componente externo (30% aproximadamente) de la producción manufacturera, de desarrollar el sector de bienes de capital, de superar la rigidez de la oferta y de crecer con recursos endógenos. Más aún, la devaluación, y más concretamente la de 1976, como medida de política económica, mostraba -- una vez más en la historia económica del país su incapacidad para corregir por sí sola el problema del sector externo y de eliminar las causas estructurales del desequilibrio.

El incremento significativo de la economía en el período indujo un incremento extraordinario de la inversión privada -- mediante la que los empresarios ampliaron su capacidad de producción con lo que se incrementaba la demanda de equipo nacional y la construcción de nuevas instalaciones, por lo que se -- ingresó a una de las fases más importantes de la historia; el boom petrolero. Además ello coincide con un repunte de las -- ganancias en el sector industrial, aunque esto no sea resultado exclusivo de atacar frontalmente los factores causales que originaron su descenso al arribar la década de los setenta, si -- no el reflejo de la transferencia de la renta petrolera al -- sector privado.

A medida que el comportamiento de los precios internacionales del petróleo se volvía más favorable, después del segundo choque petrolero de 1979-80, la política económica del régimen de López Portillo tomaba matices expansionistas y se -- abandonaba la política de racionalización y eficiencia que ca racterizaron a 1977.

No obstante, "... en 1980 -apunta Miguel A. Rivera R.- se produjo un peligroso cambio. Adn en pleno auge y enmedio de las fuerzas expansionistas desencadenadas por la estrategia - gubernamental de gasto y elevados subsidios, y no obstante el segundo shock petrolero..., el ritmo de la acumulación de ca pital se desaceleró perceptiblemente..." (3) por lo que el -- auge con todo y los recursos emanados del petróleo y del en-- deudamiento externo se desvió hacia la especulación. Esta de saceleración mostraba, por una parte, que a pesar de la abundancia de recursos financieros, el aparato productivo nacio-- nal había sido incapaz de eliminar sus rigideces, cuestión - que hubiese sido necesaria para alcanzar un desarrollo supe-- rior, y por otra, que la sola existencia de suficientes recur sos para financiar, el crecimiento no conduce automáticamente a que éste se verifique, pues una situación de abundancia fi-- nanciera, puede degenerar, en un contexto de fuertes disequi-- librios estructurales en el uso especulativo de los recur-- sos.

Ahora bien, como la reactivación se generó en buena medi-- da por factores exógenos entre los que destacan los abundan-- tes recursos petrolíferos y la sobreliquidez a nivel mundial, el crecimiento económico pasó a depender de las divisas que - por esos conceptos ingresaban al país. Por tanto, el creci-- miento tuvo como característica importante el acentuamiento - de la dependencia económica del exterior, dicha dependencia -

(3) Rivera Rfos, Miguel A. Op. Cit. pág. 88

habría de mostrar sus funestas consecuencias durante 1981 y particularmente en 1982.

A partir de 1980 el crédito externo empezó a restringirse y las condiciones de pago comenzaron a endurecerse a raíz del ascenso en las tasas internacionales de interés y el estrechamiento de los periodos de pago. Estas adversidades continuaron hasta que el país se vio prácticamente obligado a clausurar su acceso a ese expediente. Respecto al petróleo hacia 1981 su precio internacional dió un brusco virage. Por primera vez se manifestaba una tendencia a la caída de dicho precio, debido, entre otras cosas, a la sobreoferta del hidrocarburo en el mercado mundial.

Ello significó una importante reducción de divisas, que la postre terminaron por frenar el crecimiento dado que no fue posible seguir importando los bienes de capital y materias primas requeridas por aquellas ramas productivas que habían mostrado mayor dinamismo. De ahí que la primera manifestación de la crisis que irrumpió violentamente en 1982, fue la escasez de divisas.

Por tanto, se concluye que los mismos factores externos que empujaron al auge del ciclo económico mexicano terminaron por arrastrarlo al declive, pues el espejismo de los recursos abundantes pospuso los cambios estructurales necesarios.

El comportamiento de la E.P., su inserción en toda la problemática que se presentó de 1978 a 1982 es lo que procedemos a analizar a continuación.

#### 4. - La Política de Empresa Pública de 1978 a 1982

A partir de 1978 con el viraje de la política económica, la política de E.P. también sufrió modificaciones. En efecto, a medida que la economía nacional se recuperaba gradualmente y los recursos provenientes del petróleo y por endeudamiento externo ingresaban al país, la E.P. vivía una nueva etapa con respecto a la de 1977, dando como resultado una importante expansión del sector paraestatal.

Primeramente, en el ámbito administrativo, opera desde el inicio del régimen una reorganización del sector paraestatal con el propósito expreso de planear, dirigir, controlar y evaluar las actividades del conjunto de E.P. Para esto, se emiten la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -que establece que la administración pública deberá ser centralizada y paraestatal-, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Federal de Deuda Pública, que en su conjunto establecen las bases y lineamientos para la organización y funcionamiento del sector.

La abundancia de recursos petroleros amplió las expectativas de crecimiento de la economía nacional y dio origen al Plan Global de Desarrollo que se convirtió en la base sobre la que se sustentaron los objetivos para la reorientación económica, entre estos objetivos destacan: a) Reafirmación de la independencia económica, política y social del país; b) Proveer a la población de los mínimos de bienestar en especial en lo referente a los rubros de alimentación, educación y vivienda; c) Promoción del crecimiento alto y sostenido y d) Mejorar la redistribución del ingreso entre los factores de la producción y las regiones geográficas.

En el Plan Global de Desarrollo (PGD) a las E.P. se les concibe como una de las herramientas principales para la operación del Plan y señala que las acciones de las E.P. deberán orientarse a la generación de ahorro corriente, aumentando su productividad, mejorar sus finanzas, administración y operación, tomando las medidas necesarias para incrementar sus ingresos propios, racionalizar sus gastos y reestructurando el sector. Así, dentro de la política económica se le orientó hacia la reactivación de la estrategia de industrialización emanada del PGD y más concretamente del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, estableciéndose al petróleo como parte decisiva de su programación y a PEMEX como el eje y pivote de esa estrategia.

Como se dijo anteriormente a semejanza del sexenio anterior de LEA, recayó nuevamente en el gasto público la tarea de la reactivación económica. En efecto, a partir de 1978, se aplica la política de gasto público de bienes para hacer frente al crecimiento de la demanda del propio sector público. Con ello se estableció una correlación entre el crecimiento de la economía y el del gasto público de manera binóvoca. El gasto público en la segunda mitad de la década de los setenta se mantenía en un nivel aproximado al 38% (4) del PIB, manteniéndose constante hasta 1981 y declinando en 1982 por efecto de la crisis. Sin embargo, por la incapacidad del Estado Mexicano para gravar al capital, durante 1977-82 la carga impositiva permaneció casi constante; parte importante de los ingresos del sector público descansaron, en los impuestos indirectos especialmente a partir de la introducción del IVA en 1979, asimismo, se registró un cambio significativo en la estructura de ingresos públicos por el incremento sustancial de los impuestos provenientes de la exportación de petróleo. Pero pese al incremento en la carga fiscal, los ingresos corrientes del gobierno

(4) Villarreal, René. La Empresa Pública: Mitos y Realidades - en Empresas Públicas, Problemas y Desarrollo. Vol. 1 No. 1 enero-abril 1986 CIDE pág. 31

federal fueron insuficientes para cubrir las crecientes erogaciones. Mientras los ingresos crecieron al 12.0% anual durante ese periodo, los gastos lo hicieron en 16.2% promedio anual, por esto, la expansión del conglomerado de E.P. en general la obra pública se asoció al crecimiento del déficit público, manifestándose el fenómeno conocido como la crisis fiscal del -- Estado.

El crecimiento de la inversión pública, se destinó fundamentalmente hacia la industria petrolera, dadas las expectativas tan optimistas que esta industria ofrecía por la situación del mercado internacional del petróleo. Esto dio lugar una participación creciente de las E.P. en el PIB; entre 1982-83 el sector público en su conjunto generó el 25% del PIB. En -- 1975-79 las E.P. realizaban el 7.5% del PIB, elevándose a 10.4% en 1980-81 y a 16.1% en 1982-83. Este crecimiento acelerado de la participación en el PIB tiene su principal razón en el -- incremento extremadamente dinámico de la producción petrolera y no en un avance generalizado de la actividad económica estatal. Sin considerar la producción petrolera las E.P. aumentaron su participación de 3.5% en 1975 a 5.1% en 1983, es decir solamente se incrementó en 1.2% en 8 años.

El importante apoyo brindado a la actividad petrolera se -- incrementó sustancialmente la producción de ese sector. La -- producción de crudo paso de 0.9 millones de barriles diarios -- en 1973 a 3.3 millones en 1981; por el lado de los ingresos -- la actividad petrolera permitió un incremento neto de las re-- servas del Banco de México de 12 500 millones en 1978, es -- importante señalar que lo significativo en el aspecto de los -- ingresos que dicha actividad propició una cascada de recursos para el conjunto de la economía mexicana.

La expansión de la E.P. para ese periodo presenta características bien definidas; la más significativa e importante -- fue que su dinamismo descansó en la expansión del petróleo -- mientras las ramas restantes tuvieron un crecimiento poco significativo en términos de su participación en el conjunto nacional de las actividades económicas, tal como pudo constatar-se anteriormente.

Al respecto, el conjunto de E.P. participa casi en el 30% de las 240 clases industriales que registran los censos, pero -- sólo en 2 de ellas realiza más del 50% de la producción (refinación de petróleo y petroquímica básica) y en otras 10 el 30%. A su vez; a mediados de los años setenta existían 17 clases in industriales en las que el Estado mantenía una participación irrelevante debido a su incidencia poco significativa en la produc-- ción y porque la misma participación estatal tan reducida no -- puede convertirse en agente regulador del mercado o de fomento de actividades. La acción de las E.P. y la inversión realizada entre 1978-81 no muestra cambios significativos en cuanto a la estructura de las actividades públicas en función del grueso de las áreas que tradicionalmente ha venido cubriendo desde que empezó a tener una injerencia más importante en la repro-- ducción del sistema económico nacional.

De ahí que, la industria paraestatal esté constituida en un núcleo dedicado en su mayor parte a fomentar la actividad -- industrial proveiéndolo de insumos y los servicios estratégi-- cos que su subsistencia requiere, y que, de 1975-1983 el peso relativo del sector paraestatal permanezca casi sin cambios y PEMEX explique en buena medida el comportamiento sumamente di-- námico observado en ese lapso.

Como es de suponerse, en esas 12 clases industriales se -- encontraba concentrada más del 90% de la actividad industrial paraestatal. Asimismo, la E.P. industrial estaba constituida en dos grandes bloques: a) el conformado por los energéticos (petróleo y electricidad), petroquímica básica, minería y fertilizantes; b) el que incluye las industrias metálicas básicas, vehículos automotores y equipo de transporte ferroviario y marítimo (5).

También entre 1978 y 1983 el sector paraestatal tuvo severos problemas financieros. De ahí que el elemento que desequilibraba las finanzas gubernamentales fue la necesidad financiera de la E.P. A pesar de que como parte de la estrategia global de detener el crecimiento del déficit público contenida en el paquete de medidas acordadas con el FMI en 1976, los precios y tarifas fueron ajustados, las entidades paraestatales registraron ahorros negativos que representaron el -0.4% del PIB entre 1977-82, y el 49.5% del déficit financiero total del sector público, siendo el sector paraestatal el determinante principal del desequilibrio financiero del Gobierno Federal.

El déficit de las E.P. revela en realidad un fuerte deterioro de la situación financiera de éstas. No obstante, el origen de este problema se encuentra en varios factores. La estrategia económica del régimen de JLP asignaba a la E.P. dos papeles contradictorios; por una parte, se aplicó una política de precios "administrados" procurando que se convirtieran en un elemento antinflacionario, y por otra, se buscaba que fueran capaces de financiar sus gastos operativos y al menos parte de sus gastos de inversión.

---

(5) Villarreal, René, La Empresa Pública... Op. Cit. pág. 37.

Analizando el origen del déficit financiero paraestatal R. Villarreal (6) encuentra que el conjunto de E.P. durante todos los años entre 1975 y 1982 mostraron un superávit en sus operaciones, mientras su cuenta de capital fue permanentemente negativa compensando el saldo operativo. El déficit que se presentó refleja, entonces, un importante esfuerzo en la formación de capital. Al respecto, las empresas paraestatales gastaron 40 000 millones de dólares provenientes de la deuda pública externa en la formación de su capital entre -- 1972 y 1982, representando los gastos de capital un monto -- equivalente al 5.5% del PIB de 1980-81. Por ello, como resultado de las políticas adoptadas, los recursos generados por la E.P. en relación a su inversión se tornaron muy bajos y decrecientes, siendo insuficientes para financiar siquiera el 25% de su inversión.

Por su parte, una política de precios y tarifas que guardaba poca correspondencia con los costos de producción y que bajo argumentos de fomento a actividades o como medida de desaliento a presiones inflacionarias había llevado a una situación de rigidez en cuanto al ajuste de precios, a la postre terminaron por convertirse en un actor principal del desequilibrio financiero de la E.P.

De ahí que el ingreso corriente de las E.P. se haya vuelto sumamente rígido redundando en un considerable deterioro de sus finanzas y consecuentemente, las del gobierno. A pesar de la rápida expansión del sector paraestatal su ahorro tuvo como una constante, el debilitamiento progresivo; dando lugar a una paradoja: mientras más crecía su influencia en el aparato productivo, su situación financiera se volvía más precaria.

---

(6) La Empresa Pública ... Op. Cit. pág. 39

Entonces, la contribución de la E.P. en el déficit público resultó ser determinante y tiene como razones últimas el esfuerzo realizado en la formación de capital y la política de precios y tarifas.

Por otra parte, el déficit público fue financiado por 2 diferentes vías: la primera de ellas es el endeudamiento -- interno, esto es, durante el periodo 1978-82 se aprecia una participación importante y creciente del sector público en el crédito otorgado por el sistema bancario. Por esta razón, el Estado se convirtió en un competidor en materia de recursos financieros del sector privado; la segunda constituye el acceso recurrente del sector público al expediente de los recursos externos, por lo que su deuda externa creció meteóricamente.

De hecho la economía nacional mantuvo un nivel de crecimiento alto y el sector de E.P. pudieron expandirse considerablemente basados en los recursos proporcionados por el petróleo y el endeudamiento tanto interno como externo.

Respecto a la deuda pública externa la E.P. tuvo también un papel preponderante. De la deuda pública externa del Gobierno Federal más del 80% ha correspondido desde 1976 a 1981 al sector paraestatal. El endeudamiento de este pasó de 16 000 millones de dólares (m.d.) en 1976 a 24 144 m.d. en 1981 por lo que su incremento porcentualmente anual fue de 14.7%. Las empresas controladas presupuestalmente al pasar de 6 474 m.d. a 15 591 m.d. con una tasa de crecimiento anual de 27.3%. Dentro de estos destacan por su endeudamiento externo más acelerado PEMEX (48.6%), Fertimex 43.9% y el sector eléctrico 21.7%.

Las crecientes erogaciones realizadas por el sector público se canalizaron principalmente hacia el área petrolera. En consecuencia, la inversión pública tuvo como una particularidad importante el no encaminarse al logro de una mayor integración sectorial y regional de la industria por lo que se -- profundizaron las desigualdades productivas, esto es, se agudizó la desintegración sectorial. De esta manera, la acción del Estado en el ámbito económico al no dirigirse hacia las propias acciones marcadas en el PGD en lo referente a lograr una mayor integración sectorial entre las ramas productivas y regiones del país terminó por agudizar esa problemática.

Asimismo, la expansión económica del Estado pivoteada por el incremento en la producción petrolera aumentó las presiones sobre una planta productiva sumamente rígida, con poca capacidad de respuesta para hacer frente a una demanda pública en permanente ascenso, lo que condujo al aumento de las importaciones. Al no generarse el incremento de demanda por elementos productivos ni por condiciones internas sino por factores externos y dado que durante 1976-77 la mayor parte de las ramas económicas habían enfrentado una situación recesiva; la mayor demanda se satisfizo en gran parte con importaciones al no poder cubrirse con oferta interna, agravando los desequilibrios -ya recurrentes- de balanza de pagos. Por ello, el crecimiento de la inversión pública aparte de asociarse al déficit público, tuvo una influencia directa y determinante en la conformación del déficit externo, reduciéndose el efecto multiplicador generado por crecimiento de demanda además de influir en que el impacto sobre las condiciones internas fuese de menor importancia con respecto al incremento de la demanda.

De igual forma, las E.P. presentan algunas tendencias en

el comportamiento del empleo: a) nivel del sector público el empleo reviste un carácter legitimizador que ayuda, aunque en forma poco significativa, a mantener los niveles de ocupación, por ello, el gobierno se ve obligado a preservar el empleo ya creado y muestra una rigidez para desprenderse de éste; la E.P. tiene una influencia estratégica al marcar pautas de orientación, organización y disciplina pues, por una parte, ejerce una presión decisiva en la política general de salarios, y por otra, los trabajadores de las E.P. están organizados en poderosos sindicatos nacionales que sirven de acicate para la apertura de nuevos espacios políticos para la organización del resto de la clase trabajadora. Por esta cuestión importante de la política laboral y de control corporativo se dirige, en primera instancia, hacia los trabajadores de las empresas estatales.

Ahora bien, durante 1982 las E.P. tuvieron un momento importante en su constitución como sector con la nacionalización de la banca privada. Sin embargo, por la situación económica vigente ésta revistió un matiz a la vez económico y político. Durante 1982 el país experimentó una severa fuga de capitales y la banca era el conducto principal para esa transferencia hacia el exterior, que amenazaba descapitalizar al sistema económico; por ello, se decidió la revocación del préstamo de servicio bancario por parte de los particulares en un esfuerzo por poner un dique a la salida de recursos financieros. De ahí que, la nacionalización (estatización) bancaria sea vista como una medida tendiente a estabilizar a la economía evitando un desequilibrio financiero que pudiera desembocar en un desajuste macroeconómico.

Otra perspectiva señala a la nacionalización bancaria como una medida de recomposición de esfuerzos a nivel de frac--

ciones hegemónicas del capital tendiente a limitar el poderío del sector financiero que obstruya la reproducción económica. Una tercera versión dice que la nacionalización bancaria respondió a la necesidad del Estado mexicano de legitimarse, es decir, contener el deterioro de la autoridad presidencial - fuertemente menguada por el estallido de la crisis.

Por lo demás, la incorporación de los bancos al conglomerado de E.P. significó para éstas un aumento en su participación en el PIB de 0.8%. Dicha incorporación también abrió la posibilidad de que el Estado contara con más herramientas para promover y orientar el crecimiento pues tenía en sus manos el instrumento fundamental del financiamiento al desarrollo. No obstante, ello no ha sido así y los bancos se han manejado bajo los criterios tradicionales de eficiencia y no como arma de fomento, al no hacerlo así el Estado ha perdido una gran oportunidad, de recomponer las fuerzas productivas.

Haciendo una comparación entre el manejo que se dio a la E.P. durante el régimen de López Portillo y el de su antecesor Echeverría se tiene que las políticas macroeconómicas de 1977 a 1982 continuaron en lo fundamental siendo las mismas; la E.P. siguió subordinada a dichas políticas. Por ello siguieron dependiendo -como se vio anteriormente- de las transferencias del Gobierno Federal y de la contratación de deuda externa para proseguir su operación.

Por consiguiente, las E.P. fueron sometidas de nuevo a un gigantesco riesgo cambiario y al igual que en 1976 volvió a hacerse realidad con el estallido de la crisis financiera de 1982.

Finalmente, a manera de sumario puede decirse en primera instancia que el insólito crecimiento de las actividades estatales en la economía tiene su razón última en la expansión -- sin precedente de la industria petrolera. Esta cuestión es reconocida con toda claridad por las Cuentas de Producción -- del Sector Público 1980-84 al afirmar que "durante el periodo la aportación del Sector Público al producto interno bruto -- del país vino creciendo progresivamente... Esta aportación -- proviene de la expansión registrada por la producción de energéticos, que casi cuadruplicó su contribución hasta llegar al 12.6% en el último año (1984)" (7).

A su vez, la presencia de la E.P. en otras actividades -- económicas sólo aportaron el 4.4% del PIB incluida la banca -- nacionalizada. Ello habla de la concentración de la actividad estatal en algunas ramas industriales, como son la electricidad, el petróleo (incluida la petroquímica básica) y la construcción de equipo de transporte.

En consecuencia, el petróleo estaba llamado a jugar un papel importante en la economía nacional. Como resultado de -- los cambios registrados en la economía mundial tras el primer choque petrolero de 1973 y los importantes yacimientos del hidrocarburo descubiertos en el país fue modificada la estrategia de desarrollo basada en la expansión estatal y de las exportaciones manufactureras en favor de las exportaciones petroleras como nuevos pivotes del desarrollo. La estrategia -- de exportación masiva de productos petroleros vino en realidad a sustituir el modo de acumulación "hacia adentro", es decir, basado en el mercado interno. No obstante, subsistieron viejos problemas estructurales que asediaban a la economía nacional y ponían en entredicho la continuación del crecimiento sin afectar a los factores que tendían a entorpecerla.

---

(7) INERI - Cuentas de Producción del Sector Público 1980-84 Presentación.

Por el ejemplo, de 1978 a 1981 los productos industriales con mayor demanda fueron aquellos que contienen un mayor componente importado, por ello, el efecto industrializante provocado por el dinamismo de la industria petrolera se vio reducido significativamente y presionó al sector externo por el crecimiento de las importaciones.

El auge petrolero se convirtió entonces en un acicate para un mayor desequilibrio sectorial y para el desequilibrio externo. Más aún "debido a los descubrimientos petroleros, los límites financieros al crecimiento se alcanzaron muy rápidamente y comenzaron a bloquear el proceso de reproducción -- del capital" (8).

La reversión de las condiciones que habían venido favoreciendo el crecimiento de la economía nacional, manifiestos en la baja del precio del petróleo y en la escasez del crédito internacional hicieron imposible la entrada de divisas necesarias que el país requería para continuar el crecimiento. -- Ello aunado a la fuga de capitales registrada en 1982 y a la devaluación que la acompañó terminaron por agravar la problemática económica. Las E.P. por su dependencia excesiva del endeudamiento externo fueron severamente afectadas en sus finanzas y con la irrupción de la crisis financiera en 1982 a la vez que terminaba el sexenio de López Portillo terminaba la bonanza de la E.P.

---

(8) Cuillén, Héctor. Op. Cit. pág. 61

## CAPITULO VI

### LA EMPRESA PUBLICA EN EL PERIODO 1983 - 1988

Con el estallido de la crisis financiera en 1982 el país se vio envuelto en una compleja problemática económica de dimensiones jamás observadas y tampoco previstas en el mediano plazo.

Los caminos que habían permitido en el periodo sexenal anterior la marcha de la economía por una ruta de crecimiento se estrecharon súbitamente al bajar la cotización internacional del petróleo crudo en 1981 así como el alza en las tasas de interés internacionales y la escasez de crédito en los mercados mundiales a partir de ese mismo año.

La persistencia de estos fenómenos durante 1982 y la problemática económica interna, que el boom petrolero ocultó momentáneamente de 1978 a 1981, configuraron un escenario de recesión.

Las expectativas poco alentadoras sobre la marcha de la economía por el comportamiento negativo de las principales variables macroeconómicas se expresó en una galopante fuga de capitales que colocó al sistema económico en un estado de postración que a su vez impidió seguir haciendo frente a los compromisos en materia de deuda externa.

Las principales problemas de tipo macroeconómico en 1982 eran: a) el desequilibrio de la balanza de pagos originado por el propio crecimiento económico y por el impacto que el peso relativo del servicio de la deuda externa representaba -

como factor desequilibrante de ese rubro, b) la reversión en materia de recursos financieros con el exterior, que tradicionalmente observaron un incremento positivo, permitiendo sostener el crecimiento, y que a partir de entonces se convirtió - en una sangría obstaculizando el crecimiento, c) inflación - desenfrenada que alcanzó niveles nunca observados en la historia económica del país, d) la caída vertical de la producción y el significativo desmantelamiento en los niveles de -- empleo.

El recrudecimiento de la problemática interna, las condiciones adversas que privaban en la economía mundial y que - - afectaban sensiblemente a la economía nacional, así como la - carencia de recursos obligaron al país a recurrir a la firma de un convenio con el FMI en el cual se fijaron las bases para un programa de estabilización y el gobierno adquiere el -- compromiso de sujetarse a éste a cambio de tener acceso al - crédito que le permitiera solventar la situación de emergencia.

Adicionalmente, la aparición en cascada de dificultades económicas terminó por desbordar la política económica aplicada y el gobierno fue incapaz de articular una respuesta que - detuviera la aparición de la crisis, por el contrario, se instrumentaron medidas de carácter inmediatista que buscaban corregir problemas una vez ocurridos y que solamente los agravaban. En consecuencia, ello demeritó enormemente el quehacer gubernamental y, sumado a los efectos negativos que sobre las clases subalternas produjo la crisis provocaron la erosión de la base social del Estado. Así, a la crisis económica se sumó una crisis política de magnitud considerable.

Por estas circunstancias, Miguel de la Madrid asumió el poder heredando una compleja y recrudescida problemática económica agravada por la situación del mercado financiero. De tal suerte, la política económica, aplicada, al menos durante los primeros años, estuvo determinada en sus aspectos medulares por el escenario económico prevaleciente en 1982.

### 1.- La Política Económica de 1983 a 1988

Es de sobra conocido que hacia el arribo de Miguel de la Madrid al poder en diciembre de 1982, la economía se encontraba en un momento muy difícil. La crisis -según el diagnóstico del equipo presidencial- se manifestaba en: elevada inflación, déficit sin precedente en las finanzas públicas, explosivo endeudamiento externo, desequilibrio progresivo en las cuentas con el exterior, aumento del desempleo abierto y pérdida acelerada del poder adquisitivo de la población con menores recursos (1).

Ante estas adversidades, la política económica se orientó por el camino de la recesión. La austeridad fue concebida como una medida necesaria que vendría a solucionar los males que aquejaban a la economía. En este sentido, a la austeridad se le entendió como una combinación de medidas contractionistas que buscaban, en un primer momento, corregir los desequilibrios financieros y en un momento posterior, avanzar hacia la senda del crecimiento por medio de la estrategia de -- cambio estructural. En particular, se buscó superar los desequilibrios en los campos de: sector externo, de finanzas -- públicas y el del mercado financiero, en virtud del peso que representaba el servicio de la deuda externa, ya que estos fenómenos tienden a frenar el proceso de expansión económica.

---

(1) Montova, Alejandro y Hernández y Puente Fco. La Nueva Ortodoxia: Sus Primeros Pasos (Notas Provisorias para un Balance) en Investigación Económica 166, octubre-diciembre de 1983 pág. 234

El control de la inflación -diagnosticada como un problema de tipo coyuntural que representaba un grave riesgo para la estabilidad social, distorsionaba la asignación de recursos y obstaculizaba una adecuada planeación financiera- adquirió un carácter prioritario. El fenómeno inflacionario tiene sus raíces, según la versión oficial, en el crecimiento de la base monetaria y del medio circulante por encima del crecimiento del producto. De ahí que, en su opinión la inflación sea un fenómeno estrictamente monetario.

En un conjunto de medidas más o menos articulado que buscaban corregir los desequilibrios expuestos, controlar y desacelerar el proceso inflacionario a la vez que emprender y consolidar los cambios estructurales necesarios para el redespigue económico sin generar los mismos problemas que en el pasado se optó por la contracción de la economía.

En lo referente al sector externo el tipo de cambio registró movimientos con la finalidad de equilibrar la balanza comercial y de contrarrestar la pérdida de competitividad de los productos nacionales de exportación debido, entre otras cosas, al proceso inflacionario interno. De las medidas instrumentadas en el sexenio destacan las diversas modificaciones en el mercado cambiario. Se establecieron dos paridades; una de mercado libre y otra de mercado controlado, con una tendencia a la unificación conforme transcurría el sexenio, - más esto nunca llegó a concretarse, sólo se redujo el diferencial entre ambos. Con estas modificaciones se perseguía eliminar la inestabilidad cambiaria, incentivar las exportaciones, eliminar importaciones no prioritarias, substituir importaciones prioritarias y desalentar el efecto del componente - importado en el índice de precios.

A raíz de la galopante fuga de capitales de 1982 y que -- persistió con menor intensidad a la largo del sexenio y la -- aguda caída de las reservas internacionales del Banco Central en 1982, así como el uso para el pago de la deuda externa, -- las importaciones sufrieron una brutal reducción. Siendo Mé-- xico un país con un alto componente importado, que para cre-- cer necesita importar, la reducción de la importaciones tuvo un efecto significativo sobre la actividad económica.

Por esta razón, a partir de 1983 la balanza de pagos mos-- tró una sensible mejoría. Por primera vez en mucho tiempo ma-- nifestó un superávit en cuenta corriente; pero este superá-- vit no provenía, como hubiese sido deseable, de un incremento sustancial de las exportaciones sino como producto de la caí-- da brusca de las importaciones, inducida en parte por la pro-- pia crisis y por la política económica con que se le enfren-- tó.

La obtención de superávits en la cuentas con el exterior desempeño un papel muy importante a lo largo de esos seis - - años. Desde el inicio de la administración se estableció co-- mo parte fundamental de la estrategia económica, el cabal cum-- plimiento del servicio de la deuda externa, en tal sentido, -- revistió especial relevancia la generación de recursos finan-- cieras por esa vía para hacer frente a esos compromisos.

Tanto fue su peso relativo, o mejor dicho el compromiso -- de pagar la deuda, que por ejemplo, en 1984 cuando se presen-- taron los primeros indicios de recuperación y las importacio-- nes fueron presionadas al alza para responder a los requeri-- mientos del crecimiento y por consiguiente, las divisas esca-- searían, se puso en marcha un proceso de corrección que frenó las expectativas de crecimiento, de manera tal que el superá--

vit siguió ocupándose para el servicio del crédito externo. - Se abortó el proceso de recuperación.

Por lo demás, el régimen se vio envuelto en el dilema de utilizar el tipo de cambio como instrumento antinflacionario lo que requeriría de la sobrevaluación, o como instrumento de promoción de las exportaciones que requeriría de la subvaluación. Como ambos casos son excluyentes entre sí; las evidencias muestran que se eligió la segunda opción por lo menos durante los primeros 5 años, posteriormente se buscó neutralizar su efecto inflacionario disminuyendo el ritmo de desalijamiento.

El fomento a las exportaciones y las mayores entradas por los conceptos de turismo e industria maquiladora constituyeron el otro frente para mejorar la situación de balanza de pagos.

No obstante, la política de tipo de cambio que se siguió contenía serias limitaciones. La política de ajustes era un elemento que avivaba el fuego inestabilizador y alentaba la compra de dólares con fines especulativos, por lo que, en un periodo de recesión económica con escasas expectativas para la inversión productiva, se propició un manejo netamente especulativo de este instrumento, si a esto agregamos que por regla general la paridad de tipo controlado se deslizaba al mismo ritmo que el libre, se puede concluir que la política seguida en este sentido fue un factor de desaliento a la inversión productiva, independientemente de su impacto inflacionario.

Desde la óptica oficial la superación del desequilibrio en las finanzas públicas era condición indispensable para en-

trar a una etapa de crecimiento sostenido, así como un aspecto del cambio estructural de primer orden, por lo que se convirtió en uno de los objetivos prioritarios.

Aunque el saneamiento de las finanzas públicas abarca varias cuestiones, todas las medidas instrumentadas pueden sintetizarse en una política general de aumentar los ingresos - por un lado y por el otro reducir los gastos. Sobre esto el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala: "...La reordenación de las finanzas públicas da un paso importante tanto en la racionalización del gasto público como el aumento de los ingresos, a través de impuestos y de precios y tarifas" (2).

El aumento de los ingresos contempló varias medidas; en el ámbito fiscal se elevaron los impuestos indirectos especialmente el IVA al pasar del 10 al 15% al tiempo que se extendía la cobertura de los bienes sujetos a dicho régimen, se ampliaron los mecanismos de fiscalización y las medidas tendientes a evitar la evasión fiscal. Por otra parte, desde los inicios del sexenio se incrementaron sustantivamente los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el Estado.

El aumento de los ingresos del sector público recayó principalmente en los impuestos indirectos, en la modificación de los precios relativos de los bienes del sector y en menor medida, ante la debilidad de la actividad económica, en el Impuesto Sobre la Renta.

Por el lado de los egresos también se actuó en varios frentes. La medida más importante en este renglón fue la drástica caída del gasto público. Se buscó "...adecuar su crecimiento a la capacidad de la economía de absorberlo pro--

(2) SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 1a. edición mayo de 1983 pág. 120

ductivamente y financiarlo sin presionar la inflación" (3). - Bajo la consigna de bajar el déficit público, el presupuesto en todas las áreas quedó restringido. Como resultado la inversión pública tuvo un severo descenso. El gasto de inversión sufrió la mayor parte del ajuste ante la mayor dificultad para contraer el gasto corriente; no obstante, el mantenimiento de la austeridad en este último rubro con el propósito de fortalecer el ahorro público se convirtió a fuerza de perseverar en verdaderas metas de esa administración.

La desaparición de la "economía ficción" fue también un aspecto esencial en la reordenación de las finanzas estatales. Ello comprende sobre todo la eliminación de los subsidios estatales aún los de los bienes básicos, por considerar que en el pasado actuaron -según versión oficial- como distorsionadores de una "sana" asignación de recursos en la economía; además, bajo el argumento de que éstos no llegaban a los grupos a los que estaban dirigidos, se verificó una reducción importante en cuanto a su monto y orientación.

Haciendo abstracción del costo que tuvo esta medida en -- términos económicos, las finanzas públicas mostraron una sensible mejoría. Tan sólo en 1983, el déficit público se redujo de cerca del 18% del PIB en 1982 a 8.7% y para los años siguientes se mantuvo por esos niveles. A pesar de que en la -- corrección del déficit se tuvo un éxito relativo, se engendraron fuertes problemas de no fácil solución que cuestionan los logros obtenidos. La contracción del gasto público tuvo un -- impacto demoledor sobre el sistema económico. La sensible -- caída del gasto de inversión mostró una tendencia decreciente en todo el periodo, en 1982 su monto equivalía a 9.3% del PIB y en 1987 sólo el 5.1% (4). Desafortunadamente sus consecuencias se sentirán en el mediano plazo; el crecimiento económi-

(3) Idem. pág. 121

(4) González M., Héctor. Origen y costos de la deuda interna. El Economista Mexicano CNE No. 1 Vol. XX tercer trimestre de 1988. pág. 70.

co se someterá a una camisa de fuerza al limitarse por insuficiencia y obsolescencia del acervo de capital.

La austeridad a ultranza impuesta en el gasto corriente - se ha manifestado negativamente para el conjunto de la economía y para el propio sector público. La economía se ha visto afectada por la sensible reducción de las compras del sector y por la brutal reducción de los sueldos y salarios de la burocracia, factores que han contribuido a la depresión del mercado interno.

Por el lado de los subsidios sus consecuencias fueron igualmente graves. Los subsidios operan como un mecanismo compensatorio que busca aminorar los efectos de desigualdad que el propio capitalismo genera y que se ve acelerado o amortiguado por la estrategia de desarrollo a que se ciña un país. Para el caso de México, dicha estrategia presenta como una de sus particularidades el aceleramiento de la desigualdad social. Sin embargo, a lo largo de este siglo, sobre todo a partir de 1940, se ha configurado un extenso sistema de subsidios que persigue la atenuación de la desigualdad, a su vez que se constituye en una de las fuentes de legitimidad del Estado al presentarse como "Estado Benefactor". Por esta razón, el desmantelamiento de los subsidios ha provocado la acentuación de la desigualdad; la sociedad mexicana en este lapso se volvió más desigual, afectando a los grupos medios y bajos con la retirada del "Estado Benefactor".

El hecho de que los subsidios no lleguen íntegramente a los grupos que se busca beneficiar no es, en modo alguno, argumento válido para su retiro, más bien lo que procede es su correcta aplicación en términos de instrumentación para hacerlos llegar a los grupos más débiles y en ningún caso su eliminación.

No obstante, ello responde a la lógica -como veremos más adelante- de la retirada del "Estado benefactor" propugnada por los grupos empresariales a nivel mundial como solución a la crisis; solución a la que el gobierno de la madriano se alineó.

Por otra parte, en el área financiera se buscó la modificación de sus normas de comportamiento. En el aspecto monetario se ha observado una tendencia decreciente de la oferta monetaria tratando de adecuarla al ritmo de crecimiento del producto para no alentar presiones inflacionarias. Asimismo, el Banco de México redujo su nivel de financiamiento ante la baja en el déficit público, pero su persistencia obligó al gobierno a buscar fuentes alternativas de recursos; se renunció a la emisión de dinero como vía de financiamiento por representar una forma indeseada de cubrir el déficit público pues la emisión excesiva de circulante impactó el nivel de precios de la economía. Se recorrió a la colocación de valores gubernamentales de gran liquidez, esto tuvo por consecuencia el incremento de la deuda interna que presionó a las finanzas públicas en virtud de pagar tasas de interés flotantes y el manejo especulativo que hicieron de estos instrumentos los dueños del dinero en el país aumentando sustancialmente las erogaciones que por concepto de pago de intereses internos hizo el erario público. De esta manera, el sector público compitió por los escasos recursos financieros con que contaba la sociedad, esta acción consumió la mayor parte de los recursos financieros disponibles y repercutió negativamente la rentabilidad general de la economía especialmente en la esfera productiva.

La presión que sobre las finanzas públicas representó el aumento de la deuda interna indujo al gobierno a buscar reducciones compensatorias en el gasto público con todas las consecuencias que sobre la actividad económica trajo consigo. Se -

creó una paradoja en este rubro; el afán por cubrir el déficit público terminó por ensancharlo por los aumentos en el pago de intereses. Una consecuencia verdaderamente grave del proceso fue el retraimiento de la inversión productiva ante los mayores rendimientos que se ofrecían en el mercado financiero; el gobierno alentaba la especulación y ponía en entredicho la viabilidad productiva del país.

La política de tasas de interés también sufrió modificaciones. La política general consiste en otorgar rendimientos positivos, esto es, las tasas estuvieron en niveles superiores a los de la inflación. El propósito expreso fue el fomento -- del ahorro interno y contener las fugas de capital que a pesar de todo siguieron manifestándose en la mayor parte del sexenio. Los lineamientos seguidos en materia de tasa de interés se -- plasmó en el siguiente párrafo: "En relación al gasto público, ...se está estimulando su ahorro mediante una política de tasas de interés flexibles. Esto permite generar y retener en -- el país un volumen adecuado de recursos para satisfacer las ne -- cesidades internas" (5). Los efectos de esa política fueron -- marcadamente contraccionistas y afectaron tanto a la planta -- productiva como al propio sector público. Al elevarse las ta -- sas de interés el crédito se volvió más inaccesible para las -- empresas medianas y pequeñas, para tener acceso necesitaban -- realizar un gran esfuerzo para incrementar la productividad, -- cuestión que la mayoría de éstas no estaban en posibilidad de -- realizar pues la crisis las colocó en una situación angustio -- sa. De ahí que sólo las empresas grandes pudieran obtener los -- créditos debido a su condición oligopólica en el mercado. En -- tonces, la política de tasas de interés se convirtió en un fac -- tor que ayudó a eliminar a los productores "ineficientes". -- Aún más, los ajustes continuos inhibieron la inversión produc -- tiva y alentó el proceso inflacionario por efectos en los cos --

(5) Idem. pág. 121

tos. Para el sector público significó una mayor erogación - por pago de intereses a sus acreedores internos.

Según la versión keynesiana, el ahorro depende principalmente del ingreso y del nivel de tasas de interés. Resulta evidente, sin embargo, que en un escenario caracterizado por la caída brutal del ingreso de la mayoría de la población no se podía ahorrar aún cuando se ofrecieron rendimientos positivos. El ahorro, por consiguiente, se volvió privilegio de un reducido grupo social, que aprovechó las ventajas de la política de tasas de interés. Por lo demás, sobra decir con dicha política el gobierno se presionaba asimismo, contrafa la inversión productiva, alentaba la inflación y premiaba a un reducido grupo de especuladores.

El control y desaceleramiento de la inflación fue uno de los aspectos nodales a atender por la política económica. Según la versión oficial, la inflación tiene su causa en un desfazamiento entre la oferta y la demanda. Concretamente - la expansión de la demanda a un ritmo más rápido que el de la oferta, es identificada como el factor causal más importante. Se sostiene adicionalmente, que ese desfase es inducido en gran parte por una política económica de corte expansivo, especialmente por la emisión excesiva de circulante.

Bajo esta lógica, el mejor remedio para ese mal es la adecuación del ritmo de crecimiento de la demanda al de la oferta. El planteamiento de medidas incluyó un conjunto de acciones tendientes a incidir sobre las expectativas inflacionarias y sobre el mantenimiento de los niveles de producción.

Esta adecuación se apoyó en la eliminación del déficit

público, lo que se tradujo en austeridad crónica para el gobierno y se tomaron diversas medidas para incrementar el caudal de sus ingresos. La austeridad se ejerció mediante la caída brutal del gasto público; la estrategia para incrementar los ingresos se basaba en el alza de las tasas impositivas (indirectos) y en los precios y tarifas de los bienes gubernamentales. La revisión continua de las tasa de interés para fomentar el ahorro privado y sobre todo la drástica pérdida del poder adquisitivo de los salarios fueron otros frentes en que se actuó para la contención de la demanda.

Por otra parte, reconociendo que el crecimiento excesivo del medio circulante impacta el índice de precios se instrumentó, en la esfera monetaria, una política de restricción de la emisión de dinero.

La ortodoxia monetaria que propone el estancamiento como solución indujo a que el nivel de actividad económica se contrajera. Aún así, el ataque a la inflación por esta vía tuvo éxito parcialmente. Si bien fue posible evitar la aceleración y lograr incluso disminuirse, el índice de precios siguió observando tasas de crecimiento no registradas hasta antes de 1982. Es a partir de 1988 con la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica cuando se lograron avances significativos en este rubro. Tal estrategia tuvo resultados positivos al descansar en la inmovilidad de los precios de los bienes públicos y de la fuerza de trabajo. Empero, se consiguió debilitando las condiciones de la economía. Se aceleró el proceso de estancamiento con todas sus consecuencias sobre los niveles de empleo y de bienestar, los asalariados perdieron aproximadamente el 63% de su poder adquisitivo en esos seis años.

El propio sector público resintió los efectos de esa política contraccionista al jugar la austeridad un papel importante en el combate a la inflación. La reestructuración del Estado, en que se le asigna un nuevo rol a desempeñar en la reproducción social, desarticulando parte de su aparato productivo y distributivo para dar paso al reforzamiento de la acción de los agentes privados como conductores del desarrollo y consecuentemente, dar curso a que las fuerzas del mercado regulen la actividad económica, se convirtió en parte esencial del proyecto económico buscado por el régimen de -- De la Madrid. Desde luego, esta cuestión influyó decisivamente en el manejo de conglomerado de empresas estatales.

## 2.- Política de Empresa Pública

La escuela monetarista o neoliberal sostiene que el Estado es ineficiente para actuar como agente económico por lo que considera que debe abstenerse de participar en la economía, pues el libre juego de las fuerzas del mercado es el mejor mecanismo de regulación y de asignación de recursos. El Estado -sostiene la corriente neoliberal- al participar en la esfera productiva o comercial en aras de impulsar el crecimiento, al ser ineficiente, termina por distorsionar -- toda la estructura productiva hasta hoy conquistada y aún el proceso "natural" de equilibrio a que tiende el sistema en su conjunto y por ende, obstaculiza la dinámica económica y conlleva, forzosamente, el uso deficiente de los recursos.

De ahí que, bajo esta óptica, la presencia del Estado en los asuntos económicos de nociva; sus funciones deben -- constreñirse a aquellas áreas no relacionadas con factores -- económicos, es decir, administración de justicia, defensa, -- etc.

La administración De la madriana hizo suya esta concepción al propugnar por una modificación del papel del Estado en la economía. De hecho, toda la política económica del período estuvo inspirada en los cánones neoliberales. Se sostuvo que deberían redefinirse las funciones estatales como - paso previo e indispensable para retomar el crecimiento.

Los argumentos de esta redefinición fueron disímboles - pero todas apuntaban a limitar su espectro de funciones económicas. Se argumentó que la presencia económica del Estado era gigantesca, al grado de inhibir la actividad de los particulares; que el Estado requerido por la sociedad debe ser "fuerte" y "eficiente", no "obeso"; que existe presencia es total en ramas donde no se justifica o que ésta ha perdido - vigencia, que por tanto, pueden ser atendidas por el sector - privado; que existen entidades que se incorporaron al sector público de manera no planeada, sin objetivos claros y - que no contribuyen al logro de sus propósitos. Se trata, en principio, de alentar la acción privada disminuyendo la del sector público, como si ambos fueran excluyentes, siendo que la acción pública complementa y estimula a la privada.

Entonces, el Estado debería, en primera instancia, re-plantear sus objetivos y desechar (o retirarse) de aquello que no contribuye a la consecución de sus metas. El proceso de redefinición implicó la reestructuración del sector; ésta - se basó en la eliminación de las actividades no sustantivas para reforzar lo "prioritario y estratégico"

En teoría, la reestructuración sería benéfica para el - propio sector público, al permitirle canalizar sus esfuerzos y recursos financieros -que consumían las entidades no estra - tégicas ni prioritarias- hacia aquellas actividades que se -

mantendrán bajo su égida.

Por supuesto, aunque la reestructuración abarcaba tanto a la administración central como al ámbito paraestatal, fue en este último donde se realizaron las modificaciones más significativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) estableció las directrices de la política de reestructuración de las E.P.

En el diagnóstico del PND acerca de la importancia de la E.P. se reconoce su jerarquía como instrumento de primer orden de la política económica y su presencia en la actividad productiva que ha sido fundamental para la conformación de la planta industrial y niveles de crecimiento hasta ahora logrados. Sin embargo, se reconoce también que enfrenta graves problemas. En lo concerniente al logro de sus objetivos se afirma que a pesar del incremento relativo de la actividad estatal durante el período previo a 1983 éstos no se han alcanzado -en los rubros económico y social- con la celeridad deseada para que justifiquen su presencia en el sector paraestatal.

Por otra parte, al conglomerado de E.P. lo aquejaban - problemas financieros, administrativos, laborales, y tecnológicos que se convirtieron en un dique para el cumplimiento - de muchos objetivos.

Según el PNU, en el aspecto administrativo, existe una discordinación entre la política económica general y las actividades de la E.P. con lo cual la primera pierde eficacia y potencialidad. En lo financiero, el excedente que pudiera

permitir su operación y crecimiento sobre bases sanas ha venido decreciendo paulatinamente lo que la ha conducido a una dependencia excesiva del endeudamiento externo y de las transferencias del gobierno federal, ocasionando que pierdan autonomía frente a este último. La E.P. como unidad productora de bienes y servicios, si bien debe regularse por los criterios generales de la política económica debe mantener un cierto -- rango de independencia que le permita encarar su problemática particular); este deterioro financiero tiene su origen en la casi nula correspondencia que guarda la estructura de sus precios y tarifas con respecto a los costos de producción. A su vez la E.P. hasta ahora ha sido incapaz de articular una política de compras que apoye a la pequeña y mediana industria y - establezca directrices sobre el consumo. Se han desperdiciado sus potencialidades en cuanto instrumento de promoción de sectores que han sufrido un atraso relativo en su desarrollo.

A la E.P. se le ha asignado tradicionalmente, un importante papel en la consecución de los objetivos de empleo, lo que ha obstaculizado el logro de una mayor eficiencia, operativa y el aumento de su productividad. Se han excluido mutuamente los objetivos de tipo social y el equilibrio financiero que toda unidad productora debe guardar. Se ha exigido a la E.P., por ser patrimonio estatal, cumpla con estas dos funciones sin considerar la contraposición entre ellas; El gobierno optó por el "realismo económico", es decir, se puso mayor énfasis en el equilibrio financiero y se relegaron los objetivos sociales.

En el aspecto tecnológico, algunas empresas están dotadas de tecnologías intensivas en capital que resulta contraria a la dotación nacional de factores, presionan la balanza de pagos (por ser importadas) y excluyen al factor trabajo. -

sin duda nuestro más abundante recurso. Por último, se señala la inexistencia de un balance permanente que ponga de manifiesto el beneficio que reporta a la sociedad la operación de cada una de las E.P., que justifique su presencia en el sector público.

En síntesis, el diagnóstico del PND establece que el -- crecimiento de la participación del Estado en la economía se ha visto aparejado por una mayor problemática para el manejo del sector paraestatal. La expansión estatal no contribuyó como se esperaba a la resolución de los problemas económicos; las E.P. enfrentan una compleja problemática interna que ha impedido realizar las funciones que en términos de política económica se le han encomendado. Destaca el hecho de que el diagnóstico en vez de centrarse en señalar el balance de la -- importancia del conjunto de empresas estatales en el comportamiento de la economía, es decir, señalar logros y fallas en cuanto a su contribución en la consecución de los objetivos nacionales e influencia en el espectro macroeconómico, el estudio se ubique en puntualizar la serie de problemas internos que las aquejan con lo que se pierde la perspectiva de su incidencia en el ámbito nacional.

La omisión de su importante papel así como su inserción en la economía pudiera interpretarse como un propósito deliberado de minimizar su trascendencia como instrumento de política económica mediante la cual el Estado ha apuntalado el proceso de industrialización en el país.

La política de E.P. se encaminó al logro de diversos objetivos entre los que destacan: fortalecimiento de carácter mixto de la economía, participando de manera exclusiva en los sectores que establece la Constitución y de manera complemen-

taria con los sectores privado y social en el impulso de aquellas áreas consideradas prioritarias; incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; y fortalecer a las ramas productivas no cubiertas adecuadamente por la iniciativa privada ya sea por magnitud y riesgo de la inversión, largos plazos de maduración o por pocas expectativas de una tasa de rendimiento atractiva; fortalecimiento de la planta productiva nacional a través de la búsqueda de una mayor integración vertical y horizontal. La E.P. debe modernizarse, incrementar su productividad, adaptarse de manera paulatina a la dotación interna de recursos y a las condiciones prevalentes de la economía, reubicarse hacia regiones donde encuentre mejores condiciones de operación promoviendo un desarrollo regional menos desequilibrado y dinamizando los mercados de las regiones en que se instale, revertir el proceso de creciente de su excedente generado obteniendo un mayor ahorro corriente y disponibilidad de divisas para contribuir al financiamiento del desarrollo, etc.

Definidos los propósitos a seguir por la política de E.P. se emprendieron diversas acciones: a) el Estado debería participar fundamentalmente en las áreas consideradas estratégicas y prioritarias, lo que implica dejar de lado su expansión en los sectores no encuadrados en esa clasificación, para ello, se podrán crear o liquidar E.P.; b) se instrumentaron programas donde con carácter obligatorio, se fijaron metas de producción y de productividad, de racionalización, de divisas y de óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada de las E.P.; c) se disminuyó al máximo el acceso al crédito externo, al empleo, a los subsidios y a las aportaciones de capital, y d) se ajustaron periódicamente los precios y tarifas del sector paraestatal.

Estas medidas significaron un trastocamiento de la política tradicional con que se habían manejado. Las paraestatales debían allegarse recursos que provinieran de su propia actividad para no depender excesivamente del apoyo financiero del Gobierno Federal, los ajustes a los precios y tarifas encaminados a mejorar la situación financiera de las empresas se inscriben en esa lógica; en tanto que, por otra parte, se delimitan con precisión las fronteras de participación estatal, -tomando como columna vertebral a los sectores que la Constitución reserva de manera exclusiva al Estado.

En un plano más concreto el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (6) (PRONAFCE) define los campos de acción de los tres principales agentes económicos: Estado, Sector Privado y Sector Social. El sector paraestatal concentraría sus funciones -en coordinación con el PND- en actividades estratégicas reservadas con exclusividad al Estado; por sí sólo o en complementareidad con los sectores privado y social en ramas prioritarias.

En la industria manufacturera, la participación estatal es privativa, sin posibilidad de intervención de otros sectores, en las ramas de refinación de petróleo y derivados y de petroquímica básica. Desde luego, no es esta única rama donde el sector público mantiene la exclusividad, la Constitución en su artículo 28 establece claramente los campos específicos de la acción estatal. En lo que atañe a la intervención considerada prioritaria el sector público se ciñe a actividades con elevados montos de inversión, largos plazos de maduración y las que utilicen tecnologías de punta; éstas comprenden las industrias básicas de hierro y el acero, fertilizantes, tractores, equipo de transporte, motores diesel para autobuses y camiones de carga y minerales no ferrosos.

(6) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-88, México 1984.

El resto de las actividades industriales se ha dividido en dos subgrupos según la participación estatal: a) la de -- participación complementaria y b) la de participación no recomendable.

Dentro del primer subgrupo se contemplan actividades desarrolladas por las fuerzas del mercado, lo que presupone una participación protagónica de los sectores privado y social. - Sólo en caso de que el desarrollo de esas actividades por esta vía sea insuficiente, que no responda a las necesidades o requerimientos de otros sectores el Estado participa en primera instancia con instrumentos indirectos (políticas de fomento y regulación) y como último recurso, crear empresas sea - coinversión o mayoritarias.

Finalmente, el PONA FICE considera no recomendable la participación estatal en 20 ramas industriales porque, en su visión los productos de estas ramas no son prioritarios o están atendidos adecuadamente por los otros sectores lo que asegura un abasto óptimo.

Asimismo, la participación estatal en sus aspectos prioritarios y de complementareidad está siempre sujeta a revisión y es flexible con el propósito de replantear, si se consideraba necesario, incrementar su participación o retirarse de algún sector según el caso. Evidentemente, esto introduce un factor de discrecionalidad, con lo que el Programa pierde parte de su carácter rector, quedando más bien su manejo sujeto a las decisiones de la autoridad.

En congruencia con la política general de reducir la influencia estatal para dejar un mayor espacio a las fuerzas del mercado, se plantea desde los inicios de la administración la

retirada del sector público de diversas áreas; proceso que -- implica necesariamente la eliminación de algunas E.P. Para -- según discurso oficial-- establecer una delimitación precisa de la frontera de participación estatal que anteriormente se en -- contraba muy difusa.

Primeramente, el proceso de reestructuración se dirige ha -- cia aquellas E.P. que se integraron al conjunto estatal de ma -- nera "no planeada", que pasaron a tutela del Estado influencia -- dos por una coyuntura y no por formar parte de proyectos de -- largo plazo y que por tanto su contribución a los objetivos de impulso a la dinámica económica, preservación del status -- quo y de la legitimidad del aparato estatal es de poca cuantía, -- por no decir nula. Por supuesto, esas E.P. no se encuentran, en áreas estratégicas ni prioritarias por el hecho mismo de ha -- berse incorporado al sector público de manera fortuita. La -- reestructuración debería permitir --según la apreciación del -- Gobierno Federal-- concentrar los recursos de que disponía a -- los sectores definidos de participación estatal exclusiva por -- la Constitución y aquellos que se consideren prioritarios.

De acuerdo al proyecto de reestructuración, sus alcances serían de gran magnitud, ya que afectaría aproximadamente al 65% de las entidades considerando su conformación de 1982. -- Bajo estos criterios de desincorporación han salido del sector oficial indistintamente la producción de automóviles, cemento, porcelana y loza, textiles, refrescos, bicicletas, química y petroquímica secundaria. A raíz del Pacto de Solidaridad Económica (1987-1988) el proceso se aceleró, saliendo de la pro -- ducción de minería, tractores, aerolíneas, azúcar y fertilizantes (7).

---

(7) González M. Héctor, Origen y costos de la deuda interna...  
pág. 72.

Durante su participación en el Simposio Modernización y - Empresa Pública en julio de 1988, Ignacio Pichardo Pagaza, entonces titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hizo un balance del proceso de desincorporación de entidades paraestatales de 1983 a 1988 y de la manera como se ha llevado a cabo (8). Los criterios que orientan la desincorporación a que se sometieron las entidades paraestatales resultan de diversas consideraciones referentes a la situación - que guardan las empresas en los aspectos financiero, operativo, comercial, administrativo y legal. A juicio del gobierno, son susceptibles de liquidación o extinción aquellas empresas cuyas actividades se duplican, las que han alcanzado los propósitos para lo que fueron creadas, las que no cumplen con sus fines u objeto social, o aquellas con financiamiento propio - tan raquítico que impide mantener su operación a menos que se le inyecten recursos gubernamentales.

La fusión se aplicó cuando era posible, por la relación - existente, la unificación de programas y la optimización de -- los recursos financieros, técnicos y humanos. La transferencia a los Estados se realizó con el propósito principal del -- fortalecimiento de las regiones donde las empresas se ubican - y que les permiten mejores condiciones de operación. Finalmente, se sometieron a proceso de venta las entidades que no reeviden ni el carácter de estratégicas ni de prioritarias y por ende, su permanencia en el ámbito estatal es superfluo.

Por otra parte, conforme al marco jurídico vigente, aquellas E.P. creadas por disposición del Poder Legislativo su desincorporación se someten a consideración de ese poder, en tanto que las creadas por disposición del Ejecutivo Federal su -- desincorporación es ejecutada por un acto del mismo Ejecutivo.

---

(8) Pichardo P., Ignacio, El Cambio Estructural en la Empresa Pública. En El Economista Mexicano No. 2 y 3 Vol XX Cuarto Trimestre de 1988 y primero de 1989. De aquí en adelante los datos provendrán de esta fuente, hasta que se indique lo contrario.

Al mes de diciembre de 1982 el sector paraestatal estaba conformado por 1 155 entidades, de estas, 103 eran organismos descentralizados, 749 empresas de participación estatal mayoritaria, 80 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos. A estas hay que agregar 59 nuevas entidades creadas a lo largo del sexenio con lo que se llegó a un total de 1 214 entidades. De ese número, al 30 de junio de 1988, 717 se habían sujetado al proceso de desincorporación, ello aunado a las 48 desincorporaciones a que dio lugar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en virtud de ser de participación estatal minoritaria y fideicomisos que no revisten carácter público -- eleva a 765 las entidades adscritas al régimen de desincorporación que representan el 63% de las 1 214 entidades que constituyen el universo paraestatal. Únicamente 449 E.P. no fueron sometidas a ese proceso.

Las 717 desincorporaciones se efectuaron mediante las siguientes vías: 258 liquidaciones, 135 por extinción, 78 fusiones, 28 por transferencia y 218 por venta. De ellas, las liquidaciones y extinciones representan el 55% de las desincorporaciones, las fusiones el 11%, las transferencias el 4% y las ventas el 30%. Asimismo, los procesos de separación de la tutela estatal, se centraron en las empresas de participación estatal mayoritaria (más atractivas para el sector privado) con 70%, siguiéndole los fideicomisos con el 21%, las empresas de participación estatal minoritaria con el 5% y los organismos descentralizados con 4%.

En lo referente a la ejecución de las decisiones de desincorporación, al 30 de junio de 1988 se habían concluido 442 de las 717, que equivalen al 62%, este es un indicador de que a pesar de las dificultades económicas del país el proceso ha tenido un avance significativo. Las liquidaciones y ventas son

las que han enfrentado los mayores obstáculos; las trabas de orden jurídico son la principal dificultad para acelerar las liquidaciones, en el caso de las ventas su lentitud se explica por la reticencia del sector privado para la adquisición de empresas cuya rentabilidad y solvencia financiera está en duda. Los procesos de transferencia, fusión y extensión por su parte mostraron avances mayores siendo superiores al 80% debido al mayor margen de maniobra que se observó en este sentido.

Con el propósito de estimar el impacto de las desincorporaciones en el ámbito macroeconómico, el documento de Pichardo Pagaza, tomando como base las Cuentas de Producción del Sector Público que registran a 235 entidades que representan más del 90% de la producción estatal, extrajo conclusiones interesantes: a) considerando la totalidad de la producción de las Cuentas de Producción del Sector Público el PIB de las empresas desincorporadas representa el 2.5% del total paraestatal; b) descontando la producción de PEMEX -muy importante en términos del sector paraestatal y aún de la propia economía nacional- y la de las entidades financieras, el peso de las desincorporaciones en el PIB se incrementa a 14.6%; c) el impacto en el grupo de las 27 empresas controladas presupuestalmente representa el 1.2%, si de éstas se excluye a PEMEX, pasa a ser de 13.%, y; d) respecto a las entidades sujetas a control indirecto -no controladas presupuestalmente- sin considerar a las instituciones financieras el efecto de la desincorporación corresponde a 15.5% de la producción pública.

Tomando como parámetro la relación entre el PIB generado por el sector público y el de las empresas desincorporadas se infirieron conclusiones similares a las anteriores; conside-

rando el PIB del sector público en su conjunto (incluyendo a las del sector central y paraestatal) el importe de las desincorporaciones es de 2.1%; los impactos más significativos se localizan a nivel sectorial, en las actividades mineras - la desincorporación representó el 29.6% del PIB estatal a -- raíz de la retirada de la esfera oficial a la Compañía Mine- ra de Cananea, Impulsora Minera de Angangeo y la Compañía -- Minera La Unión. En la industria manufacturera no petrolera el impacto fue de 31.7%.

Por otra parte, según el tipo de producto el Estado se - ha retirado totalmente de diversas ramas. De la industria automotriz con la retirada de Renault de México, Vehículos - Automotores Mexicanos, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tracto- res Agrícolas y empresas filiales del grupo Dina; de los pro- ductos electrodomésticos con la desincorporación de las - -- empresas del grupo Productos Domésticos Somex (Acrox, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufactu- rera Copomex); de la producción de bienes de capital con la enajenación de Fairbanks Morse, Mecánica Falk, Cabezas de Ace- ro Kikapoo, Productora Mexicana de Tubos, los Astilleros de Guaymas y Ensenada y Perfiles Estructurales de Durango, etc.

Del sector productor de bienes intermedios el Estado se retira totalmente de 5 ramas: hilados y tejidos de fibras - blandas al desincorporar el grupo Hilos Cadena y la Nueva Na- cional Textil Manufacturera; hilados y tejidos de fibras duras, con la transferencia al Gobierno de Yucatán de Cordemex; de la química básica desincorporando a Cloro de Tehuantepec y So- sa Texcoco; de las resinas sintéticas y fibras artificiales - desincorporando a Fibras Nacionales de Acrílico Poliestireno y Derivados, Polietileno de Monterrey entre otras y de las - industrias básicas de metales no ferrosos con la venta de --

Zincamex.

De la industria de bienes de consumo no duradero la actividad estatal se retira, en términos absolutos, de 4 ramas; de la preparación de frutas y legumbres con la enajenación del Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, de los refrescos embotellados mediante la venta de Garbí Crespo, de las prendas de vestir desincorporando a la Sociedad Cooperativa de Vestuario y Equipo y de los productos medicinales al vender Proquivemex División Farmacéutica.

Por supuesto las acciones de desprendimiento de empresas estatales no es, ni puede ser, un objetivo en si mismo; son medidas circunscritas a la política económica encaminada a modificar a la economía nacional y el papel del Estado en ésta. En una perspectiva más global, implica una redefinición del proyecto de nación, acuerdo al sustentado por los grupos dominantes.

La redimensión estatal es parte esencial del proyecto de nación; la tendencia a minimizar su presencia económica, a parte de conllevar de manera intrínseca el impulso a la acción privada como agente rector del desarrollo, con la concreción de la venta de empresas, lo que ha cambiado tal vez de manera irreversible, es la forma de desarrollar al país y con ello el grado de desequilibrio de las fuerzas sociales y la independencia económica y política del país.

Particularmente, con la política de desincorporación de E.P. se ha fortalecido a los grupos de mayor poder económico; en la mayor parte de los casos, tratándose de empresas rentables, han sido adquiridas por estos grupos, permitiéndoles la constitución o reforzamiento de estructuras monopólicas y

oligopólicas. Por su parte, el sector social organizado (so-  
bre todo los sindicatos) han sido, aunque en un pequeño núme-  
ro de casos, el comprador forzado a algunas entidades por  
la expectativa de la desaparición de las fuentes de empleo.  
Esta situación ha conducido a una mayor oligopolización de la  
economía; los grupos económicamente poderosos se han vuelto --  
aún más. Por esta razón, los diversos grupos empresariales -  
han visto con beneplácito la redimensión del sector paraesta-  
tal y exigen la profundización de las medidas en ese sentido,  
llegando inclusive a plantear la venta de las empresas en --  
las áreas que la Constitución reserva de manera exclusiva al  
Estado.

Se ha tendido, evidentemente, a crear las condiciones ne-  
cesarias para el resurgimiento de un tipo de libertad de - -  
empresa que el país ya había superado con resultados positi-  
vos; en base a esta situación el Estado dejó de ser lo que  
era hasta hace poco: el defensor e interesado en hacer cre-  
cer las áreas económicas que ha abarcado, para convertirse,  
justamente, en el más firme impulsor de la libre empresa, lo  
que implica -repito- una profunda transformación económica -  
y política del país.

Ugo Pipitone sostiene que el Estado social contiene tres  
partes principales: neocorporativo, benefactor e interventor  
(9) cuyas características fueron conformándose y desarrollán-  
dose a partir de los años cincuenta como producto y apareja-  
do a la etapa de crecimiento que tuvieron los países desarro-  
llados después de la segunda guerra mundial y que a partir -  
de los setentas, con los primeros sistemas de la crisis eco-  
nómica se busca reorientar en diversas direcciones.

Esto es, el crecimiento económico de los años previos a

---

(9) Pipitone, Ugo, El capitalismo que cambia Ed. Era México,  
1936 1a. edición.

la irrupción de la crisis en 1970 trajo consigo proceso de incremento en los niveles de bienestar y de "socialización" de las decisiones políticas fundamentales; las clases dominadas vieron mejorada su posición económica y política. Sin embargo, al tiempo que la economía mundial ingresaba a la década de los setentas, esos procesos se interrumpieron, operando la tendencia contraria; como es característico en todo periodo de crisis, los niveles de bienestar decayeron.

Más aún, desde la óptica de los sectores dominantes el fortalecimiento de la presencia del proletariado y de la actividad estatal que desembocaron en un conjunto de beneficios hacia los trabajadores son las causas principales de la crisis de los setentas.

Por ende, como solución a la crisis se propone debilitar la presencia del sector laboral en diversos ámbitos y del Estado como promotor de acciones de beneficio social. En suma, había demasiada democracia y el sistema de bienestar estaba muy extendido lo que afectó las tasas de rentabilidad que a la postre redundaron en la crisis; para reactivarlas y retomar el crecimiento, hay que poner coto al desarrollo de esos factores y aún reducir los niveles existentes. Adicionalmente, el Estado como garante de esos mismos factores se ha convertido en el punto principal de presión por parte de los trabajadores. El poder se volvió visible con lo cual perdió efectividad; en consecuencia, para reducir los niveles de bienestar e injerencia laboral en las decisiones fundamentales, la reducción de las funciones estatales por lo menos en lo referente a esas cuestiones es premisa sine qua non.

La historia económica de México está fuertemente impregnada por la presencia estatal. El Estado a la vez que ha --

creado toda la infraestructura para incentivar las inversiones llegando al punto extremo de prácticamente crear a los capitalistas nacionales, ha desarrollado, paralelamente, un complejo sistema de prestaciones sociales que funcionan como - - amortiguadores de las desigualdades. Esto es, el Estado desempeña una doble función aparentemente contradictoria: de - un lado, tiene que crear las condiciones propicias para el -- florecimiento de los negocios, de otro, está obligado a crear una serie de mecanismos compensatorios tendientes a evitar la - polarización social, mecanismos dirigidos a incrementar los - niveles de bienestar de los sectores dominados.

Es esta segunda función, la que podemos denominar como la parte benefactora del Estado. Dicha función comprende varios frentes como son jubilaciones, seguro contra enfermedades, capacitación, subsidios al consumo asalariado, empleo etc. En nuestro país el Estado se ha asignado asimismo un papel preponderante en casi todos los aspectos del beneficio social; - el Estado es, por decirlo de alguna manera, omnipresente. - Las propias E.P. juegan un rol importante en este sentido.

A la E.P. se le ha concebido como parte sustancial del en granaje en el sistema de seguridad social otorgada a través - de y por el Estado, especialmente en los rubros de subsidios al consumo asalariado y empleo. Desde luego, no es únicamente en estos campos del beneficio social donde la E.P. actúa, pero sí es en dichas áreas donde su función es más trascendente. En materia de subsidios al consumo asalariado, entre - - otros, CONASUPO es la unidad encargada de la producción y comercialización de los bienes básicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, a precios inferiores en relación a los que privan en el mercado. En cuanto al empleo, la adquisición de empresas en peligro de quiebra por problemas -

financieros para mantener las fuentes de empleo son el mejor indicador en ese sentido. Sin duda, en la actualidad muchas E.P. pueden operar con niveles de empleo menores a las que -- observan sin afectar su nivel de producción; en todo caso, - la existencia de un número de empleados superior al necesario refleja la importancia de la E.P. como instrumento de impulso a la ocupación, o como mecanismo de combate al desempleo.

De ahí que, las acciones emprendidas en aspectos como: re tiro de subsidios al consumo asalariado, racionalización del empleo y venta de empresas "no estratégicas ni prioritarias", entre otros, por el impacto que producen sobre los asalaria-- dos, se inscriben en un contexto más amplio, en el abandono - por parte del Estado de su función benefactora, en cuanto entidad garante del sistema de prestaciones sociales para los - grupos subalternos. Ello implica también que el Estado deja de cumplir su papel tradicional de amortiguador de las desi-- gualdades sociales.

En síntesis, la propuesta de De la Madrid de reestructu-- rar al Estado para hacerlo "fuerte" y "eficiente" y su tajante rechazo al Estado populista, gastador y en constante expansión se reduce a la pretensión de convertirlo en un ente des-- pojado de objetivos sociales y eficiente para concentrar su - esfuerzo en apuntalar la acumulación de capital. Un Estado - sin cortapisas para los capitalistas.

## CAPITULO VII CONCLUSIONES

La historia del capitalismo tiene como uno de sus personajes principales al Estado. Este, como ente no sujeto a las limitaciones impuestas por la ganancia, posibilita -no la garantiza- la superación de problemas que amenacen la reproducción social.

Es a través de la política económica como el Estado, modifica la estructura económica. Ahora bien, las diversas políticas económicas dependiendo del peso específico que concedan al Estado en su función interventora impulsan ó desalientan la actividad de las E.P.; éstas son altamente sensibles a los vaivenes de aquellas.

Por otra parte, no existe en la teoría económica una explicación coherente y elaborada sobre la función social y génesis de la entidad paraestatal. La teoría marxista, que sostiene que la E.P. es un mecanismo para contrarrestar la caída de la tasa de ganancia o como materialización de paliativos para la conservación del status -que, es quizá la versión más profunda sobre el fenómeno. La CEPAL explica el papel de la E.P. - en el contexto latinoamericano de manera indirecta, asignándole al Estado la función de roturador de nuevos campos de actividad económica y de creador de infraestructura. Si bien - ello constituye un sólido aporte en la interpretación de los problemas de América Latina, carece de una explicación que aborde a la intervención estatal como sujeto inmerso en un complejo proceso social. Las escuelas neoclásica y monetarista cierran de plano la posibilidad de una explicación sobre el particular. La concepción neoclásica sostiene que la economía tiende por sí sola al equilibrio en el que se emplean -

adecuadamente los factores productivos sin injerencia de agentes externos.

Al centrar el análisis en la asignación óptima de recursos escasos ante diversas alternativas, pierde la perspectiva histórica acerca del desenvolvimiento económico y por ende de la influencia del Estado y de la E.P. en ese proceso. Derivado de su análisis se concluye que la acción estatal en la economía es innecesaria al tender ésta al equilibrio automático.

A su vez, los monetaristas basados en el supuesto de que el Estado es ineficiente como agente económico concluyen que su intervención en la economía sólo puede generar un agudizamiento de los problemas que se busca resolver; si bien se acepta que las economías de mercado son imperfectas, se considera al mercado como el mecanismo más idóneo para la corrección de desequilibrios. De hecho, la teoría monetarista constituye un ataque frontal al Estado interventor responsabilizándolo de la crisis de los setenta.

Para el keynesianismo la acción del Estado en el frente económico es necesaria, sobre todo en momentos de crisis; el Estado debe conducirse de manera tal que en un período corto pueda substituir a la actividad privada y mantener el nivel de crecimiento de la economía. Sin embargo, aunque esta escuela refuta la concepción neoclásica del equilibrio automático, subyace una visión de corto plazo que tiende a concebir a la dinámica estatal como un mecanismo temporal destinado a solventar situaciones de emergencia. Con ello, la importancia del Estado en la reproducción social, inmerso en un compleja trama de relaciones económicas se diluye.

De hecho, las ciencias sociales adolecen hasta la fecha de

una explicación consistente sobre el Estado y el rol que desempeña en el tejido social. La E.P. como instrumento que expresa la actividad estatal directa en la economía tampoco ha sido explicada suficientemente por esas disciplinas; para que pueda generarse dicha explicación es necesario formular, en primer término, una teoría sobre el Estado que ponga de manifiesto su incidencia en el complejo social.

Independientemente del grado de claridad con que se vislumbra la importancia de la E.P. en las sociedades contemporáneas, su desarrollo es la prueba más palpable de su función en el contexto internacional. En México, su presencia y desarrollo es inobjetable y sintetiza en gran parte la historia económica del país y aún de la infraestructura industrial lograda hasta hoy.

La conformación industrial del país está íntimamente relacionada con el Estado interventor, el Estado empresario. En un primer momento, se dedica a la creación de infraestructura e instituciones financieras con lo cual allana el camino para las inversiones privadas; se convierte así, desde el inicio, en el soporte del proceso de industrialización. Adicionalmente, la roturación de diversas ramas que, por requerir elevados montos de inversión, largos plazos de maduración y la expectativa de bajas tasas de rentabilidad, no pudieron ser cubiertas por las nascentes empresas mexicanas producto de su debilidad para realizar inversiones de gran magnitud, completaron el cuadro de la inversión estatal en el arranque mismo del proceso industrializador.

La tutela estatal en materia de energéticos, especialmente en electricidad y petróleo realizada en la segunda mitad de la década de los treinta representó un avance gigantesco en -

la producción de bienes estratégicos, al asumir el Estado la responsabilidad de suministrar oportuna y suficientemente la energía demandada en forma creciente por las industrias nacionales.

Lo destacable de los inicios de la industrialización es el hecho de que el Estado se convirtió en su principal gestor, fungiendo como una verdadera fábrica de capitalistas. El Estado a través de la E.P. sirvió de trampolín para la acción privada.

Una vez pasado el despegue, el Estado siguió manteniendo e incrementando su presencia en la economía. Durante los años cincuenta su actividad se caracterizó por la creación de infraestructura urbana y en menor medida rural con el propósito de ensanchar el abanico de opciones de inversión.

A partir de los sesentas con la instauración del desarrollo estabilizador se empezaron a manifestar con mayor intensidad problemas de estrangulamientos financieros en el sector público; el esfuerzo de inversión realizado en las etapas precedentes habían extenuado los ingresos públicos, de otra parte, la existencia de una estructura impositiva que gravaba al trabajo y en menor medida al capital tuvo por consecuencia un monto de ingresos sumamente raquítico, incapaz de hacer frente a los requerimientos financieros para la obra pública que el crecimiento demandaba. El temor gubernamental de romper la estabilidad de precios y desalentar la inversión privada impidieron la modificación del esquema impositivo, por lo que los ingresos públicos se mantuvieron en niveles exigüos.

Esta situación condujo al Estado a una relativa parálisis, a un retraimiento de su actividad económica, que habría de expresarse en una caída de su capacidad de inversión en sectores estratégicos. Se produjeron estrangulamientos en diversas áreas; en el campo petrolero el país importaba éste hidrocarburo, en la generación de energía eléctrica, su insuficiencia amenazaba detener el crecimiento.

El deterioro de las condiciones de reproducción social provocado por la concentración del ingreso y el carácter excluyente que para los grandes núcleos de población adoptó el modelo económico seguido, aunado a la pérdida de capacidad del Estado para actuar como comparsa y al debilitamiento de la situación general de la economía para asegurar una tasa de ganancia adecuada (similar a la que históricamente se había generado), imposibilitaron que el esquema estabilizador se prolongara más acá de la década de los sesenta. La demostración más evidente de su agotamiento fue el brutal desenlace de la revuelta estudiantil de 1968.

El carácter represivo con que se puso fin a dicha revuelta significó para el Estado una sangría de su consenso social, - al mostrarse tal cual es; un aparato al servicio de la clase dominante.

Al arribar a la década de los setenta la acción gubernamental se enfocó a la recuperación de su base social mediante la atención a aquellos grupos que nunca habían recibido los beneficios del desarrollo. Esta nueva visión política cristalizó en la formación de diversos organismos públicos dirigidos a - los millones de nacionales que apenas alcanzaban a subsistir.

La política económica de corte populista y el acercamiento

permanente que buscó el gobierno de Echeverría con los grupos subalternos disidentes para restañar las heridas abiertas en 1968 tuvieron efectos positivos, medido en términos de credibilidad, y permitieron una recuperación parcial del consenso social. Particularmente, la E.P. contribuyó a ese propósito en el ámbito rural a través de la canalización de recursos a las áreas más deprimidas y en general, mediante la absorción de demandantes de empleo y por la política salarial seguida. Los incrementos salariales obtenidos por los trabajadores de las E.P. eran el punto de referencia en las negociaciones del resto de la fuerza laboral.

A su vez, la conducción de la economía y el crecimiento registrado hasta la primera mitad de los setentas tuvieron como pivote el robustecimiento de la actividad económica del Estado. En un escenario caracterizado por la ausencia de inversión privada y la reticencia de este sector para invertir, - tocó a la inversión pública realizar la mayor parte del esfuerzo; durante este lustro la inversión pública representaba alrededor de la mitad de la inversión total.

La actividad económica estatal buscó suplantar al sector privado ante su pasividad y escasa colaboración para elevar el nivel de crecimiento; dicho de otra forma, ante el fenómeno coyuntural de decaimiento de la inversión privada el sector público pasó a ser el más firme impulsor de la economía. Esta estrategia arrojó resultados favorables al observarse una expansión sostenida del aparato productivo, sin embargo, condujo a la agudización de los problemas financieros estatales. Ante el continuo aplazamiento de la reforma fiscal la obra pública se asoció al crecimiento del déficit en las finanzas públicas, que amenazaba con arrastrar al sector público a una parálisis relativa.

El crecimiento del déficit del sector público terminó por minar la acción económica estatal; Ello aunado al bloqueo -- privado derivó en la crisis de 1976. No obstante, la presencia de desequilibrios en las finanzas públicas y la continua expansión del aparato productivo estatal no son en sí mismos factores causales de la problemática económica de 1976. Si bien la experiencia echeverrista demuestra la inviabilidad de sostentar el crecimiento de la economía en el déficit público, no es argumento sólido para condenar la acción económica gubernamental. Es sabido que en México el déficit obedece a la incapacidad para gravar a los capitalistas en proporciones adecuadas para dar cobertura a las diversas tareas gubernamentales, y no, como pretenden sus detractores, por ineficiencias y despilfarros.

Sin duda, el fracaso de la inversión pública para fungir -- como soporte de la economía debe buscarse, en primer término, en su incapacidad para representar el papel de locomotora e inducir al resto de los agentes económicos a cumplir con una actuación más comprometida en el proceso de crecimiento, y en -- segundo término, por las rigideces productivas de la economía donde el incremento del gasto por insuficiencias en la oferta tuvo incidencia en el índice de precios.

Por lo demás, el dinamismo estatal en materia económica no fue, en sentido alguno, contrapuesto a la actividad empresarial sino funcional, creando las condiciones favorables para la acumulación privada e interviniendo directamente en el proceso de formación de capital cuando era necesario y, en esa medida, apoyar la práctica empresarial privada.

Las secuelas de la problemática presentada a fines del régimen de LEA prevalecieron en 1977 y tuvieron influencia so-

bre la acción interventora del Estado. Hacia este último año, la política económica fue matizada poniendo mayor énfasis en la promoción del crecimiento capitaneada por el sector privado lo que implicó reducir la presencia estatal y adoptar un esquema proclive hacia la acción de ese sector. Los problemas financieros del sector público y la urgencia de nuevos recursos obligaron al establecimiento de un conjunto de medidas inspiradas en la ortodoxia neoliberal cuyos puntos nodales fueron la limitación de las actividades económicas del Estado y el control salarial. Esto representó un punto de inflexión en la manera tradicional con que se había manejado la intervención estatal y a nivel de la E.P. se manifestó en la detención de su conformación como sector; por la corta duración de estas medidas, no tuvo impacto significativo en la estructura productiva paraestatal.

La modificación de la política económica en 1978 permitió volver a los paradigmas tradicionales e inyectó nuevo dinamismo al quehacer estatal. Los recursos provenientes de la exportación de petróleo y de la sobreliquidez del sistema financiero mundial provocada, por el alza de los petroprecios permitieron al gobierno de López Portillo emprender proyectos de gran envergadura sobre todo en el campo petrolero y en general la infraestructura productiva del país fue ensanchada en proporciones importantes.

No obstante, a pesar del alto crecimiento registrado durante los cuatro años intermedios de la Administración Lópezportillista, la precariedad de las finanzas públicas volvió a hacerse manifiesta. Nuevamente el propósito de fortalecer la presencia económica del Estado para alcanzar senderos de crecimiento más altos, se vio acompañado del incremento del déficit público, cuyo financiamiento recayó en la contratación de - -

empréstitos externos, ante la insuficiencia de los cuantiosos recursos emanados del petróleo.

La reversión de la situación del mercado petrolero mundial y el endurecimiento de las condiciones de pago de los débitos externos, aunado a la astringencia financiera internacional con que se inauguró la década de los ochentas se erigieron en fuertes obstáculos para continuar con el crecimiento por esa ruta.

No es fortuito que la acción estatal se acelere en los setentas; busca resolver la situación de agotamiento del crecimiento, expresado en la problemática económica de esa década. El debilitamiento de las condiciones que habían permitido un crecimiento histórico alto obligaron a una participación más comprometida del sector público.

En la década de los ochenta el gobierno mexicano fue llevado rápidamente al impasse, al intervenir en el proceso productivo como simple agente subsidiador de la empresa privada. El Estado se mostró incapaz, desde el punto de vista financiero, de movilizar los grandes recursos requeridos para la expansión económica, principalmente por las limitaciones immanentes a la concepción subsidiaria de su acción económica. Su recurrencia a formas de financiamiento inflacionario (emisión monetaria) -- terminaron forzándolo a invertir su papel; lanzándolo a la -- adopción de un programa de estabilización financiera.

1983 marca el proceso de reversión en los cánones tradicionales del Estado gastador-subsidiador; la política económica se orientó hacia la recesión. El país sufrió los efectos de una política de shock. La reducción de la inversión pública puso de manifiesto la importancia del Estado como promotor del crecimiento. El estancamiento registrado de 1983 a 1988 es ex

plicable en buena medida por dicha reducción.

Por otra parte, los cambios realizados en la política económica conllevan una profunda transformación de la sociedad mexicana. Sustentada en la ideología neoliberal, con la desincorporación de empresas estatales como uno de sus aspectos medulares, redimensiona los compromisos históricos del proyecto de nación, modifica sensible e irreversiblemente las bases del desarrollo nacional y adopta a la ideología del mercado como marco de referencia para que emerja una nueva estructura productiva para retomar el crecimiento. La vieja lucha en la disputa por el perfil de la nación protagonizada de un lado, por la búsqueda de un proyecto nacional (de desarrollo hacia adentro), redistributivo y democrático, un modelo de lucha contra la desigualdad social que presupone un Estado provisto de objetivos de beneficio social; y por el otro, por el modelo de desarrollo comandado por la acumulación privada, con trapuesto, por lógica, visto desde la perspectiva de la ganancia, al Estado benefactor; se resuelve en favor de este último.

Se busca poner fin al modelo de desarrollo dirigido por el Estado durante aproximadamente cincuenta años, donde con mayor o menor intensidad se persiguió a la vez que alcanzar niveles superiores de industrialización, que el crecimiento se aparejara a un proceso de distribución del ingreso. En ese sentido, la venta de E.P. significa el regreso a la privatización y también la derrota de la gestión estatal. La desincorporación -- contiene implícito el debilitamiento del Estado; su capacidad de dirección del desarrollo se concreta a meras señales indicativas, no puede influir en el rumbo y distribución de la riqueza. Corresponde ahora al juego de las fuerzas del mercado -- asumir esa función.

La década de los ochentas se caracteriza por un severo -- retroceso de las conquistas logradas en periodos anteriores -- por el sector laboral a nivel mundial; el agravamiento de los niveles de desempleo producto de la crisis económica ha debilitado la capacidad de negociación de dicho sector, a la vez que se emprende una embestida contra esas conquistas como medio para la reactivación de la economía. El Estado en cuanto encarnación de un conjunto de beneficios es el ente a liquidar en ese aspecto. Se trata de reorientarlo de tal forma que no represente intereses de los grupos de la base de la pirámide social ni encarne metas sociales claras.

La embestida contra la clase laboral y el Estado benefactor se inscriben en el contexto de reactivar la tasa de ganancia y se inspira en el pensamiento neoliberal, por ello, como acertadamente señala Orlando Caputo, el neoliberalismo es la respuesta de las clases dominantes a la crisis, en tanto que la clase trabajadora es aún incapaz de articular una respuesta alternativa. Corresponde, sin embargo, a ésta detener ese proceso que amenaza con liquidar las conquistas logradas en décadas.

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

- Ayala, José                      Límites y Contradicciones del Inter--  
vencionismo Estatal: 1970-1976. En  
Desarrollo y Crisis de la Economía Me-  
xicana, Selección de Cordera Campos -  
Rolando, Lecturas No. 39 FCE.
- La Empresa Pública y su Incidencia en  
la Acumulación de Capital en México  
Durante los Años Setentas. En Inves-  
tigación Económica No. 150, octubre -  
diciembre 1979.
- Banco de México                Informe Anual 1974
- Cordera, Rolando                Estado y Economía. Apuntes para un -  
Marco de Referencia. En Comercio Ex-  
terior Vol. 29 número 4 abril de 1979  
Banco Nacional de Comercio Exterior -  
SNC.
- Estado y Economía en México. La Pers-  
pectiva Histórica. En Economía de --  
América Latina No. 3 CIUE septiembre -  
de 1979.
- Evers, Tilman                    El Estado en la Periferia Capitalista  
Siglo XXI editores, México, 1979 2a.  
edición.

- Flores de la Peña, Horacio      Teoría y Práctica del Desarrollo. - Capítulo VIII. Edit. FCE México, 1976 1a. edición.
- González, M. Héctor      Origen y Costo de la Deuda Interna. - En el Economista Mexicano CNE. Vol. - XX, Tercer trimestre de 1988.
- Guillén, Héctor      Orígenes de la Crisis en México 1940-1982. Edit. Era. México, 1984, 1a. -- edición.
- Green, Rosario      El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973. Edit. El Colegio de México. México, 1976 1a. edición.
- INEGI      Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México - 1975-1983.
- Islas, Héctor      La Empresa Pública: Ni Oveja Negra - ni Hada Madrina. En Comercio Exterior Vol. 35 número 5, mayo de 1985. Sección Nacional. Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC.
- Leal, Juan Felipe      México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ediciones El Caballito. México 1982, 5a. edición.
- Luna, Matilde      Empresas Estatales y Capital Privado en México 1971-1976. En Revista de Administración Pública No. 41 INAP, ene

- ro-marzo 1980.
- Machado, Jorge,  
Peres, Wilson y  
Delgado, Orlando
- Marúm, Elia
- Miliband, Ralph
- Pipitone, Ugo.
- Pichardo Pagaza,  
Ignacio
- Presidencia de la  
República
- Ramfrez, Fernando y  
Díaz, Raúl
- Rey Romay, Benito
- La Estructura de la Industria Estatal 1970-1985. En Economía Mexicana, número 7 CIDE 1985.
- La Importancia de la Empresa Pública en México. Proposición Metodológica. En Revista de Ciencias Sociales y Humanas, UAM Azcapotzalco.
- El Estado en la Sociedad Capitalista. Siglo XXI editores, México, 1978 9a. - edición.
- El Capitalismo que Cambia. Edit. Era México 1986 1a. edición.
- El Cambio Estructural de la Empresa - Pública. En el Economista Mexicano. - No. 2 y 3 CNE. Vol. XX Cuarto Trimestre de 1988 y Primero de 1989.
- Manual de la Administración Pública - Paraestatal, 2 volúmenes. México 1977.
- Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública de México. En Revista de Administración Pública No. 59 y 60, julio-diciembre 1984.
- La Ofensiva Empresarial Contra la Intervención del Estado. Siglo XXI editores IIEC. México, 1984.

- Rivera Rfos, Miguel A. y Gómez Pedro México: Acumulación de Capital y Crisis en la Década del Setenta. En Teoría y Política No. 2 octubre-diciembre 1980.
- Rivera Rfos, Miguel A. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985. Edit. Era. México 1986.
- Saldívar, Américo Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976). Siglo XXI editores, México 1986, 5a. edición.
- Tello, Carlos La Política Económica en México 1970-1976. Siglo XXI editores. México 1979. Séptima edición.
- Varios Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública. INAP. México 1983.
- Villarreal René y Rocio R. de Villarreal. La Empresa Pública como Instrumento de Política Económica en México. En el Trimestre Económico abril-junio -- 1978.
- Villarreal, René La Contrarrevolución Monetarista. Ediciones Océano, México 1984, 3a. edición.
- La Empresa Pública en el Desarrollo de México. Mitos y Realidades. En -- Empresa Pública. Problemas y Desarrollo. CIDE Vol.1 No.1 enero-abril 1986.