



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA RECTORIA ECONOMICA
DEL ESTADO A TRAVES DE
LAS EMPRESAS PUBLICAS
ESTRATEGICAS Y
PRIORITARIAS

TESIS

que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA
Y CIENCIA POLITICA A.P.

PRESENTA

JESUS JOSE RAMIREZ MIRANDA

1989

México, D.F.



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

T I T U L O

LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO, A TRAVES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS.

I N D I C E

PROLOGO - - - - -	<u>IX</u>
INTRODUCCION - - - - -	<u>XVII</u>
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS A PARTIR DEL PRESENTE SIGLO.	
1.- SITUACION DE LA ECONOMIA EN EL PORFIRIATO. - - - - -	<u>1</u>
2.- CONSIDERACIONES DE LA ECONOMIA EN LA REVOLUCION DE 1910 - - - - -	<u>4</u>
3.- MOTIVACIONES POLITICAS Y ECONOMICAS QUE DIERON ORIGEN A QUE EL ESTADO ACTUARA COMO BANQUERO Y EMPRESARIO - -	<u>10</u>
4.- INTERVENCIONES MAS IMPORTANTES DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A TRAVES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DESPUES DE LA REVOLUCION - - - - -	<u>13</u>
CAPITULO II	
MECANISMOS DE CONTROL	
1.- LA REGULACION IMPLICITA. - - - - -	<u>17</u>
2.- LA REGULACION EXPLICITA. - - - - -	<u>19</u>
CAPITULO III	
CREACION DE SISTEMAS PARA LA PLANEACION.	
1.- MODELO CENTRALIZADO (LA PLANEACION LIGADA A LOS INGRESOS). - - - - -	<u>21</u>
2.- SITUACION DE LA PLANEACION HASTA 1976. - - - - -	<u>24</u>

CAPITULO IV

PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA PARA ELEVAR LA PARTICIPACION PARAESTATAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES.

1.- LA PLANEACION. - - - - - 28

- A) GASTO PUBLICO.
- B) FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO.
- C) EMPRESAS PUBLICAS.
- D) EMPLEO.

2.- LA COORDINACION SECTORIAL (SU PARTICIPACION PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DEL P.N.D., A TRAVES DE LAS POLITICAS SECTORIALES). - - - - - 37

- A) SECTOR PRIMARIO.
- B) " SECUNDARIO.
- C) " TERCIARIO.
- D) " FINANCIERO.

3.- EFICIENCIA DEL SECTOR PARAESTATAL. - - - - - 49

- A) PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA DE LAS EMPRESAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS.
- B) CONTROL Y EVALUACION.
- C) LA DESINCORPORACION, OBJETIVO PARA MODERNIZAR A LAS EMPRESAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS.

CAPITULO V

CONSIDERACIONES ACERCA DEL COMPROMISO QUE CON LA SOCIEDAD TIENEN LOS ADMINISTRADORES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

CONCLUSIONES

- DEL CAPITULO I. - - - - -	<u>62</u>
- DEL CAPITULO II. - - - - -	<u>64</u>
- DEL CAPITULO III. - - - - -	<u>66</u>
- DEL CAPITULO IV. - - - - -	<u>68</u>
- DEL CAPITULO V. - - - - -	<u>73</u>
NOTAS BIBLIOGRAFICAS. - - - - -	<u>74</u>
BIBLIOGRAFIA. - - - - -	<u>87</u>

La experiencia del desarrollo económico de México indudablemente ha puesto de manifiesto que la participación del Estado como promotor y empresario ha sido y es fundamental para -- asegurar si no un crecimiento acelerado, por lo menos un avance que proporcione un mínimo de bienestar social y una relativa independencia frente al exterior.

Sin embargo, aún cuando se ha logrado diversificar una -- planta productiva que ya comprende ciertos sectores prioritarios, todavía nuestro desarrollo dista mucho de proporcionar, en forma suficiente un beneficio a la mayoría de la población que identifica a las clases populares.

La necesidad de superar el desempleo y el marginalismo de grandes núcleos poblacionales, obligan a llevar a cabo políticas que en forma integral atiendan las necesidades de empleo, de obras de infraestructura y servicios sociales, sin descuidar el apoyo que actualmente se otorga a la agricultura moderna, la industria y la población urbana.

Ante tales premisas, el Estado está obligado a realizar -- una firme política fiscal que le permita, en la parte que le corresponde a las empresas Públicas Estratégicas y Prioritarias, acelerar la tasa de crecimiento de la economía, mediante un mayor ritmo de la inversión pública en actividades fundamentales del desarrollo.

Esto implica simultáneamente, un esfuerzo por mejorar primero la administración y luego extender la cobertura en la productividad y la eficiencia del Gasto Público, y sobre todo el de dichas empresas. Desde luego que esto debe efectuarse realmente conforme a una planificación de largo plazo que determina la prioridad de las diversas necesidades sociales, y a corto plazo evaluar y solventar aquellos problemas identificados

como " cuellos de botella " para reforzar aquellas áreas verdaderamente prioritarias y estratégicas que sirvan como apalancamiento para alcanzar en el mayor grado los objetivos estatales concebidos a largo plazo.

En el trabajo aquí presentado - completamente teórico analizo en forma no muy generalizada uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado para influir, orientar y participar en el desarrollo económico del país, sean tales LAS EMPRESAS PUBLICAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS. Su importancia para los que dedicamos tiempo a su estudio, y para aquellos que tienen cierta relación con el tema, debe entenderse como un núcleo, cuya conjugación en el contexto macroeconómico nos abra un panorama muy amplio de los problemas que afronta el Estado al tratar de organizar a los núcleos sociales que componen el país, al tratar de organizarse así mismo para estar en condiciones de proporcionar los servicios básicos, y fundamentalmente cuando trata de armonizar en una estructura integral los diversos sectores económicos que simultáneamente proporcionan redistribución del ingreso, a través del empleo, así como producción y crecimiento a nivel regional.

Visto así el papel de las Empresas Públicas, en el marco de las políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, nos conduce a afirmar que una preparación profesional de quienes tienen el encargo de hacer realidad dichos lineamientos, les da la posibilidad de convertir a este conjunto de entidades en una de las mejores alternativas con que cuenta el Estado para alcanzar un real desarrollo económico.

Al respecto, basta con unas líneas para señalar que si bien el plan de estudios de la carrera de A.P. nos da un margen de conocimientos, básicamente limitados, la cobertura para actuar es casi nula en vista de que ciertas materias que son -

herramienta intelectual para los egresados, sólo son revisadas superficialmente y por tanto al finalizar los estudios no se tiene un campo específico para ejercer. Sin embargo, entiendo que enfrentarse a problemas nacionales requieren de conocimientos especializados que incluyen los grados de maestría y doctorado, pero sería discutible las proposiciones de que las materias clave que se ven en el grado de maestría pasaran a ser parte del programa de la Licenciatura para darle mayor peso y sobre todo no estar supeditados a que los Administradores Públicos necesariamente tengan que recurrir al Sector Público -- por el simple hecho que la Administración no se trató desde la óptica del sector privado.

Quizá, como seguramente se darán cuenta, quienes lean el texto, la investigación adolece de datos estadísticos y -- otras formas documentales que reflejan fehacientemente muchas de las observaciones que se exponen, pero debo aclarar que la forma técnica expuesta, no permite en mucho, mostrar numéricamente razonamientos que pertenecen al ámbito conceptual, de lo contrario, baste decir por ejemplo que el sólo hecho de comparar el resultado de la balanza de pagos (que refleja numéricamente la contribución del sector parastatal y otros), de un año contra el siguiente detalladamente, nos llevaría a documentar dicha comparación en un ejemplar de igual volumen al presente.

En contra de lo anterior, quiero añadir que si numéricamente no apoyo ciertos argumentos detallados, por lo menos resalto el encaje de las Empresas en términos de la materia de Economía con la cual tienen mucho de relación, dado que su reseña en el transcurso de la carrera, versa más con características administrativas.

Por último, quiero agregar que no obstante ya se han ----

escrito infinidad de investigaciones sobre el tema, el presente trabajo tiene como principal finalidad exponer a las entidades que nos ocupan desde un punto de vista que posiblemente -- ningún otro trabajo haya sido preparado así, es decir, como -- texto de consulta que le sirva a quienes tengan ideas afines .
Creo cumplir con mi objetivo y espero que sea de utilidad.

Atentamente.

Jesús J. Ramírez M.

1989.

INTRODUCCION.

La política del desarrollo mexicano, ha demostrado que gran parte del crecimiento económico alcanzado en el país, desde la tercera década del presente siglo, se debe a la aplicación de instrumentos, mediante los cuales el Gobierno Federal ha intervenido para impulsar la actividad económica. Dichos instrumentos, como es el caso de las empresas públicas estratégicas y prioritarias, han y siguen constituyendo un verdadero núcleo por las que el Estado manifiesta su carácter de rectoría y orientación para integrar los diferentes sectores que intervienen en el proceso económico, y fundamentalmente para satisfacer las necesidades básicas de la población, que por mandato constitucional, es responsabilidad del propio Estado. No obstante, la creación de estas entidades obedecieron a factores internos y externos que desde la Revolución de 1910 han condicionado el desarrollo del país.

En el primer capítulo se hacen algunas observaciones respecto a la situación económica de la Nación a partir del presente siglo. Considerando que la estabilidad política que logró Porfirio Díaz hizo posible el primer período de crecimiento económico, y que sumado a ello estaba el auge de la expansión capitalista internacional, se deriva que la intromisión de negocios extranjeros era de fácil acceso, sobretodo porque el gobierno ofreció concesiones y derechos para operar en ramas económicas que no eran explotadas por capitales nacionales. Empero, una serie de características de ese crecimiento, especialmente la dominación extranjera en ciertos sectores de repunte y la inequitativa distribución de los beneficios, sirvieron como detonante para encender el movimiento revolucionario. Después de varios combates intermitentes, la economía mexicana estaba despedazada, y si adicionamos los problemas estructurales de crecimiento dependiente, de subdesarrollo en el mercado interno de dominación extranjera, encontramos que el país se había convertido en un polvorín en el que nadie se interesaba.

A pesar de ello, la economía resurgió, gracias a las orientaciones que guiaron a los líderes revolucionarios que gradualmente consolidaron el po-

der en sus manos. Por una parte, después de la aveniencia constitucional-- y en base a los objetivos que se plantearon en la Carta Magna, se construyeron instituciones políticas fuertes que justifican el poder de intervención del Estado en la economía. Por otra parte, la visión del grupo sonorense, el círculo de profesionales que los rodearon y la proximidad con -- los Estados Unidos pusieron ante sus ojos la imagen de lo que podría ser -- un país moderno de rápido desarrollo.

Es por ello, que a partir de 1940 la acción estatal tomó en administración ciertas empresas estratégicas y prioritarias, algunas de ellas en manos de extranjeros, para impulsar el crecimiento económico de ramas como la industrial, principalmente, dejando en parte que el liderazgo estuviera -- encabezado por las acciones del sector privado.

En el segundo capítulo se mencionan los mecanismos de regulación a -- que estaba sujeto el sector paraestatal y las principales formas que utilizó el Estado para decidir intervenir en la economía. Estos instrumentos de control son importantes porque a partir de 1947, el Estado reglamenta --- explícitamente el carácter mixto de la economía e impone y dirige en las-- actividades públicas y privadas, la jerarquización de objetivos nacionales.

Parte de este capítulo y específicamente en el tercero, las observaciones están dirigidas a relacionar cómo la política económica trae consigo la adopción de políticas administrativas que conforman nuevos esquemas de rectoría e intervención. Como se verá, el modelo centralizado aglutinaba a -- todo el sector público como una unidad. en la cual la planeación partía -- de los ingresos que recaudaba el Estado para cubrir los requerimientos de la sociedad. Por su parte, el modelo desconcentrado o sectorial surgió como una necesidad tanto por el conglomerado heterogéneo que componía el sector paraestatal, como por las limitaciones presupuestales para atender justamente a todos los sectores, en vista de los objetivos programados por -- por el Gobierno Federal. Este modelo reorganizó el aparato administrativo -- por sectores, para expresar con mayor claridad las relaciones de las entidades comprendidas en cada uno de ellos con el sector central, toda vez -- que mediante el programa sectorial que contiene y articula los programas -- institucionales, el Ejecutivo Federal tiene una visión mas precisa de la-- situación y necesidades que prevalece en cada una de las actividades económicas.

El capítulo IV es el más extenso, en virtud de que basándose en la -- reforma administrativa, así como en los planteamientos de la actual administración para reestructurar y modernizar el sector paraestatal, es necesario entender cuales son los fundamentos que orientan las actividades de las empresas que nos ocupan y cuales son las variables macroeconómicas que afectan y definen el grado en que el Estado tiene la capacidad para orientar y dirigir el desarrollo económico. Entre los puntos importantes que figuran en este apartado, destacan las políticas que se siguen respecto del gasto público, el financiamiento al desarrollo, de empresas públicas y del empleo; También se señala la participación de los sectores primario, secundario, terciario y financiero, este último catalogado como estratégico por la posibilidad que tiene el Gobierno Federal para canalizar recursos a sectores y regiones prioritarias.

En el mismo capítulo se examinan las acciones que ha llevado a cabo el Ejecutivo en la rehabilitación y fortalecimiento de las entidades paraestatales consideradas como prioritarias y estratégicas, para consolidar su acción en áreas donde se requiere, y retirar su participación de otras que pueden ser atendidas por los sectores social y privado.

Finalmente, en el capítulo quinto se exponen algunas reflexiones tentativas acerca del compromiso que tienen los administradores de las empresas públicas, en tanto que el elemento humano es el factor determinante en la eficiencia o deficiencia de la operación y resultados de dichas entidades.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS A PARTIR DEL PRESENTE SIGLO.

I.- SITUACION DE LA ECONOMIA EN EL PORFIRIATO.

Al restaurarse la República en 1867, puede decirse que el país estaba en la bancarrota económica y que las riquezas que existían las poseían el clero y la aristocracia, que no pensaban arriesgar su dinero en el fomento de la economía. El capital sin embargo, era indispensable para construir ferrocarriles, importar maquinaria, fomentar la industria, reacondicionar puertos y todo lo que tuviera que ver con el resurgimiento económico de México.

Cuando el general Porfirio Díaz asumió el poder, entendió, que a falta de capital mexicano era necesario traerlo del extranjero, previa restau-ración del crédito nacional, por tanto, reconoció viejas deudas con el exterior por la cantidad de \$191'385,781.00, (1) al tiempo que otorgó faci-lidades y garantías al capital que acudiera a invertirse en México.

Así, desde 1880, comenzó la penetración sistemática del capital ex-tranjero hacia el país para explotar principalmente riquezas naturales. -- En este sentido, las inversiones se concentraron en varios renglones de la economía, como industrias extractivas y agropecuarias, construcción de fe-rrrocarriles y sector de servicios y finanzas, entre las principales.

El auge industrial se originó, tanto por las enormes cantidades que se le destinaron, como por la favorable demanda extranjera de artículos me-xicanos, que además de alentar nuevas inversiones en diversos campos de la manufactura, mediante la importación de maquinaria, materias y productos - elaborados libres de impuestos, incrementó la producción y exportación de oro, plata, cobre, zinc, antimonio y petróleo, entre otros, así como el he-nequén, maderas, cueros, café, ganado, algodón, azúcar, vainilla, chicle y varios más de exportación tradicional. Los nuevos volúmenes de exporta-ción trajeron consigo la demanda de nuevos inductos, para la producción en estas industrias; Por ejemplo, la demanda de bienes, por parte de las indus-trias mineras y las de construcción de ferrocarriles, fue motivo para ins-talar la primera planta mexicana de hierro y acero que se estableció en -- Monterrey, y así como ésta, otras tantas se crearon para generar aquellos bienes que cubrieran la demanda interna de productos importados.

Por otra parte, destaca la gran concentración del capital que se in-

virtió en la construcción de ferrocarriles, (2) porque en ella se conjugaban diversos intereses, principalmente de los estadounidenses. En primer lugar se facilitó la exportación de materias primas a la nación vecina, se pudo importar maquinaria y artículos de manufactura norteamericana para las empresas extranjeras productoras establecidas en México, y de particular importancia, además de integrar y aumentar las demandas del mercado interno, al gobierno mexicano le convenía extender su poder y control a aquellas regiones que le eran difícil de introducirse.

En materia de crédito, Porfirio Díaz, otorgó inmejorables concesiones a banqueros extranjeros como franceses, ingleses, españoles, holandeses, y otros menores, (3) cuyo apoyo contribuyó en gran medida a financiar principalmente a las empresas dedicadas a la explotación y exportación de recursos naturales.

De igual manera, el Estado, en su papel de promotor y protector de las transformaciones económicas para fomentar la actividad empresarial, invirtió, junto con capitales extranjeros, gran parte de los nuevos ingresos en la construcción de obras públicas y en la prestación de nuevos servicios, para estimular y consolidar la economía capitalista, adicionando la política de eliminar muchos de los impuestos y aranceles a que estaban sujetos, tanto las operaciones mercantiles como los productos comerciales.

Para entonces, la economía mexicana se formaba en 3 componentes fundamentales:

- a) El sector comercio exportador e/ o importador, que apoyado del aparato de intermediación financiera, directamente vinculaban a la nación con el capitalismo extranjero.
- b) El sector agrícola de producción selectiva, cuyas actividades tuvieron auge, por la demanda extranjera de estos productos, como por la demanda agregada para el autoconsumo, en virtud de la integración de nuevos mercados internos y,
- c) El sector público, que en su afán de fortalecerse para intervenir económicamente, controlar los asuntos de política interna y por estimular el crecimiento económico, se iba convirtiendo en un Estado prepotente que asumía labores empresariales contribuyendo con obras y servicios al desarrollo capitalista. (5)

Políticas de incentivos para la producción, supresión de impuestos y

aranceles, rígida protección, integración y adición de nuevos mercados internos, salarios bajos, utilidades elevadas, apoyo financiero, transporte barato y otros tantos factores que situaron a México en el mundo capitalista, crearon el ambiente para que muchos de los ricos mexicanos (6) - empezaran a interesarse en las inversiones de industria y a partir de entonces, se gestó un nuevo núcleo de industriales cuyo proceso de integración configurará al México moderno.

2.- CONSIDERACIONES DE LA ECONOMIA EN LA REVOLUCION DE 1910.

Durante la contienda revolucionaria fueron varios los problemas económicos que el Estado tuvo que afrontar en vista de las contradicciones - en que se hallaba el país, parte por las relaciones que tenía con el extranjero en su carácter de país capitalista dependiente, como por la de-gradación socio-económica que la mayoría de los habitantes habían sufrido durante el porfiriato. En última instancia, ésta fue una de las principales causas que hicieron estallar la Revolución.

Con el Plan de San Luis, el Estado se propone la reorganización social y económica de México, a través de la atención de los problemas agrario y laboral que eran los que más afectaban la situación del país, tanto por la cantidad de familias que fueron despojadas de sus tierras, como -- por las sucesivas huelgas que se declararon en varios ramos de la industria, especialmente la minera y textil, cuya actividad ocupaba al mayor porcentaje de obreros. [7]

En esta etapa, la situación económica no se deterioró demasiado, aun que sí conviene mencionar las afectaciones generales, que se dieron en -- ese entonces. Los ingresos derivados de derechos arancelarios por transacciones con el extranjero dejaron saldos favorables [\$360 mil] [8] - aún cuando las rentas aduanales disminuyeron. Esta disminución la compensó el Estado, a través de la ampliación de contribuciones directas, impuestos de carácter municipal y especiales. Por otra parte, la renta del timbre disminuyó \$373 mil [9], por el estado de guerra, y por la paralización de los negocios. Sin embargo, para cubrir gastos extraordinarios' originados por la situación, se tomaron medidas para contratar un empréstito de diez millones de dólares [veinte millones de pesos], que se suscribió con instituciones bancarias de Nueva York y Europa. Con esto se permitió aumentar las reservas de la Tesorería, las cuales ascendieron de 45.0 a 52.0 millones de pesos, así como sostener el tipo de cambio de 2 - pesos por 1 dólar. [10].

En adición a lo anterior, el Estado recurrió a modificar y elevar -- desde 1912, los gravámenes sobre artículos que no eran de primera necesidad como alcoholes, tabacos y lotería, entre otras, [11] también estableció impuestos modificados sobre producción de petróleo, derechos de importación y cuotas en la fabricación de hilados y tejidos, con el objeto'

de elevar la contribución para cubrir los crecientes gastos públicos.

En comercio exterior, básicamente con los Estados Unidos, destacó la exportación de productos extraídos y elaborados, la importación de armas y alimentos, que arrojaron saldos favorables por más de 100 millones de pesos (12) que sólo beneficiaron al país en impuestos y salarios, dado que las industrias eran propiedad de extranjeros. El comercio interior fue el sector más afectado, por la destrucción de las vías de comunicación, los transportes, la baja producción agrícola, industrial, minera y por la escasez de mano de obra y de capitales. El resultado fue una elevada inflación, incrementos en los precios, especulación, mercado negro, y sumado a esto, la reducción de la demanda por el bajo poder adquisitivo causados por la mengua de salarios.

Entre 1913 y 1914 la situación económica del país empeoró por la lucha armada y por las presiones económicas que ejercieron Estados Unidos. El comercio interior siguió sufriendo daños debido a que la guerra atrajo a gran número de personas para el ejército federal, a través de la leva, como por los rebeldes levantados en armas, se acentuó la destrucción de transportes y de vías de comunicación que incomunicaron a muchas partes del país. Esto, sumado a las requisiciones efectuadas por federales y revolucionarios, ocasionaron la baja producción agrícola, industrial y minera, y sus consecuencias fueron cierre de comercios y fábricas que arrojó un saldo de desocupados, escasez, especulación, mercado negro y fugas de capitales al exterior. (14)

A pesar de esto, el comercio exterior, fue el sector económico menos afectado, el cual siguió arrojando saldos favorables por más de 100 millones de pesos (15) anuales. En este lapso, se encontraba en el poder -- Victoriano Huerta, mismo que para sostener su gobierno, requirió de fondos que consiguió a través de diversos procedimientos que agravaron la situación económica, entre ellos, los nuevos empréstitos concertados en Europa, para dos objetivos principales, el primero para cubrir obligaciones de los préstamos contratados por los gobiernos anteriores (el de De la Barra y Madero), y el segundo para sufragar mayores gastos de guerra y mejorar situación económica. Como el saldo del empréstito resultó insuficiente, el gobierno dispuso de \$142.0 millones (16) del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria y de las Reservas del Tesoro, que sumados

con los 121 millones del año fiscal 1912-1913, tampoco fueron suficientes por lo que procedió a incrementar los impuestos en aquellos productos de mayor producción y exportación. Lo grave se dejó sentir, cuando se duplicó la Renta de Timbre, se exigieron préstamos forzosos a mexicanos y extranjeros, se suspendió el servicio de la deuda exterior y se decretó una Ley de Ingresos que aumentaba la contribución de los estados a la federación y la predial en los territorios.

Esta lamentable situación provocó la desconfianza y pánico en el sector monetario y financiero, en virtud de que los metales-moneda empezaron a desaparecer, y se aceleraron las fugas de capital al extranjero. La falta de dinero, obligó a Huerta a imponer la circulación forzosa de billetes emitidos por los bancos: Nacional de México y de Londres y México en la capital, y uno en cada Estado de la República con el llamado Banco Central como cámara de compensación.

Esta circulación forzosa impidió la quiebra de los bancos, pero su valor era hasta por 3 veces del que realmente representaba y obviamente - las reservas sólo respaldaban la 3a. parte. Este punto es importante por que el peso perdió valor hasta por 43.06 centavos de dólar en 1913 y --- 25.50 en 1914 (4 pesos por 1 dólar). (17)

Los problemas económicos del país se agravaron al dividirse los revolucionarios, pues cada facción emitió billetes de circulación forzosa, -- provocando inflación y caos. La excesiva cantidad de papel-moneda causó la desaparición de los metales, daño al comercio interno, cierre de bancos y comercios, a lo que se sumó la escasez de alimentos, la duplicación y triplicación de los precios. No obstante, el comercio exterior siguió dando saldos favorables principalmente por la exportación de petróleo que iba en aumento, gracias a la demanda originada por la Guerra Mundial y -- también por la demanda de los minerales. Desde antes, pero más acentuada mente en el período 1915-17, la política del Estado fue incrementar sus ingresos a través de gravámenes que sucesivamente aumentaba, fundamentalmente en los artículos y materias que más se exportaban, a partir de esas fechas se dio especial atención al petróleo, minas y sistema bancario. Ya se vislumbraba la necesidad de expropiar la mayor parte de los terrenos - productores de petróleo que estaban en manos de extranjeros. Por su parte la Comisión Reguladora e Inspectorada de Instituciones de Crédito trató de'

resolver la crisis financiera definiendo la situación de los bancos, que en caso necesario su nacionalización y dominio total pasaría a poder del gobierno, además exigió nuevos impuestos a las instituciones de crédito, derogó las concesiones a los bancos de emisión en septiembre de 1916 y exigió que aumentara sus reservas metálicas hasta cubrir el valor de sus billetes en circulación. Como esto no se cumplió, fueron incautados del 30 de septiembre de 1916 hasta 1921. [18]

Con la práctica constitucional, el gobierno tuvo muchos problemas para reordenar económicamente la situación de México, a pesar de ello se pudo estabilizar políticamente y poco a poco se resolvieron algunos de los problemas en la economía. Los artículos constitucionales que fundamentaron la reorganización del país fueron el 27 y 123, pero conviene mencionar al artículo 28, ya que como se verá más adelante, definió la acuñación de moneda como área exclusiva del Estado.

El artículo 27 estableció el principio de que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Además se pudo establecer el dominio de la Nación en áreas estratégicas, como electricidad, minerales o sustancias que constituyan el subsuelo (yacimientos minerales inorgánicos, el petróleo y los hidrocarburos, entre otros, en consecuencia, fue a partir de esta disposición, cuando el Estado asumió el carácter de empresario para explotar recursos estratégicos para fines públicos.

De igual manera, el artículo 28 convirtió al Estado en monopolista referente a los servicios de correos, telégrafos y radiotelografía y otros pero principalmente lo instituyó como banquero, en virtud de que el Gobierno Federal es el único que acuña moneda, emite billetes, regula e impone modalidades a través de las políticas monetarias y financieras.

Respecto del artículo 123, su importancia reside en los logros alcanzados para los trabajadores, entre los cuales figuran: jornada máxima de 8 horas, prohibición a las mujeres y a los niños de participar en las labores insalubres, un día de descanso por cada 6 de trabajo, seguridad social, escuelas, derecho a huelgas y paros, derecho a coaligarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales. [19]

A pesar de los cambios, se dificultó el arreglo a la economía, entre otras causas porque la escasez de moneda metálica, por el incremento en el precio de la plata y por la falta de fondos nacionales y de empréstitos ex tranjeros. El problema se resolvió parcialmente a partir de que la Comisión Reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito aportó recursos para remediar la escasez de circulante, facilitó las transacciones comerciales y elaboró el proyecto para establecer el Banco Único de Emisión fundamentado en el artículo 28 constitucional.

El comercio interior siguió muy limitado, y el exterior continuó arrojando saldos favorables. Para allegarse de fondos, el Estado a través de la Secretaría de Hacienda siguió con la política fiscal de gravar a aquellos productos de mayor exportación y de los que no eran de consumo necesario, además de que estableció otros nuevos que anteriormente estaban exentos.

Aunque aumentaron los ingresos fiscales hubo déficit en 1917 por --- \$11'417,000.00 y 78'110,000.00 pesos en 1918. La deuda interna alcanzó hasta 125'000,000.00, cuyas principales obligaciones eran debido a banqueros incautados, adeudos a empleados y reclamaciones por concepto de indemnizaciones. Respecto de la deuda externa, Carranza desconoció los empréstitos otorgados a Huerta y aplazó indefinidamente el servicio de la deuda, que según banqueros suizos ascendía en pesos a seiscientos siete millones' en 1917.

Por último, la cuestión petrolera fue uno de los aspectos más importantes de la política nacionalista de Carranza y la fuente más importante de ingresos para estabilizar su gobierno, tanto porque la industria de este ramo no resintió daños durante la revolución, como porque sus productos tuvieron gran demanda mundial. Carranza sostuvo que todo el petróleo del subsuelo pertenecía a la Nación, por lo tanto, antes de iniciar perforaciones, las compañías debían solicitar permiso para explotarias. En consecuencia, el 13 de abril de 1917, fijó un impuesto especial del timbre que gravó con 10% toda la producción del petróleo, sus derivados y desperdicios y el 19 de febrero de 1918 estableció otro en calidad de regalía sobre terrenos adquiridos antes del 1o. de mayo de 1917.

En resumen, Carranza trató que los hidrocarburos, quedaran bajo el dominio del Estado, y su política culminó con los decretos de 1918, justificó

el artículo 27 porque no había derechos válidos que impidieran afectar intereses especiales en beneficio de los colectivos. [20]

3.- MOTIVACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS QUE DIERON ORIGEN A QUE EL ESTADO ACTUARA COMO EMPRESARIO Y BANQUERO.

De los factores que tratan de explicar la intervención del Estado en la economía post-revolucionaria, pueden citarse dos principalmente; El poder y la orientación de los dirigentes.

Entender la decisión del Estado para intervenir en la economía y sus propósitos, requiere que previamente se considere el aspecto del poder, en virtud de que dicha intervención presupone un aparato gubernamental fuerte unificado y estable.

Construir instituciones políticas fuertes y estables ha sido un proceso difícil dada la diversidad de grupos que han predominado en el país, se mo son: campesinos armados en muchas regiones, el poder autónomo de caudillos regionales, conflictos de clase, divisiones religiosas, tensiones entre federalismo y centralismo y grupos extranjeros entre otros; todos estos factores que bloqueaban la posibilidad de crear un nuevo orden que política mente fuera estable.

Sin embargo, este objetivo se logró con Carranza, Obregón y Calles en la docena de años que siguieron a la Asamblea Constituyente de 1917. La línea que siguieron fue la de utilizar el cuerpo militar para aprestar la oposición armada, a la vez que construyeron una burocracia fuerte, capaz de cooptar y controlar a muchos disidentes a través del PNR, (Partido Nacional Revolucionario), organización cada vez más fuerte que institucionalizó y monopolizó el acceso al poder mediante la absorción o destrucción de los caudillos locales. Simultáneamente fue posible la creación y fortalecimiento de ciertas instituciones claves, particularmente la Secretaría de Hacienda y un ejército unificado, real y cada vez más apolítico. (21)

Por otra parte, la capacidad del Estado para intervenir en la economía fue favorable, debido a que no existía (como ahora) éctiles bien organizadas como para oponerse a tal intervención, que para el caso hubieran sido los hacendados que estaban seriamente debilitados, los peones y campesinos que estaban ocupados en defender las tierras, o los obreros, que aún cuando se familiarizaron con ideas anarco-sindicalistas y tuvieron más capacidad de huelgas, fueron controlados por la CRDM, confederación dependiente del reconocimiento gubernamental. Todos ellos finalmente fueron incorporados al seno del partido central. Por último, los ricos no habían surgido como

ciase dominante aado que no estaban organizados o no tenían posesión como' los establecimientos industriales extranjeros. { 22 }

Per lo tanto, el Estado tuvo cada vez más el poder para intervenir -- económicamente; ¿ Pero cuál fue el fundamento para decidir su intervención? entre muchos factores, el siguiente lo argumenta:

El grupo sonorense { Carranza, Obregón y Calles } que eran terrate-- nientes y empresarios, tuvieron la visión junto con los profesionistas que los rodearon, para consocidar inicialmente el poder del Estado en manos de un gobierno central que se fue consocidando durante la época post-revolu-- cionaria. Su importancia reside en que parte de su pensamiento estaba con formado por la proximidad y por las relaciones con los norteamericanos, es decir, para 1902, empresas de ese país poseían más de un millón de hectá-- rras en Sonora; en Sinaloa poseían el 50% de tierra irrigable productora - de azúcar, algodón y verduras que se cultivaban para el mercado, a menudo' norteamericano. Esta dominación extranjera { en la mayoría de los renglo-- nes de la economía }, certaba a los mexicanos otras empresas potencialmen-- te productivas. Esta dominación extranjera inserió una orientación fuerte-- mente nacionalista a su pensamiento y pase ante los ojos de estos sonoren-- ses la imagen de un país moderno, en rápido desarrollo. Más allá de la -- consideración política su preocupación principal estaba en el crecimiento' económico y el modelo a ser copiado era el sistema capitalista del norte,' con sus grandes éxitos en la industrialización y en la comercialización de productos agropecuarios. Sin embargo, se reconoció que las peculiares con-- diciones de México, y su inicio capitalista tardío, precisaron de otros me-- dios diferentes y un papel más dinámico del Estado. Pero un requisito cen-- tral para un desarrollo así derivado del modelo norteamericano, era la -- creación de una fuerte burguesía nacional, una clase agrícola burguesa pa-- ra promover la modernización de la agricultura y una clase empresarial na-- cional que encaminara la industrialización del país. { 23 }

Pero como México salió de la revolución sin una clase empresarial ca-- paz de encabezar la industrialización, el Estado tuvo que otorgar una gran confianza al incipiente sector privado, promoviéndolo y fortaleciéndolo -- para que iniciara el rápido crecimiento económico, aún cuando se ha mante-- nido listo para intervenir en la economía como institución de última ins-- tancia, actuando como banquero y empresario para enfrentar aquellos proble

mas que el sector privado no ha podido o ha sido incapaz de manejar, o que ha tratado de controlar pero ha fallado.

Así pues, el Estado mexicano asumió el papel de hacer funcionar el capitalismo para México en el contexto de un país dependiente, con un despegue industrializado " tardío , tardío " con la tarea de nutrir una burguesía nacional que encabezara en cierta parte el desarrollo industrial. [24]

4.- INTERVENCIONES MAS IMPORTANTES DEL ESTADO EN LA ECONOMIA A TRAVES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, DESPUES DE LA REVOLUCION.

La revolución sacó a relucir una serie de demandas radicales como: -- redistribución de la tierra; recuperación del patrimonio nacional en manos extranjeras, mejora de los niveles de vida de las clases bajas urbanas y rurales y otras. Estos objetivos sólo podían lograrse (según los técnicos de medio y alto nivel) en el crecimiento económico, cuya responsabilidad principal estaría concedida al sector privado. La orientación de estos -- técnicos yacía principalmente en la independencia de Estados Unidos, industrialización rápida, apoyo principal sobre el sector privado, necesidad de una vigorosa acción estatal que creara las condiciones para impulsar la inversión de este sector, así como actuar en aquellas empresas en que éste -- no hiciera o pudiera.

A mediados de la tercera década del presente siglo, se iniciaron grandes inversiones para obras de infraestructura como construcción de carreteras, irrigación, reacondicionamiento de puertos, ferrocarriles y en algunas industrias básicas. Pero donde se ve más claramente el inicio de la intervención estatal, es en las acciones encaminadas a la creación de un -- fuerte sector financiero que más tarde cambiaría el rumbo económico del país. (25)

Efectivamente, a partir de entonces, como ahora, el sector financiero ha jugado un papel importantísimo en la reconstrucción y desarrollo de la economía mexicana, sobre todo porque desde aquellos años ha impulsado el crecimiento de una burguesía nacional y ha promovido las condiciones bajo las cuales el sector privado se ha inclinado a invertir. En 1925, se creó el Banco de México con funciones de supervisor del sistema bancario y de banco central.

Este banco estructuró un complejo esquema de encaje legal que ha utilizado como mecanismo para canalizar la inversión privada a sectores de alta prioridad, además de permitirle extraer fondos para la inversión del -- sector público. (26) La agricultura, era un sector crítico que era insuficientemente financiado. En 1926, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, como banco de desarrollo del sector público, para financiar las actividades agrícolas. En su momento, sólo financió a las grandes propiedades privadas pero no satisfizo las necesidades de los ejidatarios que --

era un gran segmento de la población rural. Si ni la banca del sector privado, ni el Banco Nacional de Crédito Agrícola proporcionaban crédito ejidal, otra institución financiera estatal sería necesaria. En 1935, Cárdenas fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

La entrada del Estado en el crédito agrario fue seguida con la creación de una serie de bancos del sector público para el desarrollo: el Banco de Desarrollo Obrero e Industrial, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco del Pequeño Comercio, entre otros, vinieron a solucionar la inhabilidad del sector privado para proporcionar el financiamiento necesario al crecimiento económico. El objetivo de estos bancos estatales se definieron para apoyar y cubrir las necesidades de los grupos y clases que constituyeron las bases sociales del Estado mexicano postrevolucionario.

A través de obras de infraestructura y apoyo financiero a nuevas empresas, el Estado formó a una incipiente burguesía, que respondió rápidamente a los estímulos del Estado. La asistencia del gobierno al sector privado tuvo varias formas: financiamiento a nuevas empresas a través de sus bancos de desarrollo, infraestructura básica, servicios y políticas fiscales beneficiosas. Las compras de bienes y servicios por parte del sector público proporcionó un importante mercado para algunas empresas nuevas. Para refuerzo, el Estado controló la fuerza de trabajo a través de la cooptación y coherción de sus líderes y además tomó una serie de medidas para controlar la inflación, para 1954 había surgido la política del desarrollo estabilizador.

El contexto de desarrollo dependiente planteó algunos problemas, entre los cuales ha destacado la imposibilidad de que el sector privado tuviera las suficientes inversiones para cubrir las necesidades de operación. El instrumento creado para canalizar estas inversiones fue un banco de inversión estatal: la Nacional Financiera, que fundada en 1934 tuvo diversas funciones como el desarrollo de un mercado de capital y valores para la colocación de bonos públicos, hasta la promoción industrial que era su principal objetivo. NAFINSA se convirtió rápidamente en el principal instrumento institucional para promover las actividades empresariales públicas y privadas; a través de ella el poder estatal se hizo real frente a una burguesía nacional en proceso de madurarse. (27)

El grueso de los préstamos e inversiones de Nafinsa, han ido a proyec

tos de infraestructura del sector público: ferrocarriles, irrigación, electricidad, telecomunicaciones y similares, pero el financiamiento a la industria ha sido considerable, [28] en virtud de que en muchos casos el Estado a través de Naftinsa actuado como empresario de última instancia. Esta intervención ha obedecido a diversos factores, tales como: a) la ineficiencia del sector privado de continuar una empresa que inicialmente se colocaba como un proyecto que después cobraba tal magnitud que se atemorizaban por las dimensiones del compromiso y por las incertidumbres técnicas a que se enfrentaban, por lo cual recurrían a la participación gubernamental como un seguro contra riesgos.

Así, en general, el Estado tuvo que intervenir como socio mayoritario y minoritario, a través de sus principales financieros industriales, agrícolas, de obras públicas, etc., de manera que su participación se extendió a muchos sectores económicos: sobre todo en aquellos en que la Constitución observa como estratégicos y que quedan exclusivamente bajo el régimen del Estado.

Entre las principales entidades participativas a partir de 1940 figuran AHMSA, FUMOSA, SIGARTSA y filiales que se constituyeron como el grupo SIDERMEX, S.A.; en el sector agropecuario se creó FERTIMEX, se adquirieron el consorcio pesquero y todos los ingenios que componen la industria azucarera incluyendo su banco de financiamiento: la Financiera Nacional Azucarera.

Respecto a la regulación de precios de ciertos artículos básicos y del campo, para la garantía de los productores y racionalidad en la adquisición por los consumidores, se determinó establecer en 1938 la CEIMSA, antecesora de CONASUPO, la cual sin sustituir ni excluir al comercio privado, actúa como mecanismo social de regulación. Apartado a estas acciones tuvo origen la Ley Federal de Protección al Consumidor que creó a la Procuraduría y al Instituto de Protección al Consumidor.

En el ámbito educativo y cultural se puede mencionar al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el INBA, INJIVE, FONAPAS, y varias universidades que han obtenido el apoyo económico y autonomía para manejos propios de enseñanza e investigación.

En el renglón de seguridad, salud y asistencia social se constituyeron el IMSS, el Hospital Infantil de México, el Instituto Nacional de Car-

diología, el ISSSTE, el DIF., INFONAVIT y otras.

En comunicaciones y transportes destaca la importancia de toda la red ferroviaria, teléfonos de México y su red de telefonía a nivel nacional, - las empresas aero-navales y otras de servicio local como Ruta-100, STC y Trenes ligeros, hechos y construidos en México por CONCARRIL. Entre las empresas públicas de mayor importancia, por su carácter estratégico no pueden faltar PEMEX y la C.F.E., como los mayores abastecedores de energía, - cuya utilidad se extiende a todos los ámbitos de la economía. [29]

En síntesis, las empresas públicas que conforman el sector paraestatal han sido creadas para satisfacer diversas necesidades, han jugado un papel importante en la economía y están presentes en casi todas las actividades de la economía y de la asistencia. Las hay en los sectores industriales, agropecuarios, pesqueros, forestales, mineros, finanzas, educación, - ciencia y tecnología, asistencia y seguridad social, entre otras, y como componen un universo base en la participación del Estado, necesariamente obligan a una normatividad bien definida tanto jurídica como administrativa, en virtud de que su actividad económica trascienda de manera relevante en el ámbito político.

I.- LA REGULACIÓN IMPLÍCITA.

Entre los países más importantes de Latinoamérica como México, Brasil, Chile y Argentina se ha visto que su desarrollo ha sido a través de una industrialización tardía, en virtud de que se iniciaron por medio de una sustitución de importaciones después de que desarrollaron sus propios elementos de producción. Estos países que por su carácter dependiente y por falta de medios no propiamente estatales, necesitaron que el Estado interviniera para situarlas en la vía del desarrollo. (30)

Esto es válido para México, en virtud de que después de la Revolución no existían empresarios nacionales con capacidad de encabezar la industrialización y los que existían necesitaron la asistencia de instrumentos institucionales que para el caso fueron precisamente las empresas públicas.

De manera general, las siguientes son algunas de las formas a través de las cuales, el Estado ha tenido que intervenir y participar en la economía; la primera basada en los preceptos que establece la Constitución, en vista de que se reserva ciertas actividades estratégicas y prioritarias para usarlas como palanca de desarrollo; la segunda se puede definir como --promotor de la industrialización basándose en la burguesía nacional, dándole el apoyo y confianza para hacerla el pilar más importante en el proceso de desarrollo del país.

Además de las anteriores, debe agregarse una muy importante que se refiere a la regulación y control de inversiones de las corporaciones transnacionales, para proteger las inversiones del sector privado, proceso denominado "La mexicanización". Esta política engrosó el grupo parastatal --por las etapas que se siguieron; primero se alentó, y después se requirió a los inversionistas extranjeros a compartir la propiedad mayoritaria (capital) con socios mexicanos, posteriormente el gobierno ayudó a subsidiar con incentivos fiscales la mexicanización, pero, por lo caro que resultó --esta medida, el propio gobierno ha promovido esa estrategia actuando él --mismo como inversionista de última instancia al proporcionar esa parte del capital mexicano que el sector privado no podía adelantar. (31)

Sin embargo, en muchas ocasiones, su intervención se ha debido a la incapacidad del sector privado para desarrollar aquellas empresas en las --cuales es mayor el riesgo de inversión, las ganancias esperadas son de las

go plazo o porque simplemente no ha querido invertir.

Si bien esta estrategia, resultó positiva en su momento porque resolvió problemas del país y de la población, también provocó un crecimiento coyuntural y desordenado de la Administración Pública Paraestatal, debido a que la agregación no planificada de las empresas públicas, sin mecanismos de regulación y control, se crearon fundamentalmente para satisfacer necesidades que urgían en su momento y de acuerdo a lo que cada gobierno en su período marcaba como prioridad. (32)

Este lapso, es considerado de especial importancia, en virtud de que durante el mismo surgen entidades que a la fecha son : Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Cía. Nacional de Subsistencias Populares, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y otras.

Por otra parte, es necesario señalar que las políticas del Estado siguen siendo las de apoyar las actividades productivas encomendadas al sector privado y de promover la industria nacional como estrategia para fomentar el desarrollo económico y social. Así, el Estado reforzó su intervención a efecto de participar en empresas como el Grupo SIDERMEX, Concarati, Fertimex, Dina, Somex y otras tantas para apoyarlas e implícitamente financiar un mercado para sus contratistas y filiales.

Es importante señalar que al darse esta agregación coyuntural de empresas que pasaban a formar parte de la acción gubernamental, el Estado les ha destinado fuertes sumas para su permanencia y desarrollo, sin la existencia de mecanismos de control por parte del Ejecutivo Federal, en virtud de que dicho control estaba entendido o implícito.

Esta concepción implícita de control se basó fundamentalmente en que el Estado al crear organismos y participar e intervenir en empresas públicas, y éstas al operar bajo su tutela, automáticamente quedaban bajo su supervisión. Pero como los fines de estas entidades, que al ser creadas accidentalmente para resolver problemas que en su momento fueron prioritarios, no estaban incluidos dentro de un esquema global y coordinado de operaciones, se hacía necesario el establecimiento por parte de la Administración Pública Central, de mecanismos de control que definieron quienes serían sujetos de inspección y en quienes recaía esa facultad.

2. LA REGULACIÓN EXPLÍCITA.

La decisión gubernamental de iniciar la reconstrucción económico-social al término de la Revolución de 1910, dio lugar a la creación de entidades que le auxiliaran en la atención de las nuevas funciones que quedaron establecidas en la Constitución. No obstante, como ya se señaló, la fundación de dichas entidades por parte del Estado se llevó a cabo de forma asistemática y sin planificación dadas las necesidades que se han presentado en cada período sexenal. Y principalmente porque su progreso en el contexto económico ha servido para impulsar los diferentes sectores, -- que interactúan en la economía.

Tal vez, este aumento aleatorio de entidades que operaban sin coordinación no pudieron alcanzar niveles adecuados de productividad por motivo de que sus metas y el destino que daban a sus recursos no estuvieron contempladas en un plan general de actividades, en el cual se establecieron metas individuales y objetivos globales para equilibrar el crecimiento económico.

Como William P. Glade lo menciona " Debido a una serie de razones, la maduración del proceso de desarrollo crea una creciente necesidad de sujeta por medio de alguna forma la coordinación, la proliferación de empresas del sector paraestatal, de tal manera que su objetivo público sirva como un constreñimiento operativo sobre su actividad y acción en armonía como instrumento de política pública ". (33), así el Ejecutivo Federal resolvió establecer un mecanismo para controlar administrativa y financieramente al cúmulo de entidades públicas que absorbió para promover la industrialización principalmente.

Dichos mecanismos se refieren a las Leyes de 1947, 1966 , 1970 y la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decretadas para ejercer explícitamente un mayor control sobre el sector paraestatal. Su importancia reside en que primeramente se definió, que entidades y porque eran consideradas como paraestatales, para luego someterlas a supervisión financiera por parte de una Dependencia centralizada, y observancia administrativa por parte de otra. El control, sin embargo, recayó esencialmente en las Comisiones y Dependencia Central que antecedieron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, porque tenían como encargo principal:

- Valorar los proyectos de inversión de cada entidad desde los aspectos

económico y social, considerando que su realización satisficiera las necesidades más urgentes que eran consideradas como prioritarias .

- Valorar que el impacto de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país estuviera acorde con los objetivos de política económica ponderadas de acuerdo a la cuantificación y jerarquización de metas.

- Al presentar al Poder Ejecutivo el programa coordinado de las inversiones públicas, éste tuvo la posibilidad de aplicar ciertas medidas para preparar los presupuestos y establecer criterios dirigidos fundamentalmente a que el gasto público se erogara conforme a las prioridades del nomento, y atendiendo a las necesidades que surgieron como consecuencia de la aparición de nuevos hechos económicos. (34), (35).

En un contexto más amplio podría interpretarse la expedición de las Leyes aludidas no tanto como una normatividad de operación, sino como un propósito para el control de ciertos sectores de la actividad económica - considerados como estratégicos y prioritarios. Es decir, al adoptarse el sistema de producción a través de una economía mixta el Estado formalizó las reglas para operar bajo esquemas de capitales asociados-público y privado, pero el objetivo más importante de esta modalidad consiste no sólo en actuar como ente normativo, como creador de infraestructura, o como rector del desarrollo, sino más bien en que su actividad a través de las empresas públicas tiene entre otras finalidades la de garantizar el mismo, productos e insumos básicos que insensifican el crecimiento económico en áreas estratégicas e incrementar los niveles de bienestar mediante las prestaciones de servicios públicos y abasto de bienes socialmente necesarios.

Cabe agregar finalmente que las etapas evolutivas de las entidades paraestatales convencionalmente clasificadas en tres etapas (36) han dado lugar más por necesidad que por planeación a que el Gobierno Federal reforme su aparato administrativo para hacer más congruentes las relaciones del sector central con el paraestatal con miras a que en conjunto, ambos estén enmarcados y dirigidos por una política económica integral que contemple a estas entidades como instrumentos para desarrollar y descentralizar economías al tiempo de fomentar la actividad en sectores y regiones consideradas como estratégicas y prioritarias.

CAPÍTULO III.- CREACIÓN DE SISTEMAS PARA LA PLANEACION.

1.- MODELO CENTRALIZADO. (La planeación ligada a los ingresos).

Al decretarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1955 (37), se implanta en la Administración Pública un nuevo mecanismo para hacer más eficaz la planeación económica del país. En este proceso, las funciones quedaron repartidas en tres Secretarías; La planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia (S.P.), el control era el encargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional (S.P.N.) y el presupuesto era elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (S.n.C.P.).

La finalidad de este mecanismo era lograr la ordenación y coordinación del gasto público. (38) a través de las siguientes actividades:

La S.P. dispuso que las Dependencias de la Administración Pública centralizada y las entidades de la Administración Pública paraestatal elaborasen su respectivo programa de inversiones, con el objeto de coordinarlos y conformar el plan general de Gasto Público.

La S.n.C.P. tenía como principal encargo hacer la glosa de los ingresos de la Administración Pública Federal y proponer al Ejecutivo Federal -previa consulta con las otras Secretarías- un Plan General de Operaciones que luego de ser aprobado por el Presidente de la República, normaría las actividades de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal. (39)

Por su parte, la S.P.N., ejerció el control y vigilancia financiera y administrativa, en la operación de dichas entidades para verificar que el desempeño de sus actividades estuviesen enmarcados en el programa general de operación y que las erogaciones estuviesen contempladas en los presupuestos periódicos de gasto y operación. (40)

Conviene señalar la importancia de la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País, a corto y largo plazo y la sub-comisión de Inversión-Financiamiento, en virtud de que su apoyo hizo posible que la programación y la coordinación de inversiones públicas estuviera vinculada con la programación de actividades del sector público en un marco común en el cual estarían conciliados los aspectos del gasto y los recursos financieros de cada proyecto y su propia estructura de financiamiento tanto de

fondos fiscales como de créditos internos y externos.

En base a lo expuesto, se entiende que este modelo de planeación era centralizada, por razón de que aún cuando las funciones se repartieron a tres secretarías, la S.H.C.P. conservó las más importantes funciones de vigilancia y operación asignadas originalmente en forma exclusiva aunque después paulatinamente fueron compartidas por las otras Dependencias.

Otra de las formas de porqué se definió el modelo centralizado fue el control del sector financiero siempre perteneció a la S.H.C.P. incluyendo los fideicomisos, de tal manera que esta Secretaría, mediante la política monetaria y en base a los criterios de encaje legal marcaba los puntos para dirigir el ahorro público a los sectores prioritarios.

La planeación ligada a los ingresos fue así considerada (41) porque, no obstante que la S.P. tenía como atribución principal la de planear el gasto público, sólo quedó encargada de "recabar datos para elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo . . ."; así como de coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la A.P. paraestatal, (42) en tanto que la S.H.C.P. atender como encargo elaborar el presupuesto y el Plan General de Operaciones, obligadamente las otras dependencias y organismos se sujetaban en primera instancia a las disposiciones de esta Secretaría.

Cabe hacer algunas consideraciones de este modelo, ya que a nivel macro-económico se buscaba encontrar los medios idóneos para impulsar el crecimiento de los diferentes sectores económicos. Por una parte, la obligación de los órganos y entidades de la A.P.F. de elaborar su programa de inversiones daba a la S.P. elementos para sugerir al Ejecutivo Federal ciertas formas de acelerar el desarrollo económico y social del país, a través de coordinar la inversión pública con la privada para crear nuevas fuentes de trabajo, corregir y aumentar la distribución del ingreso, impulsar y desarrollar de manera integral las diferentes regiones del país, y acompañar la producción de los sectores económicos para mantener estable la balanza de pagos.

Mantener la balanza de pagos, enfatizaba el control y supervisión de las etapas estratégicas del proceso administrativo, particularmente la planeación del gasto público y el ejercicio de éste, sobre todo en las erogaciones por concepto de adquisiciones, contratos de obras y gas-

tos de operación y administración de las entidades paraestatales, así como el control y ejecución en la utilización de los créditos internos y externos con el aseo de que las amortizaciones estuvieran supeditadas a la capacidad de pago del sector público. (43)

2.- SITUACION DE LA PLANEACION HASTA 1976.

A partir del esquema de planeación y control centralizado a través de tres secretarías, el Gobierno Federal enfrentó otro problema importante, debido a que al asumir la responsabilidad de administrar un conglomerado heterogéneo de entidades paraestatales y tratar de conducir sus actividades mediante programas, encontró que las metas de cada una en conjunto no eran muy coincidentes aún cuando al final todas convergían en diversos grados hacia los objetivos nacionales. El problema era estructural, dada la dificultad de armonizar bajo criterios sectoriales cientos de programas individuales. Es por ello que cuando la Comisión de Programación del Sector Público (44) conjuntó dichos programas por similitud de actividades, indirectamente estaba iniciando la sectorización, dado que el análisis de por grupos proporcionó la posibilidad de estudiarlos sistemáticamente con carácter sectorial y con ello se pudo desarrollar una planeación global que abarcara realmente la situación del país.

Con estas premisas se creó la Comisión de Administración Pública -- (después Dirección General de Estudios Administrativos), cuya tarea principal era estudiar la organización y funcionamiento del aparato burocrático para elevar su eficiencia. Los resultados son conocidos: clasificación y agrupación por sectores de actividad nacional a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal con ciertas Secretarías de Estado; regidos por una unidad normativa en cada sector, la cual planeara y coordinara sus actividades.

Eso fue lo importante, la idea de identificar por sectores las actividades de la Administración Pública había dado buenos resultados, pero es necesario señalar las actividades previas que desarrolló el Gobierno Federal para estructurar el Programa de Desarrollo Económico partiendo de la coordinación de los programas sectoriales, los cuales a su vez consolidaban las metas y operaciones contenidas en los respectivos programas institucionales que agrupaba.

Entre las principales acciones destacan:

1o. Continuar elaborando estudios (se había iniciado desde 1966), para implantar el presupuesto por programas, proceso que al adoptarse en los niveles micro y macro-administrativo, permitió entre otros puntos, a) elaborar los programas institucionales, sectoriales y el presupuesto bajo una

estructura programática, definiendo en secuencia lógica los objetivos globales, las metas principales y secundarias, las alternativas de acción y ejecución y la cuantificación del gasto por programa, b) identificar y delimitar responsabilidades, c) sustituir el presupuesto tradicional de ingreso-gasto, por el de ingreso programado-gasto programado, y d) realizar las actividades de la Administración Pública en forma programada. (45)

20.- Para asegurar los propósitos de planeación en base a la coordinación de programas sectoriales, se crearon diversas comisiones sectoriales y -- subsectoriales, de tal forma que a través de ellas el Gobierno Federal -- pudo tener mayor injerencia en la formulación, ejecución, control del presupuesto de egresos y principalmente evaluar que las asignaciones presupuestales en cada sector estuvieran acordes con los objetivos globales.

Entre dichas comisiones destacan: (46)

- La Comisión de la Industria Nacional Azucarera.
- La Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.
- La Comisión Nacional de Energéticos.
- La Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público.
- La Comisión Mixta de la Industria Textil y del Algodón.

Conociendo la situación de estas y otras ramas de la economía, el Gobierno Federal tuvo otra visión de la estructura productiva del país, además, la posibilidad, no sólo de tomar medidas para incrementar en cada una su producción y consumo, sino para promover e inducir a través del aparato estatal la integración de otras similares.

A su vez, esta información por grupos hacía factible la definición y posteriormente la programación de las políticas económicas, las cuales al ser ponderadas para su ejecución colocaban al Poder Ejecutivo y a todo el conjunto de paraestatales en situaciones tales, que si su organización no correspondía a la magnitud del proyecto (o de la política) era necesario efectuar una reestructuración a todos sus niveles, para que tuviesen la capacidad de afrontar la nueva empresa.

30.- La primera fase para estructurar el programa general, fue la elaboración de los programas institucionales tanto de las Dependencias del sector centralizado como de las entidades descentralizadas para un período determinado, después para conformar el programa sectorial se hicieron los ajustes considerando los siguientes criterios: a) de acuerdo a las necesi-

dades prioritarias, b) concordancia de los ingresos con los gastos programados, c) por preponderancia sectorial y d) el ajuste en forma global con referencia a la política económica.

Al consolidarse en un programa sectorial las actividades de determinado grupo de entidades paraestatales, el Ejecutivo, tuvo la posibilidad de diseñar una política económica general que sustentada en un conocimiento más real de cada ramo económico y sumada a otras de carácter macro-económico, atendiese en forma integral las necesidades básicas de la sociedad y primordialmente influir, compensar y acompasar desequilibrios de crecimiento económico en que se encontraban los diversos sectores.

En este contexto, los programas de gasto corriente, financieros y de inversiones se reflejaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual además de ejercerse en forma programada proporcionó indicadores macro-económicos que facilitaba la medición del impacto y repercusión del gasto público sobre la economía.

Hasta 1976, ya había fructificado la idea de coordinar y controlar al Sector Paraestatal mediante la programación de sus actividades, pero todavía faltaba la definición de una reorganización del aparato administrativo con que cuenta el Ejecutivo Federal, el cual basado en el nuevo método de estudiar las particularidades de cada sector diera paso a una mayor vinculación de los órganos centralizados y descentralizados de un mismo ramo, para que conforme a las políticas establecidas a través de la planeación, su producción y eficiencia se manejara de manera tanto sectorial como integral.

Cuando se institucionalizó el sistema nacional de planeación concebido como proceso, se adoptaron 4 modalidades: 1) La obligatoria; 2) La inductiva; 3) La de coordinación y 4) La de concentración. Suponiendo un orden en estas modalidades, entiendo que son importantes la obligatoria y la de coordinación, en seguida las otras dos, en virtud de que fueron proyectadas a nivel nacional y su alcance se dirige a regular las acciones encomendadas a las Dependencias y Entidades de la A.P.F. en coordinación con los Gobiernos estatales y municipales, para reforzar el Federalismo.

Respecto de la inductiva y la de concertación, su participación aún cuando es importante, muchas veces ha sido supeditada a las restricciones gubernamentales y se han sujetado a la capacidad que el sector público ha alcanzado para satisfacer sus compromisos pactados con los sectores social y privado. (47)

Por otra parte, la concepción de adoptar un sistema integral de planeación, la cual contara con datos suficientes de la situación de cada sector, de cada región y en general de todo el país, requería de una adecuada reorganización burocrática que a través de nuevos ordenamientos, redistribuyera las facultades de cada órgano, de tal forma que se distinguieran de aquellas que actuaran como de orientación y apoyo global, de las que en forma parcial articularan y coordinaran las acciones de las diferentes entidades paraestatales contempladas dentro de un mismo o similar ramo.

Por eso, al agrupar por sectores, las actividades de las diferentes paraestatales, se permitía institucionalizar articulada y secuencialmente la planeación, la programación-presupuestación y la evaluación de manera conjunta de todas las acciones de la Administración Pública Federal.

Yo siento que un cambio así ha sido (como lo es) retroalimentable, es decir, los nuevos proyectos nacionales, las nuevas orientaciones de la planeación, las antiguas y más urgentes necesidades a cubrir y toda la gama de atribuciones que tiene el estado para cumplir, inducen a nuevas formas de organización las cuales deben ser acordes para responder a las sucesivas transformaciones que sufre la sociedad y particularmente la economía. Sin embargo, como las relaciones Estado-Sociedad no son estáticas, - al paso del tiempo aquellas nuevas organizaciones paulatinamente, se van convirtiendo en inoperantes y obsoletas que aún cuando estén normadas por una buena política administrativa, dejan cumplir ágilmente su cometido.

CAPITULO IV.- PLANTEAMIENTOS DE LA REFORMA Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
PARA ELEVAR LA PARTICIPACION PARAESTATAL EN EL CUMPLIMIENTO
DE LOS OBJETIVOS NACIONALES.

1.- LA PLANEACION.

Entender las nuevas modalidades administrativas desde el punto de vista orgánico es referirse nuevamente al modelo sectorial señalado en el capítulo anterior, sin embargo esta nueva reordenación administrativa ha -- traído consigo avances en materia de planeación dado que se dieron los -- primeros pasos en la formulación de diversos planes sectoriales y estatales, en base a las cuales se elaboró el Plan Global de Desarrollo 80-82. Fue posible también integrar un sólo documento, en el que se ubicaron las acciones de los distintos sectores económico, inscritos en el marco de -- una estrategia general, orientada a que el cumplimiento de los objetivos' globales de desarrollo nacional se efectuara de manera simultánea e integral.

Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo, P.N.D., (48) que actualmente se encuentra en ejecución, se han establecido dos grandes ejes de estrategia, la reordenación económica y el cambio estructural cuyo impacto macro-económico ha tenido influencia en los diferentes ámbitos del proceso administrativo, asumido por el Estado para cumplir con los objetivos contemplados en dicho plan.

La contribución de la planeación en las diferentes variables macro-económicas son las siguientes:

A) Gasto Público.- En virtud de que es un instrumento potencial para la -- promoción del desarrollo económico y social, su impacto, actualmente, depende más de la orientación que se le da al mismo que de su monto total, (49), es decir, la planeación al respecto, ha dado lugar a que los perfiles en la atención de necesidades básicas y productivas en el medio rural y urbano se determinen de acuerdo a las condiciones imperantes y -- fundamentalmente a las prioridades para el desarrollo de las actividades económicas. Así, por ejemplo, en años recientes el gasto ha sido estructurado con criterios de disciplina presupuestal que conlleva a racionalizar el gasto corriente, y dirigir el gasto fundamentalmente a la inversión de contenido social destinado a satisfacer las necesidades básicas de la población, de manera que a través de los programas prioritarios se'

leve el bienestar social.

El gasto en el sector paraestatal ha tenido consideraciones especiales; De acuerdo a las políticas de saneamiento y rehabilitación financiera se pretende que la inversión y operación de estas entidades, (sobre todo las prioritarias y estratégicas) apoyen moderadamente y con estabilidad financiera al desarrollo económico y social del país.

Para fortalecer los aparatos productivo y distributivo, distinguidos como áreas estratégicas, se han consignado prioridades al gasto público - de inversión dirigido a la utilización más eficiente de la capacidad instalada, principalmente en el sector industrial, con el objetivo de satisfacer la demanda interna de dichos productos industriales, reducir los márgenes de fluctuación en el mercado y esencialmente apoyar las cadenas de transformación que refuerzan la integración del aparato productivo nacional. Además concebir la planeación para el desarrollo integral del país ha motivado que la asignación del gasto público con criterio regional permita mejorar la redistribución en el territorio de las actividades productivas y de bienestar social. (50)

En otras palabras, los sectores de la Administración Pública habrán de evaluar aquellos proyectos de alcance nacional que por su estructura - modalicen el desarrollo regional. A su vez, las actividades de bienestar social (salud, educación, empleo, etc.), y las metas sectoriales (industriales, agropecuarios, forestales, entre otras), son desagregadas geográficamente de acuerdo a las necesidades y ventajas regionales a través de mecanismos de concertación y negociación que fortalezcan la estrategia de descentralización económica y social.

En la modulación de la demanda interna se han logrado avances para inducir su comportamiento adecuado, a través del manejo macro-económico - del gasto público. En condiciones actuales la demanda interna ha originado presiones inflacionarias provocadas por la expansión del gasto público dando lugar a desequilibrio en las finanzas públicas en vista de que se crea mayor déficit público. Para frenar estas distorsiones se han concebido los siguientes criterios:

a) Sujeción del ejercicio presupuestal a los objetivos macroeconómicos y sectoriales del Plan, así como de la evaluación del entorno internacional.

- b) Supeditar los programas de gasto a la disponibilidad de recursos - fiscales, de tal forma que el financiamiento al déficit esté acorde con - un crecimiento sostenido y establezca el ritmo de la inflación.
- c) Reducción del gasto corriente que cubra estrictamente los servicios de administración y los básicos que proporciona el Estado, de tal forma - que el monto recortado participe como gasto de capital para orientar el - desarrollo.
- d) Reducción progresiva de las cargas financieras que resultan del ser- vicio de la deuda, al abatir el déficit público.
- e) Al programar los gastos en las compras de insumos se permite racio- nalizar el gasto de operación del sector paraestatal así como elevar su -- productividad.
- f) Reorientación de las asignaciones presupuestales para apoyar la ex- portación de bienes y servicios, vinculadas con la sustitución de importa- ciones permitiendo que en el mediano plazo se mejoren los componentes de - la balanza de pagos.
- g) El gasto público otorgado a través de subsidios y transferencias a' empresas públicas y privadas se ha planteado de acuerdo a criterios de se- lectividad, racionalidad y eficiencia, con el propósito de eliminarlos gra- dualmente y de cubrir ese financiamiento mediante el fortalecimiento del - ahorro interno, y por último,
- h) Se han creado mecanismos { sujeción a los programas }, para que se' calendarice el ejercicio del gasto, de tal forma que el control sobre las' disponibilidades contrarreste los efectos negativos de la situación inter- na y externa y se fortalezca el gasto público como instrumento de regula- ción de la actividad económica.

6) Financiamiento al Desarrollo. La planeación en esta materia ha contri- buido a una mejor definición de las políticas gubernamentales tendientes a equilibrar las necesidades por atender con los recursos disponibles. En - efecto, a partir del Plan Nacional de Desarrollo, se han determinado diver- sos lineamientos que plantean adecuar las modalidades para financiar el de- sarrollo a través de fortalecer la capacidad del ahorro interno y de su ca- nalización más eficiente a aquellas áreas consideradas como prioritarias. Empero, estas modalidades están determinadas por variables como, vulnerabi-

lidad y endeudamiento externo, inflación y deuda interna, entre otras, por lo cual, se han reorientado los esquemas de financiamiento para hacer congruentes las políticas de gasto público, de empresas paraestatales, fiscales, monetarias y financieras y sobre todo consolidar el sistema monetario para la recuperación económica.

Los objetivos de fortalecer el ahorro interno tienen influencia tanto en el sector público como en el social y privado. Respecto al sector público se exige que reduzca sus gastos, específicamente los corrientes, lo que ha motivado a que la política tributaria compense dichos gastos a través de la modernización y actualización de ese sistema.

Otro de los esquemas está dirigido a la rehabilitación de las empresas públicas de manera que su operación alcance niveles de ahorro que les permita financiar sus actividades y sus obras de expansión, evitando rezagos e impulsando el desarrollo del país sin depender de manera creciente tanto de créditos como de subsidios.

Para estimular la generación de ahorro social y privado, se han desarrollado nuevos mercados de capitales y valores, así como otros instrumentos de captación (públicos y privados), cuyos atractivos rendimientos y menores riesgos, además de dar mayor solidez al sistema financiero, contribuyen a que gradualmente, aumenten su participación en el producto interno bruto. Sin embargo, la mecánica operativa de la política monetaria requiere el equilibrio de componentes como: tipos de cambio reales, adecuadas tasas de interés, (acordes con los ritmos de inflación), simplificación del encaje legal, reordenación y especialización de la banca, menor creación y disminución de moneda circulante, entre otras, para que realmente se fortalezca la capacidad de ahorro, y se dependa menos del endeudamiento exterior.

Si bien es cierto que una política económica, adecuada a las circunstancias del país, puede lograr los objetivos anteriores, también es cierto que su ejecución se verá limitada por el contexto de deuda externa en que se encuentra tanto el sector público como el privado, por eso es que ya en el plan se han delineado algunos aspectos para adaptar las relaciones financieras con el exterior de acuerdo a las circunstancias que prevalezcan interna como externamente.

Las proposiciones para el manejo de la deuda pública son las siguientes:

- La estrategia financiera requiere que para darle continuidad al crecimiento económico se siga utilizando el crédito externo de manera decreciente para complementar el financiamiento al desarrollo.
- Renegociar y mejorar el perfil de la deuda, de tal forma que se otorgue al país mayores plazos de gracia, así como condiciones preferenciales, se apoye el crecimiento económico que lo capacite para hacer frente a las obligaciones contraídas y evitar problemas de liquidez para cubrir los vencimientos.

Desde estas perspectivas, el manejo de la deuda ha dejado de ser una variable rígida y se ha convertido en un instrumento que ha mejorado el proceso de presupuestación, lo que ha dado lugar a que en el ajuste de la balanza de pagos se registren superávits. { 52 }

C) Empresas públicas.

La necesidad de modernización y reestructuración de las empresas públicas para lograr una mayor eficiencia en su operación ha concebido ciertos criterios para que dentro de las estrategias de reordenación económica y cambio estructural, eleven su productividad. En relación a la reordenación económica, el uso de divisas a través de su estricta presupuestación es primordial, ya que se busca reducir a lo más mínimo la necesidad de créditos externos, en su carácter de estrictamente complementario, y sobre todo que su operación eficiente contribuya a abatir la inflación, a combatir la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico con la finalidad de recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. En cuanto a el cambio estructural, mediante las empresas públicas la prioridad es superar las insuficiencias y desequilibrios en la economía para cubrir las necesidades básicas en áreas prioritarias y estratégicas, tales como el transporte, comercialización y abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda, entre otras.

Entre la superación de ineficiencias, sobresalen las acciones efectivas para transformar a las empresas que tienen el carácter de estratégicas y prioritarias. Como se sabe, las entidades paraestatales constituyen uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Estado para lograr los objetivos nacionales; a través de ellas, se refuerza la rectoría del Estado en el proceso económico y son una de las bases fundamentales que dan apoyo directo a la política económica y social que instrumenta el sector público.

La planeación al respecto, ha orientado la política de dichas empresas, de tal forma que adicionalmente al manejo coherente de la política de desarrollo, se requiere su utilización como instrumentos directos de asignaciones presupuestales, que refuercen los efectos de inducir e impulsar la reordenación económica y el cambio estructural. A nivel macro-económico la participación de las empresas públicas está orientada a cumplir diversos propósitos, tanto económicos como sociales, mismos que fundados en los objetivos del PND, se busca que corrijan sus ineficiencias, que aprovechen al máximo la capacidad de contribuir en la producción de bienes y servicios y sobre todo que a través de ellas se promueva y dirija el desarrollo económico y social.

Dada la situación de crisis por la que atraviesa el país, el carácter de economía mixta ha cambiado, es decir, la estrategia establecida es aquella que considera que es sumamente necesario que se consolide y desarrolle la intervención de las paraestatales, específicamente en las áreas donde se les requiere, las prioritarias y estratégicas, y que se deja a un lado el crecimiento de sus actividades en áreas que no le son propias.

Por tanto, se han determinado en el P.N.D. los siguientes propósitos:

a) Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios mediante el establecimiento de programas sociales que repercutan en los niveles de bienestar, principalmente de los grupos económicamente débiles.

Para ello las empresas prioritarias y estratégicas recibirán un impulso para que incrementen la producción de aquellos bienes que son de consumo generalizado y puedan cubrir con suficiencia la demanda interna interviniendo en la distribución de alimentos básicos y si es el caso, subsidiándolos por la vía de precio bajo.

b) Reforzar la integración del aparato productivo. Este punto es muy importante por el efecto que tiene con las demás variables económicas. Por un lado las compras del sector público son orientadas hacia:

- La adquisición de insumos que se producen en el país (orientar el consumo hacia el mercado interno).

- Las políticas de compras y de crédito permitirán a productores nacionales programar sus operaciones para satisfacer la demanda del sector público, al mismo tiempo que se apoya el establecimiento y producción otras empresas que en segundo grado contribuye a este fin.

Por otro lado;

- Aprovechar la tecnología y la capacidad instalada de las empresas públicas y privadas con el objeto de producir y sustituir rápidamente aquellos componentes importados que han afectado el proceso de producción y que pueden elaborarse aquí.

- Utilizar la demanda externa de productos mexicanos para abrir nuevos -- mercados con el exterior, propiciando con ello que la reintegración del -- aparato productor responda a dicha demanda y así mismo se apoye la producción de bienes de capital.

c) Descentralizar las actividades de producción y distribución económica.

Este propósito es derivado de los objetivos de desarrollo regional de terminados en el Plan, sus consideraciones se proyectan a que las operaciones que tengan un impacto regional se vinculen, con los programas de desarrollo de los Estados para que en forma integral se diversifiquen otras -- áreas de actividad productiva, y no se concentren en una sola región. Desde luego que para ello tendrán que convenir precisamente los gobiernos estatales y municipales en los proyectos a realizar.

De igual manera, en el contexto de los programas sociales, para atender a grupos localizados en zonas marginadas, se pretende que las empresas prioritarias reciban mayores recursos para elevar los niveles de bienestar y apoyen las economías regionales donde tienen mayor influencia geográfica (53).

d) Empleo.

Los objetivos de empleo y distribución del ingreso son claves para -- transformar el crecimiento económico en desarrollo social. El Gobierno Federal a través del nuevo esquema de planeación ha diseñado un programa para elevar la generación de empleo, así como para proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario.

En dicho programa, mucho tiene que ver la operación del sector público y del sector privado. Por parte del sector público, el Gobierno Federal tiene la posibilidad de manejar el gasto público, las políticas de comercio exterior, fiscal, crediticio, entre otras, con el propósito de recuperar la capacidad de crecimiento económico, e inducir al aparato productivo hacia' la oferta de bienes de consumo popular para lograr la creación de empleos'

en cada unidad de producción y distribuir mejor el ingreso.

Por otro lado, al sector privado le corresponde la mayor parte para la generación de empleos en virtud de que sus actividades se extiendan a casi todos los sectores de la economía, principalmente en las ramas industriales.

Los puntos principales del plan para combatir al desempleo y redistribuir el ingreso, son los siguientes:

- Otorgar apoyos y estímulos específicos a la pequeña y mediana industria, de tal forma que los recursos alcancen al mayor número de empresas, principalmente aquellas que producen bienes básicos y estratégicos para la creación de empleos.
- Propiciar la participación de productores, en la comercialización y distribución de bienes de consumo masivo para reducir el intermediarismo y apoyar el poder adquisitivo del salario.
- Ampliar la protección al salario a través de incrementar y mejorar la operación del sector central, paraestatal y privado, en la atención de áreas como salud, vivienda, seguridad social y educación, lo cual también incidirá en el desarrollo de los recursos humanos.
- Apoyar la mejor organización de las unidades productivas del campo y la ciudad, para que las zonas rurales y urbanas tengan acceso a niveles mínimos de capitalización para fortalecer su capacidad para generar ocupación productiva adecuadamente remunerada, acorde con el volumen estructural de la oferta de mano de obra.

Por todo, la planeación se ha convertido en el principal instrumento a través del cual, el Gobierno ha organizado sus actividades para impulsar y dirigir el desarrollo económico y social, toda vez que ha permitido elaborar estudios más concretos para prever posibles impactos que sobre el país tenga la situación internacional.

Basándose en la Ley de Planeación; como marco normativo, la planeación ha encausado las actividades de la A.P.F. y ha apoyado la participación de la base social para elaborar los programas de desarrollo, al tiempo que con el objetivo de desarrollar de manera integral la economía, ha reforzado la concertación y convenios con las entidades federativas para descentralizar y dinamizar el proceso económico. Aún más, en virtud de

que la A.P.F. persigue innumerables objetivos la Ley dispone que las acciones para cumplirlos se desarrollen a través de programas ordenados jerárquicamente en torno a un sólo documento, el Plan Nacional de Desarrollo, para integrarlos equilibradamente. Finalmente, mediante la planeación se han delimitado las responsabilidades a todos los niveles para asegurar que todo lo planeado se ejecute. (54)

2.- LA COORDINACION SECTORIAL. (Su participación para lograr los objetivos del P.N.D., a través de las políticas sectoriales).

La división sectorial que planteó la Reforma Administrativa para reorganizar las actividades del sector central y paraestatal ha servido de gran ayuda para que el Poder Ejecutivo Federal, analice, defina y proponga las metas que cada sector puede lograr en función de la situación en que se encuentre.

Por tal motivo, como todos los sectores interactúan y se influyen recíprocamente el propio Ejecutivo tiene que ponderar la aplicación de políticas y estrategias, las cuales deberán operar equilibradamente en función de los objetivos que se propone alcanzar.

En el Plan Nacional de Desarrollo (elaborado conforme a los lineamientos que establece la Ley de Planeación), destacan principalmente aquellos objetivos dirigidos a elevar el nivel de vida de la población, regir e impulsar el desarrollo económico del país en la totalidad del territorio, - sin desatender aquellos que fortalezcan las instituciones que le dan mayor independencia a la Nación.

Elevar el bienestar social, propone el Plan, requiere que las estructuras económicas, políticas y sociales con apoyo y participación de los distintos grupos de la sociedad se orienten dentro de una concepción integral de desarrollo para superar las circunstancias materiales y sociales y enfrentar las condiciones actuales para recuperar la capacidad de crecimiento. Para ello, en la actual administración se establecieron las cinco líneas estratégicas, una, la reordenación económica que busca crear las condiciones para el funcionamiento normal de la economía, y la otra, el cambio estructural, dirigida a transformar de fondo el aparato productivo, así como los mecanismos de participación social para superar las insuficiencias y desequilibrios de la estructura económica.

Sobre el tema, destaca la segunda línea estratégica, el cambio estructural, debido a que sus componentes contienen las acciones globales, sectoriales y regionales que sirven de base para la ejecución de la política económica general.

Sus puntos principales son: (55)

- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos de crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo para lograr:

- . Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera.
- . Un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población.
- . Un sector de servicios más modernos y funcionales a las necesidades de producción y consumo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y de bienestar social.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional, y
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Partiendo de estos principios puede entenderse la forma en que los organismos centrales, las entidades paraestatales en su respectivo sector -- conjuntamente, con las políticas de alcance macro-económico participan en el logro de los objetivos nacionales.

Política Económica.

En este apartado colaboran la Secretaría de Programación y Presupuesto, la de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Dependencia de -- orientación y apoyo global, y las comisiones intersecretariales que funcionan como instrumentos para adecuar coordinadamente las atribuciones -- que les otorgan las leyes a ambas secretarías. Posteriormente, la S.H.C.P. funge como coordinadora del sector financiero.

La S.P.P., como se sabe, es la encargada de elaborar la planeación nacional de desarrollo, incluida la regional con la participación de los Estados y municipios, calcular los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales, en concordancia con la disponibilidad de recursos que señala la S.H.C.P. y en atención de las necesidades y políticas de desarrollo nacional, formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del D.V.F. y autorizar los programas de inversión pública de las entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal entre otras. (56)

La S.H.C.P. por su parte, calcula los ingresos de la Federación, del D.V.F. y de las entidades de la A.P.F., considerando las necesidades de gasto público federal que prevé la S.P.P.; modera la utilización razona-

del crédito de la Nación y refuerza la sanidad financiera del sector público. Además de otras que le concede la Ley, (57), está facultada para realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito, manejar la deuda pública de la Federación y del D.D.F., dirigir la política monetaria y planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario que comprende el banco central y todas las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

Entre las diversas Comisiones que el Gobierno Federal ha establecido para completar los esfuerzos de programación y coordinación global, - destaca por su importancia la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, en la cual colaboran representantes de la S.P.P. y la S.H.C.P. y cuyas principales funciones son: (58)

. Estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales, así como examinar la incidencia del gasto y el financiamiento público en la situación macro-administrativa del país.

. Compatibilizar las decisiones que se tomen en materia de gasto público de su financiamiento y de los programas correspondientes.

. Analizar la situación financiera que guardan las empresas paraestatales en particular, las prioritarias y estratégicas, en colaboración con los coordinadores de sector y en su caso con las propias entidades y -- proponer las medidas necesarias.

. Calendarizar el programa de gasto.

. Recomendar modificaciones cuando se propongan reformas sustanciales a los programas de gasto y financiamiento anual de los órganos de la Administración Pública.

En resumen, la compatibilización entre los niveles de financiamiento y gasto público sirven básicamente de asesoría y preparación de las decisiones institucionales que corresponden a ambas secretarías de Estado en materia de orientación y apoyo global para la Administración Pública Federal en conjunto.

Con las atribuciones de ambas secretarías, se formulan anualmente los criterios de política económica que habrán de seguirse durante el año que se trate. Empero, cabe señalar que al principio de un sexenio de terminado se elabora el Plan Nacional que regirá para ese lapso y en consecuencia, las definiciones de política económica general sólo se aju

tan en los años subsiguientes, de acuerdo a la evolución económica del país y a los objetivos planteados con antelación.

La participación de la S.P.P. en la economía y fundamentalmente en el desarrollo del país, se puede ver claramente en el documento que contiene el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, ya que en él, se expresan las acciones, restricciones y políticas que se efectuarán para lograr los objetivos que se establecieron en el Plan, y sobre todo para seguir las líneas estratégicas a través de las cuales se definieron dichos objetivos.

En la actualidad (1988) la S.P.P. mediante el documento aludido, -- propuso los siguientes criterios: { 59 }

- Apoyar la recuperación moderada de la economía, en un marco de continuada austeridad y disciplina presupuestal.
- Continuar con el esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas.
- Elevar la eficiencia y rentabilidad social de la inversión pública, a fin de aumentar su impacto en la actividad económica y, en general en el logro de los objetivos prioritarios del desarrollo social.
- Asegurar la disciplina y el control presupuestal evitando la ineficiencia y el despido.
- Garantizar la prestación de los servicios básicos a la población con un claro propósito de mejoramiento social y económico.
- Continuar con el cambio estructural y modernización del sector público paraestatal.
- Consolidar el cambio estructural en el sector central, y
- Atender el mantenimiento y conservación de la infraestructura básica y de la planta productiva.

De igual manera, participa la S.H.C.P. en este aspecto, sólo que a ésta le corresponde manejar los ingresos, diseñar las políticas para asegurar los recursos, y sobre todo establecer los lineamientos para consolidar la canalización eficiente de los medios financieros de acuerdo a las prioridades de desarrollo.

Las funciones de esta Secretaría son de gran importancia, porque de acuerdo a la estrategia de cambio estructural, tiene que:

- Asegurar los recursos para atender las necesidades básicas.
- Apoyar a los sectores industrial, agropecuario y de servicios para im-

puisar la reactivación económica.

- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, a través de aumentar el ahorro interno, racionalizar su asignación y reorientar las relaciones financieras con el exterior.

Adecuar las modalidades de financiamiento trae consigo el manejo de toda una gama de factores tanto internos como externos para realizarlas' eficientemente, en principio porque esta Secretaría mide sus políticas - de acuerdo a la evolución de las finanzas públicas y a las proposiciones de la S.P.P.; en seguida porque bajo su coordinación se encuentran todas las entidades financieras del país, en las que tiene que conducir en diversos grados los recursos que les ingresan y egresan para cubrir las necesidades financieras de la economía de acuerdo a las prioridades planteadas.

Sobre el sector paraestatal, sin incluir al sector financiero es importante mencionar que posteriormente a la aprobación del presupuesto de egresos, la Secretaría de Hacienda dirige una de sus políticas a cubrir' con ahorros internos (la mayor parte), las necesidades de crédito de estas entidades, y como complemento realiza toda una labor para concertar y autorizar financiamientos con el exterior.

Acerca del sector privado y social, es necesario señalar que los objetivos de producción y empleo han motivado a que esta dependencia influya (fundamentalmente con apoyos fiscales) en sus mecanismos para incentivar y motivar a dichos sectores para que cumpla con sus obligaciones - tributarias, así como para elevar su eficiencia, y con ello distribuir' el ingreso a través de generar mayor número de plazas ocupacionales.

Respecto a las entidades de la A.P. central que actúan como coordinadoras de sector se puede decir que sus funciones contribuyen de manera esencial a la elaboración de los programas anuales en virtud de que ellas concentran toda la información que contiene resultados, restricciones y prioridades que necesitan tanto el Ejecutivo Federal como las Secretarías de orientación y apoyo global para modificar y orientar las políticas -- que den cauce a los programas sectoriales.

Para efectos de esta exposición englobará las operaciones de estas' entidades desde el punto de vista de cuatro sectores: primario, secundario, terciario y el financiero, ya que colaboran sistemáticamente para -

lograr en su proporción, las metas correspondientes.

A) Por su importancia destaca el sector primario: (60 a)

Antecedentes.- En años anteriores, los excedentes de este sector se utilizaron para incrementar una rápida industrialización que cumpliera con el objetivo de sustituir aceleradamente las importaciones.

Ahora, es necesario capitalizarlo para que nuevamente su contribución satisfaga eficientemente:

- Alimentos, materias primas, divisas y ocupación de mano de obra.
- Que la producción de estos insumos se comercialicen en el exterior con la meta de degradar el nivel de importación de los mismos.
- Estabilizar, con un gran refuerzo gubernamental, a que los precios de garantía de los productos básicos incrementen la producción.
- Rezagar la persistencia migratoria hacia áreas urbanas y fronterizas.
- Apoyar el estudio científico-tecnológico para expandir la producción en suelos irrigables y temporales para alcanzar niveles adecuados de productividad.
- Impulsar los proyectos de reforma agraria, de tal modo que el mayor número de núcleos de esta población participen en la producción económica de su sector, y con ello tener acceso a mayor bienestar social.
- En general, apoyar su producción de tal forma que este sector poblacional disponga de mayor capital, para que en parte, cuente con recursos suficientes para vivir mejor y por otra, dar al Estado mayores ingresos que sufragen los gastos que se inviertan en los programas básicos tanto en bienestar social como en la redistribución del ingreso.

Este sector incluye la producción de elementos orgánicos e inorgánicos tales como minerales, metales, petróleo, gas, granos, semillas, forrajes, oleaginosas, fruticultura, ganadería, pesca, acuicultura, bosques, selvas y derivados y otros productos que de primera mano se pueden comercializar en el país y en el extranjero como producto terminado o como materia prima.

A su vez dicho sector proporciona diversos insumos para que el sector secundario elabore sus productos.

B) El Sector Secundario. (60 b)

Este sector se refiere fundamentalmente a las actividades manufactureras, maquiladoras, de producción y transformación de insumos. El sector

Industria ha sido el más dinámico en el desarrollo del país, su participación total en el PIB se ha elevado alrededor del 35% en los últimos -- años, la proporcionalidad ocupación industrial de más o menos 5%, su evolución de infraestructura ha sido rápida gracias a los grandes niveles de inversión. Sin embargo, su estructura aún muestra deficientes grados de integración para permitir que el país evolucione más independiente.

Este bajo nivel de integración ha sido originada por la aplicación de políticas que se han orientado a la sustitución de importaciones, sobre todo de bienes de consumo duradero dejando a un lado el apoyo al crecimiento más articulado de aquellas industrias que podrían producir bienes intermedios y de capital que reduciesen desequilibrios importantes. Aún más, las políticas proteccionistas para favorecer las sustituciones, han provocado que la planta productiva se desenvuelva tanto en bajos niveles de ocupar la capacidad instalada, como en niveles de escasa diversificación.

Por otra parte, es importante señalar que esta rama de la economía se ha vuelto vulnerable con el exterior dada la intensidad en el uso de insumos importados, por la restricción de divisas para su adquisición como también por la baja capacidad para exportar. Como consecuencia, se hace evidente que algunas ramas débilmente integradas, no tienen el aliciente suficiente para reforzar los ciclos de expansión, empero un repunte en el volumen de inversión para la producción industrial podría generar que los efectos multiplicadores de demanda, ingreso y empleo se orientara la producción nacional para reducir las compras en el exterior.

Otro punto relevante sobre esta cuestión, es que el proceso de industrialización ha contribuido a la concentración de la actividad económica en una cuantas zonas urbanas quedando rezagadas extensas zonas accionables para su actividad.

Indudablemente, el sector paraestatal se ha visto envuelto en estos cuellos de botella, en virtud de que su producción y consumo no ha logrado propiciar la integración industrial tanto del mismo sector como del privado para impulsar la actividad económica nacional de manera equilibrada, tal vez debido a que no han sido acompañados o mejor dicho no se han aplicado políticas dirigidas a la promoción de productos netamente elaborados en el país para el mercado interno y disminuir las compras en

el exterior, es decir, si se parte del sector industrial que ha sido el motor de la economía, puede detectarse su contribución con otros sectores desde diversos enfoques.

. El saneamiento financiero de las entidades citadas, la desincorporación de las no necesarias e incorporación de las que sí lo son, los programas de aliento y crecimiento junto con el de reconversión industrial -entre otros-, las políticas de promoción al crecimiento en la oferta de bienes y servicios básicos y sobre todo la estricta utilización de los recursos asignados de acuerdo a sus metas, son la base para que este sector ponga un mayor énfasis en los subsectores prioritarios de tal forma que pueda fomentar nuevas cadenas de producción.

. El apoyo a la industria inclina a la menor dependencia de los recursos que proporciona el petróleo pues como se ha visto, la comercialización de este recurso también se ha vuelto inestable, lo que propicia profundos desequilibrios internos y externos.

. En el contexto de endeudamiento, las propuestas de cambiar deuda por inversión, puede orientarse a que con dicha inversión se introduzcan tecnologías de punta para apoyar aquellas industrias generadoras de divisas.

. Respecto del sector primario, se ha visto que la Nación todavía no adquiere la productividad suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación (entre otros), dado que a la fecha aún se importan muchos de los productos básicos que podrían producirse en el país. Por tanto el apoyo a las industrias de bienes de capital e intermedios dirigido a la elaboración de herramientas y maquinaria para la explotación de los recursos naturales, contribuiría a la reducción de importaciones, con su respectivo ahorro de divisas, a la generación de empleos regionales, en virtud de la incorporación de tierras improductivas, y principalmente a la producción de alimentos para satisfacer la demanda interna.

. La descentralización de la actividad económica es sumamente importante porque ayuda a que diversas zonas del territorio nacional se promueva para un desarrollo más equilibrado. Además la reubicación en parques y puertos industriales, tendría importantes efectos para descontaminar las zonas periféricas y el área metropolitana de las principales ciudades.

Fomentar la producción industrial para el comercio interior y exterior tiene grandes ventajas porque la elaboración de insumos, productos intermedios y productos finales, trae consigo la integración de pequeñas y medianas factorías, además de la utilización de servicios. Lo ideal sería que la producción hacia el mercado interno y la exportación se regulara al cien por ciento de integración nacional.

Las materias primas e insumos importados que en ocasiones desplazan a la producción nacional, deberán ser adquiridos temporal y exclusivamente para la integración de productos exportables o en su caso para la producción de elementos que forzosamente no se producen en el país.

C) El Sector Terciario. (60 c)

Este aspecto es fundamental para un buen funcionamiento del aparato productivo y distributivo. En vista de que la sociedad se urbaniza y se diversifica significativamente, el sector terciario ha incrementado su participación en el abasto en sus tres dimensiones: transporte, almacenamiento y comercialización.

En la actualidad, el transporte todavía muestra deficiencia que -- prueban que este sistema es insuficiente y que existen desventajas importantes en la utilización eficiente de los recursos que se le asignan. Ejemplo de ello es el sector ferroviario que se ha rezagado significativamente aún cuando se ha convertido en el medio más apropiado para el -- arrastre de la mayoría de los tipos de carga, el tráfico se mantiene por debajo de la capacidad de las vías. De igual manera, persisten deficiencias en otros modos de transporte lo que ha originado un desaprovechamiento del equipo y la infraestructura.

Este sector requiere que su crecimiento se le vincule a las necesidades de la población regional y el aparato productivo para eliminar:

• La concentración que registra la actividad comercial, y el excesivo intermediarismo que encarece los productos e impide que los productores obtengan parte importante del valor final de las mercancías.

• La desigual distribución de la población y de la actividad económica, es decir, gran parte de la población rural que se encuentra dispersa en poblaciones de tamaño sumamente reducido, al no tener abasto y servicios suficientes, migra a la ciudad originando concentraciones geográficas y sub-empleo.

Contrario a todo esto, el sector terciario puede impulsar la descentralización de las actividades económicas, en nuevas regiones donde se instalen centros de producción industrial.

La vinculación del sistema de abasto y producción eficientemente apoyaría a que la venta y distribución se efectuara oportunamente y a menores costos.

El aumento en las actividades aludidas originan una demanda que puede cubrir la industria nacional, lo que trae consigo la integración de cadenas productivas, que darían margen a la creación de mayores empleos y a la capacidad para que el mayor número de la población tenga acceso a mayores bienes y servicios básicos.

D) El Sector Financiero. (60 d)

La política de financiamiento ha requerido que los recursos presupuestales y los que provienen de créditos respondan con eficiencia a las prioridades establecidas. Cuando se nacionalizó la banca, se abrió la posibilidad de dar mayor racionalidad a la prestación de créditos a sectores y regiones prioritarias, principalmente a través de los bancos, -- central, de fomento, múltiples y los fideicomisos.

Además, para alcanzar tasas de crecimiento económico mayores e iguales a las del pasado reciente, este sector se convierte en uno de los mejores pilares. Por una parte, al senearse financieramente a las empresas prioritarias y estratégicas, éstas requerirán de menos créditos para su operación, por tanto esos recursos pueden canalizarse a otros sectores que sí lo necesitan como aquéllos en que sus productos son altamente exportables.

Para lograr un mejor nivel de ahorro interno es esencial la adaptación y modernización del sistema financiero, para fortalecer su intermediación que responda a cambios internos y externos, y principalmente que cuente con instrumentos variados en términos de rendimiento, riesgo y de mejores plazos que incluya tanto a pequeñas y grandes ahorradores como a los usuarios del financiamiento y desde luego que tenga alcance a todas las actividades económicas del país.

Los bancos de fomento tienen el deber de especializarse y dar preferencia a sectores determinados (prioritarios), otorgando tasas preferenciales en función de los costos de captación de los recursos con que

Los fondos, sin concentrar en unos cuantos deudores, los créditos que a otros pueden beneficiar. Asimismo, los fondos y fideicomisos financieros deberán apoyarse a los programas de apoyo de los bienes de fomento para obtener mejores y mayores créditos.

Los subsidios financieros, vía bajas tasas de interés, deberán dirigirse selectiva y temporalmente, a través de los financiamientos preferenciales, a programas prioritarios.

Con el ahorro e intermediación interna se pueden orientar los esquemas de financiamiento de manera que se acuda menos al ahorro externo y por el contrario a mayores volúmenes de recursos disponibles se puede fomentar la producción.

Para completar el financiamiento al desarrollo, se requiere que el sistema bancario canalicada cada vez mayores recursos a los sectores social y privado, y sólo utilizar la intermediación para captar ahorro externo de uso complementario.

La deuda externa ha repercutido a todos los niveles en la economía-- sin embargo, a partir de las nuevas alternativas de negociación se ha recuperado la posibilidad de su manejo para estructurar la presupuestación con el objeto de cubrir su servicio y de ajustar la balanza de pagos, toda vez que si se mejora su perfil, será estrictamente necesario que se mantenga al mínimo el crédito a corto y mediano plazo, que evite problemas de liquidez al vencimiento.

Empero, como el uso de divisas, es intenso y necesario principalmente por parte del aparato productivo, debe buscarse mejores condiciones de financiamiento fundamentalmente con los organismos oficiales multilaterales, de manera que los desembolsos se ajusten a las nuevas prioridades de desarrollo.

Como se puede apreciar, la coordinación sectorial se ha convertido en una herramienta de administración sumamente importante porque a través de ella el Estado ha adquirido mayor capacidad para a) definir cuales son las necesidades prioritarias a satisfacer, cuales son las áreas que presentan desequilibrios y cuellos de botella, b) diseñar políticas dirigidas a que las actividades de los órganos que prestan y producen bienes y servicios básicos, junto con las que desarrollan las entidades del sector

privado, se conjuguen como una unidad para atacar y resolver problemas--- simultáneamente y c) modificar criterios para que al consolidarse los -- programas sectoriales se fijen límites de responsabilidad entre el sector público y el privado para alcanzar las metas de desarrollo.

La coordinación sectorial - responsabilidad disgregada en los coordinadores de sector - es esencial, en virtud de que cada coordinador recoge de su correspondiente sector, la información que contiene grados de avance necesidades y prioridades para que el Gobierno Federal defina y pondere las políticas que equilibren y promuevan el desarrollo de la Nación.

La coordinación sectorial, influye de manera importante para que --- conjuntamente el Gobierno Federal, los Estados y Municipios establezcan metas comunes y formulen programas complementarios que den lugar a que - en las diferentes zonas del país se apoye la descentralización y se promueva el desarrollo integral.

La coordinación sectorial contribuye a que a través de los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación:

- . ac apoyo la recuperación de la economía, en un marco de austeridad y disciplina presupuestal.
- . se continúe con el saneamiento de las finanzas públicas.
- . se eleve la eficiencia y rentabilidad de la inversión pública para lograr los objetivos de desarrollo.
- . se garantice la prestación de servicios básicos con el propósito de mejoramiento económico y social.
- . se continúe con el esfuerzo de cambio estructural y modernización- del sector paraestatal.
- . se consolide el cambio estructural en el sector central, y
- . se atienda el mantenimiento de la infraestructura básica y el apoyo a la planta productiva.

5.- EFICIENCIA DEL SECTOR PARAESTATAL.

A) Productividad y eficiencia de las empresas prioritarias y estratégicas.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea como estrategia económica y social, recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo a través de dos líneas de acción, la reordenación económica y el cambio estructural. En el contexto paraestatal, la primera línea persigue el saneamiento de las finanzas públicas y el manejo flexible de una política monetaria en la que las tasas de interés y el tipo de cambio sean acordes y presionen hacia abajo la inflación; Por su parte, en el cambio estructural, destacan los lineamientos y acciones destinados a retirar por completo la participación estatal en casi la totalidad de sus empresas para rehabilitar y fortalecer a aquellas que por mandato constitucional quedan reservadas al Estado.

Lo anterior abre una nueva etapa en la administración pública, en virtud de que las acciones de reestructuración, y modernización del sector paraestatal, y en general todo el aparato productivo nacional ha originado cambios profundos en los cuales, el Estado se convierte en el centro catalizador o agente de cambio que dirige y orienta el desarrollo del país.

La eficiencia, sin embargo, no queda implícita solamente en las agencias reservadas al Estado, también están involucrados todos los sectores que comprende la sociedad fundamentalmente, depende de la capacidad que el propio Estado tenga para imprimir en sus políticas una eficiente coordinación de todos los instrumentos con que cuenta, así como la influencia para concertar e inducir con los sectores social y privado el propósito de desarrollo nacional.

Surge así la necesidad de entender cómo actúan las partes que intervienen y cómo se ajustan a los cambios internos y externos. La política de reordenación y cambio plantea conducir un ambiente macroeconómico adecuado a las circunstancias que el modelo de modernización requiere; En lo interno se exige:

- El fortalecimiento de las finanzas públicas mediante la desincorporación de empresas no prioritarias, la rehabilitación y eficiencia de las que sí lo son, la racionalización del gasto corriente, el apoyo de la inversión pública a proyectos socialmente necesarios que descentra-

licen y dinamicen economías regionales, y en general, disciplina y austeridad presupuestal.

- Como consecuencia, reducir el déficit público de manera que los recursos disponibles se orienten a incrementar las asignaciones a las áreas estratégicas como industria, energéticos, bienes de capital, entre otras, y a las áreas prioritarias como agropecuarias, de abastecimiento y de servicios básicos.
- La reconversión y modernización del aparato productivo necesita que -- aparte de un elevado apoyo del sector público, se involucre una transformación cualitativa que lo haga competitivo en el mercado interno y promotor de las relaciones comerciales en el mercado externo, dicho proceso también requiere de desarrollar la capacidad de innovación tecnológica, de reestructuración y asimilación de nuevas técnicas productivas, comerciales y financieras, cuya aplicación garantice una mayor productividad en las inversiones. (63)
- La mejora de la estructura financiera y operativa de las empresas que quedan en administración del Estado, requiere que se desenvuelvan con eficiencia para reducir el endeudamiento interno y externo, contar con suficiente capital (ahorro interno) mediante precios actualizados de sus servicios, eliminar subsidios y transferencias fiscales y en general, optimizar las asignaciones presupuestales.
- En virtud de que las bancas múltiples y de fomento son piezas angulares en el desarrollo económico, es preciso que su intermediación se -- consolide y modernice para que su gestión permita avanzar en un cambio tecnológico y ampliación de su infraestructura física que confluya a -- que la captación y movilización del ahorro interno cubra oportunamente las necesidades que el sector público y privado requiere, para propiciar que los ahorros externos sean utilizados estrictamente de manera complementaria.
- Con las propuestas señaladas tanto las empresas públicas y privadas, -- estarán en condiciones de generar impulsos para que los eslabones se -- integren de manera planificada en una cadena productiva que ofrezca -- posibilidades de promover y utilizar la demanda interna y con ello reducir los márgenes de dependencia de productos externos. (65)

En lo externo es exigible:

- Que las empresas públicas y privadas, hagan eficientes sus operaciones con el propósito de que sus productos, adicionalmente de cubrir la demanda del mercado interno, compitan en los mercados internacionales, y con una calidad inmejorable promuevan otros.
- Que en base a una productividad eficiente, la exportación genere divisas destinadas a cumplir con las obligaciones de deuda, a equilibrar la balanza de pagos y sobre todo obtener los insumos que le hace falta a la industria nacional y que no son producidos en el país.
- Generar en lo interno y allegarse en lo externo de aquellos bienes de capital para desarrollar nuevas industrias que fortalezcan las áreas consideradas como prioritarias.
- Las negociaciones y mejores perfiles de la deuda externa deberán traer consigo una reducción de los recursos que se transfieran al exterior; un mejoramiento en las tasas de interés; un adecuado flujo de capitales hacia el país y principalmente una concertación financiera benéfica con los organismos multilaterales que apoyen el programa gubernamental de reactivación económica.
- Al reprivatizar empresas públicas, utilizar los "SQUAF'S" (66) como una medida de capitalizar pasivos a través de cambiar deuda por inversión para introducir tecnología de punta que eleve la eficiencia del aparato productivo. Esta política debe estar dirigida a aquellas empresas que presentan en conjunto un rezago en sectores prioritarios.
- La apertura de la economía al exterior, la modernización del sistema productivo, la reducción y dispersión de los aranceles y las relaciones comerciales con el exterior deberán apoyar a que la segunda etapa de sustitución de importaciones, ahora con miras a la exportación, hagan favorable que el equilibrio en la balanza de pagos refleje una reducción del déficit público; que se incremente el financiamiento a las actividades productivo-exportadoras y fundamentalmente, que el Estado este en capacidad de alcanzar los supremos objetivos nacionales.

En el ámbito institucional es necesario:

- Reestructurar los programas de productividad y eficiencia como principio básico, cuyo impacto incida en una reordenación de clientes, provee

*APARTADO ADICIONADO EN LAS NOTAS BIBLIOGRAFICAS A PETICION DE LOS SINODALES.

dones, contratistas, inventarios, precios y tarifas, deuda, finanzas y metas de producción.

- Que la eficiencia en la operación de las entidades prioritarias y estratégicas eleven la productividad de sus recursos humanos que van desde el nivel gerencial hasta la base operaria bajo un programa especial dirigido a la capacitación, organización, eliminación y absorción de líneas y técnicas de trabajo, mejores prestaciones e incentivos y un cambio en la mentalidad y dirección de todos en conjunto, que no sólo proporcione mayor producción al menor costo, sino que el ahorro generado financie sus propios programas, garantizando que los bienes y servicios que produzcan sean abastecidos oportunamente.

8) CONTROL Y EVALUACIÓN.

En el marco del cambio estructural para modernizar administrativamente a las entidades públicas que auxilian al Ejecutivo en la realización de actividades prioritarias, se decretó en mayo de 1986 la Ley Federal de Entidades Paraestatales, (67), (La Ley), en cuyo contenido resaltan los siguientes puntos:

a) La Ley le concede amplia autonomía a las entidades paraestatales para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos que se establecen en sus programas. Los órganos de gobierno constituyen el control interno de la entidad y son los encargados de elaborar: el programa sexenal de la institución, y de la adecuación o ajuste anual de acuerdo a los señalamientos de su coordinadora de sector; aprobar los programas y presupuestos; expedir los reglamentos y normas de operación general, así como diseñar las políticas que de acuerdo con las leyes aplicables permitan regular y celebrar toda clase de actos administrativos que conduzcan a una eficiente operación de la misma.

b) El control externo reside tanto en el coordinador sectorial en su carácter de presidente, como en los miembros nombrados en los órganos de gobierno que representan a las globalizadoras, (S.H.C.P. y S.P.P.) y en los Comisarios Públicos, auditores y en general el órgano de vigilancia que al efecto designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

c) Los objetivos, metas y compromisos que asume la entidad mediante su programa institucional, están sujetos a los términos que señalan: la Ley de Planeación (68) el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y a las políticas de gasto-financiamiento que señalen la S.P.P. y la S.H.C.P..

d) De acuerdo a lo que establece esta Ley, se entiende que exclusivamente se conformarán el sector paraestatal los organismos descentralizados, -- las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, que tengan como principal objetivo la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias o estratégicas, por lo tanto las demás entidades que no se ajusten a este criterio, serán vendidas, fusionadas, disueltas o liquidadas, en virtud de que ya no resulte conveniente conservarlas como entidad paraestatal, desde el punto de vista de la econo-

mía nacional o del interés público. Al efecto, quedan encargadas, las S.P.P. y el coordinador sectorial correspondiente, proponer al Ejecutivo los juicios y lineamientos para llevar a cabo la desincorporación.

e) En virtud del gran volumen de recursos que manejan las entidades para estatales, sus programas están sujetos a los señalamientos de las Dependencias globalizadoras:

. respecto a los presupuestos, la S.P.P. exige al detalle el contenido de los programas de corto, mediano y largo plazo, la fijación de objetivos, metas y resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo la definición de estrategias y prioridades, la previsión y organización de recursos para actividades, la expresión de programas para la coordinación de tareas, y las previsiones respecto a las posibles modificaciones en sus estructuras.

. referente al financiamiento, la S.H.C.P. requiere que en los programas se expresen los fondos propios, las aportaciones de capital, la contratación de créditos con bancos nacionales y extranjeros o con cualquier otro intermediario financiero, así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de bienes de producción.

Ambas Secretarías comunicarán a la entidad, por resolución escrita, la forma y términos en que podrán ejercer sus presupuestos, de acuerdo a los compromisos asumidos, y las condiciones y restricciones de política económica que fije el Ejecutivo Federal por medio de dichas dependencias.

f) Los criterios de evaluación, corresponde a los órganos de vigilancia internos, que son parte de la estructura de la entidad paraestatal, y a los Comisarios Públicos, que designa la Secretaría de la Contraloría..., los cuales tienen el encargo de examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, efectuar revisiones y auditorías, vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúen conforme a las disposiciones aplicables, y en general supervisar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control, como también el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración, para corregir deficiencias u omisiones en que hubiesen incurrido.

C) La Desincorporación, objetivo para modernizar a las empresas prioritarias y estratégicas.

Establece el Gobierno Federal, que para atender oportunamente las necesidades básicas que demanda la sociedad, el país requiere un estado que además de fuerte sea eficiente. (69) Esto quiere decir que el sector público debe consolidar su acción en las áreas donde realmente se necesita para canalizar mayores recursos a lo prioritario y dejar con un sentido vigilante que otras actividades que también son importantes las atienda adecuadamente el sector privado.

En la actual administración se efectuaron reformas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política, (70) para precisar las áreas reservadas exclusivamente al Estado y prever los alcances de la rectoría económica mediante la reubicación de las funciones que deben desempeñar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Adicionalmente, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala "Se consideran 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 de la Unión. (71)

Se consideran áreas prioritarias las que establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente, las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

En base a lo anterior, la propia Ley define para las empresas paraestatales lo siguiente:

A) "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto en la L.O.A.P.F. y cuyo objeto sea: I, la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II, la prestación de un servicio público o social o III, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

B) "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la A.P.F., que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales, conforme a lo dispuesto por la L.O.A.P.F. ".

C) "Son empresas de participación estatal mayoritaria, las que determinan como tales la L.O.A.P.F. "

" Las empresas en que participe de manera mayoritaria el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto -- Las áreas prioritarias en los términos del artículo 60. de este ordenamiento "

" No tienen el carácter de entidades paraestatales de la A.P.F. las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito. (Quedan comprendidas las empresas en que participa la A.P.F. con la suscripción del 25% al 50%), salvo que conforme a la legislación específica de estas (las S.N.C.), y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 60., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso, en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento. " (72)

Con fundamento en las disposiciones anteriores, y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno decidió redimensionar el sector público a través de la estrategia de cambio estructural, la cual -- afirmó la intención de consolidar la acción estatal en las áreas donde -- ésta es necesaria y limitar su participación indiscriminada en otros tipos de actividades.

La finalidad de esta reestructuración fue fortalecer a las entidades prioritarias y estratégicas mediante el saneamiento financiero, entre otras medidas, para mejorar y reducir su perfil de deuda, acumulada en el pasado, por diversas razones como insuficiente capitalización, precios rezagados, subsidios no reconocidos e insuficiencias estructurales. La asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal a estas entidades' y la canalización directa de mayores recursos fue otra de las grandes medidas para modernizarlas, en el marco de los convenios de rehabilitación financiera, dichas paraestatales, asumieron compromisos específicos de productividad y eficiencia a través de una modificación y/o modernización de sus procesos de producción, mejoramiento de las condiciones laborales y programas de capacitación para propiciar una mayor productividad y en general, un esfuerzo decidido para el sano desenvolvimiento de las mismas. (73)

Una tercer medida adoptada por el Gobierno Federal, fue la puesta en práctica de lineamientos para determinar la creación, adquisición, fusión, liquidación, o venta de empresas públicas. Con esta política, se han desincorporado casi la totalidad de empresas paraestatales que operaban bajo este régimen. La participación se retiró de ramas como petroquímica secundaria, farmacéutica, refrescos embotellados, azúcar, pesca, automotriz, siderúrgica, naval, entre otras, y se otorgó especial atención a las que son consideradas como prioritarias y estratégicas para el desarrollo económico y social del país, cuya operación se inserta en áreas como: industria básica, minería, siderúrgica, fertilizantes, bienes de capital, automotriz y ferroviaria, naval, energéticos, petróleo y regulación de mercado.

Esta transformación apunta hacia nuevos enfoques que debe considerar el Ejecutivo Federal para superar las condiciones actuales por las que atraviesa el país. En política social, se hace imprescindible la eficiencia de las entidades que nos ocupan, en virtud de que su rehabilitación y refuerzo en sus programas, habrán de articularse con otros sectores para cubrir con suficiencia las necesidades básicas que van desde alimentación, salud, empleo, vivienda, abasto, etc., hasta la descentralización y mejoramiento del bienestar social, cuya cobertura abarque grupos que tradicionalmente tienen un mínimo acceso a estos beneficios.

El análisis, en la política sectorial es más complejo, dado que el crecimiento económico estable, reclama el manejo flexible y equilibrado de variables macroeconómicas que lo condicionan.

La actividad paraestatal, sin embargo, debe orientarse a que su eficiencia en las áreas estratégicas y prioritarias contribuyan a lograr:

- Un sector primario con capitalización y créditos permanentes, apoyo tecnológico y organización para garantizar abasto, reducir importaciones y contribuir a la política comercial externa.
- Un sector secundario, en el que el subsector bienes de capital considerado como estratégico reciba el mayor impulso, para que su actividad y producción integre al máximo las cadenas productivas de todas las ramas económicas y propicien una independencia en todos los órdenes.
- Un sector terciario amplio y moderno con tecnología de punta, que ayude a una mejor descentralización de la actividad económica del país y a

una mejor atención de las necesidades básicas de toda la población.

- Y por último, un sector financiero cuya consolidación y modernización haga posible una movilización oportuna de los recursos generados internamente para canalizar elevados volúmenes monetarios a inversiones productivas en las áreas estratégicas y prioritarias.

CAPITULO V.- CONSIDERACIONES ACERCA DEL COMPROMISO QUE TIENEN LOS ADMINISTRADORES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Inadecuadamente, el elemento humano es el factor determinante en la operación y resultados de las empresas públicas, es obvio, pero respecto a ello conviene señalar lo siguiente:

- La situación real de país, los objetivos y las políticas gubernamentales son los puntos base que representan y determinan la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de la población así como para lograr un desarrollo equilibrado que distribuya los beneficios equitativamente.
- Los recursos y medios con que cuenta la Nación, precisan el grado en que pueden cumplirse dichos objetivos.
- Aún cuando la economía resiente una importante dependencia del exterior, desde diversos puntos de vista, dichos medios se pueden explotar para alcanzar en ciertas áreas prioritarias la autosuficiencia, cuyo objetivo coge que el desarrollo de esos sectores sea más independiente.

Partiendo de estas premisas, es necesario argumentar cuales son los compromisos de los funcionarios y administradores de las paraestatales para contribuir al logro de dichos objetivos.

1) el compromiso político. Esta cuestión abarca diversos puntos que van desde la afirmación del Estado como rector de la economía, como legitimador ante los diferentes grupos sociales del país, hasta la consolidación de la independencia y soberanía frente a las fuerzas económicas del exterior.

Como ya se ha señalado, las empresas públicas son una de las principales herramientas con que cuenta el Poder Ejecutivo para actuar como agente dinamizador del proceso económico de los diferentes sectores, su actividad, principalmente de las que tienen el carácter estratégico, trasciende al ámbito político, precisamente porque garantizan aunque relativamente la autonomía del aparato burocrático frente a los bloques sociales internos, como de los externos. En lo interno, la participación del Estado no sólo es de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de intervención directa en la producción y garantía de bienes y servicios básicos, que le dan el sello legitimador.

Frente a gran capital, actúa como rector para el orientar el desarrollo económico al suministrar la disponibilidad de energéticos, insumos básicos, ampliar la infraestructura, apoyar e integrar al aparato productivo, crear y expandir economías nacionales e internacionales, y en general, ---

equilibrar las relaciones de producción.

En relación al capitalismo extranjero, las entidades paraestatales -- tienen un peso decisivo, en virtud de que al actuar en áreas prioritarias' e impulsar la actividad económica para la exportación, ponen de relieve -- que la producción en México puede alcanzar niveles de autosuficiencia tales, que los productos que se importan, pueden dejar de ser uno de los rasgos de dependencia con el exterior.

Sobre este respecto, los administradores públicos tienen el compromiso de fortalecer esas empresas para dejar establecido que la Nación cuenta con instituciones capaces de lograr que el crecimiento económico se convierta en un desarrollo equilibrado y que a través de ellas fundamentamente se refuerce la soberanía del Estado.

2) El compromiso económico-social. Este punto es objeto de muchas controversias en vista de las limitaciones económicas a que tiene que sujetarse' el país para salir adelante, sobre todo en esta etapa de crisis; Por tanto en este contexto, los administradores de dichas entidades tienen el compromiso de cumplir su cometido desde diversos ángulos, de los cuales se pueden considerar los siguientes:

a) forzar a que la empresa u organismo desarrolle su actividad tan eficiente como si fuese del sector privado, considerando que eficiencia con ' vocación de servicio marcaría la distinción que justifique su permanencia' como parte del estado.

b) Elaborar los planes y programas institucionales en base al tamaño y capacidad de la empresa, con márgenes de flexibilidad, de tal forma que no - implanten programas que no puedan ser cumplidos.

c) Actuar con honestidad en el manejo y administración de los fondos públicos para no propiciar que la actividad de la empresa caiga en baches mecanicistas.

d) Cuidar al máximo que el gasto esté dirigido a cumplir realmente con los fines y programas que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

e) Cuidar y si es posible, prever, para evitar que las desviaciones afecten al por sí limitado presupuesto.

f) Tener conciencia de la situación real del país para entender que su actividad juega un papel muy importante en el contexto macroeconómico, especialmente si se trata de producción de insumos intermedios que apoye otras

cadena productiva.

g) Se sabe que la toma de decisiones muchas veces depende, tanto de la situación prevaicente, como de la inteligencia del administrador, en tal virtud, que se seleccione la mejor alternativa, de acuerdo a la objetividad del caso y con apego a las reglamentaciones correspondientes.

n) Capacitarse y capacitar a todo el elemento humano que interviene en la operación, además de otorgar incentivos, para que las labores se realicen en un ambiente de cooperación y cordialidad, para no entorpecer y si redundar positivamente en el buen funcionamiento de la entidad.

o) Reforzar la economía mixta sólo en áreas prioritarias y de carácter selectivo, para ligar los fondos públicos con el capital nacional y promover responsabilidades compartidas, es decir, que la conjunción de ambos tengan el objetivo de elevar el desarrollo económico, sólo que la participación pública responda a la producción de los bienes que se requieren en el mercado interno, y la participación privada sea apoyada y dirigida a la exportación.

j) El saneamiento financiero, la reestructuración y modernización administrativa, la libertad de autonomía y una mejor reglamentación, conducen a que la empresa se comporte de manera eficiente, lo que trae consigo, además de todo lo anterior, reducir sus débitos internos y externos adicionalmente que su producción oportuna de bienes y/o servicios básicos así como su abastecimiento garantizado, apoya el poder adquisitivo de la mayoría, elevando su bienestar.

Por último, cabe agregar que algunos de los desequilibrios que padecen las empresas públicas proceden tanto de la impreparación de los que administran, como de los intereses y compromisos personales que se dan en las altas esferas políticas, factores que originan constantes cambios, tanto en la trayectoria administrativa de la entidad, como por el carácter dinámico que se imprimen los séquitos que van y vienen en compañía de los asignados.

CONCLUSIONES.

Del Capítulo I.

- Al iniciarse el siglo XX, el país estaba caracterizado como una Colonia de las principales potencias industriales, dado que centraban el interés de sus inversiones en desarrollar un vasto mercado que les proporcionara recursos naturales y materias primas para apoyar sus procesos de industrialización. Aunado a ello estuvo la acción gubernamental que esencialmente se limitó a crear las condiciones básicas para que las empresas instaladas extendieran sus actividades a otras ramas productivas que no eran explotadas por capitales nacionales.

- El importante volumen de capitales foráneos que acudió a invertirse en México, sentó las bases para crear una incipiente industrialización, a partir de la cual se dieron avances para dinamizar la economía.

- El contraste de grandes avances y grandes pobreza, aunado al ambiente de progreso despertado en muchos mexicanos ricos - fueron factores que originaron la Revolución de 1910.

- La grave situación que prevaleció después de la contienda armada, originó la expresión de radicales reformas nacionalistas en la Constitución Política de 1917. Con ella y las posteriores reformas el Estado ha obtenido la legitimación que justifica su poder para intervenir en el proceso de crecimiento económico.

- Definido el país como parte del sistema capitalista y dado su perfil de dependencia, el Estado ha dirigido parte de sus políticas a promover la actividad económica a través de conceder al sector privado un cierto liderazgo para encabezar la industrialización, aún cuando ha tenido que actuar como empresario para atender y enfrentar aquellos proyectos que dicho sector no ha sido capaz de manejar.

- La importancia de que el Estado haya ingresado como empresario proviene de que su participación se ha dirigido principalmente a ramas económicas prioritarias, tales como comunicación y transporte, energéticos, bienes de capital, industrias alimentarias, agropecuarias, acereras, químicas y otras, que en primer grado constituyen un impulso estratégico para integrar los sectores más importantes que intervienen en el proceso económico, y para articular ciertas zonas territoriales que por su potencias natural representan puntos de apoyo para estimular el desarrollo económico integral.

- Es necesario señalar que entre las actividades de mayor importancia en que ha intervenido el Estado es la rama bancaria en virtud de que la estructuración y consolidación de un fuerte sector financiero, particularmente los bancos estatales de fomento, ha permitido financiar grandes obras de infraestructura básica, y apoyar al sector privado que opera en áreas que el propio Estado ha determinado como básicas.

Del capítulo II.

La industrialización en México como Nación se inició tardíamente, y no precisamente porque el sector privado se haya desenvuelto con suficiencia, sino porque se hizo necesaria la aplicación de instrumentos institucionales para hacer frente a problemas de momento y para apoyar dicho proceso de industrialización.

La actuación del Estado como banquero y empresario ha sido original, como se señaló en el capítulo, por diversas formas, destacando aquella que proviene de los preceptos constitucionales relativos a que al Estado le son reservadas aquellas áreas prioritarias y estratégicas para utilizarlas como palanca de desarrollo. Para ello, se han creado entidades paraestatales que auxilian al Ejecutivo Federal en el desarrollo de actividades insertas en dichas áreas. No obstante, otras pasaron a formar parte del Estado más por necesidad que por su importancia estructural en vista de que por una parte, la iniciativa privada al no tener la suficiente capacidad para asumir empresas de larga maduración, el propio Estado tuvo que adoptar dichos proyectos para alcanzar diversos objetivos tendientes a mantener el proceso de industrialización. Por otra, con el afán de proteger las inversiones del sector privado, el Estado que inicialmente promovió las inversiones extranjeras, aplicó ciertas medidas para promover que el mayor porcentaje de propiedad extranjera se compariera y quedara en manos de inversionistas mexicanos con el propósito de "mexicanizar" corporaciones que por su giro y rentabilidad era necesario que se desarrollaran en posesión de inversionistas de México. La estrategia, sin embargo, resultó cara, debido a que a pesar de los subsidios destinados para realizar esta "apropiación", el sector privado no contaba con suficientes recursos para adelantar esa parte de capital requerida, cosa que orrilló al propio gobierno a actuar como inversionista de última instancia para promover esa política. Es por ello que al actuar como institución de última instancia, el Estado Mexicano ha fundado bancos, ha asumido, promovido y financiado empresas en áreas nuevas y vitales, ha salvado a otras de la bancarrota y ha participado en la mexicanización de sociedades de propiedad extranjera.

Todas estas medidas agrandaron el conjunto de entidades que pasaron a la administración estatal, lo cual, como se sabe, se dio coyunturalmen

te y en forma no planificada, además de que no existían ordenamientos jurídicos que regularan su creación, su regulación era implícita.

- La concepción de regulación implícita debe entenderse en su etapa inicial como una intervención del Estado o mejor dicho, como un requisito para que su participación transformara corporaciones de dominio extranjero en sociedades de propiedad mexicana, de tal forma que las empresas públicas sumadas a las privadas se consolidaran en un núcleo mediante el cual sea el Estado el que dirija el desarrollo económico fundado en el interés colectivo, y no en intereses privados, sean extranjeros o nacionales. Aún más, el considerable volumen de inversiones públicas y privadas, requirió por parte de la administración central, del establecimiento de mecanismos que definieron no una regulación implícita, y sí -- una rectoría estatal explícita enmarcada en objetivos nacionales jerarquizados.

- En resumen, dado que hasta 1947 el Estado Mexicano había venido participando en la operación de infinidad de empresas, organismos y fideicomisos públicos creados dispersamente para atender problemas y enfrentar soluciones de su momento y por la falta de un criterio uniforme para su control, el Ejecutivo Federal se vio en la necesidad de expedir diversas leyes en cuya normatividad se ha expresado concretamente las bases, los requisitos y los medios legales para la creación y regulación de dichas entidades, las formas jurídicas que asumiría el Estado para intervenir en la economía, las modalidades y tipos de control y vigilancia y por último, la definición explícita de que órganos gubernamentales y aspecto de control ejercería para la regulación de las entidades auidadas.

Del capítulo III.

- El establecimiento de mecanismos de control de las entidades paraestatales por parte del Gobierno Federal para la planeación, inicialmente se tuvieron dirigidos al control administrativo y a la supervisión financiera del conjunto agregado de entidades públicas. La estrategia en principio fue la elaboración de un Plan General de Operaciones que sirviese como cuadro normativo de las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Los objetivos eran valorar los proyectos de inversión -en congruencia de las necesidades más urgentes del país- de cada entidad para medir el impacto que cada proyecto revestía en sus aspectos económico-sociales.

El proceso de planeación tenía como preponderancia la coordinación de las metas propuestas en la política económica, hacendaria y social, la jerarquización y repercusión de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.

- El sistema estructurado para el control del gasto público y la supervisión administrativa, fue el denominado "triángulo de la eficiencia" com puesto por las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio, cuyo modelo de operación se caracterizó como centralizado precisamente porque el control de la Administración Pública Federal partió de dichas Secretarías, pero desde diferentes ámbitos.
- Puede afirmarse que no existía un efectivo proceso de planeación, en vista de que la Secretaría de la Presidencia únicamente se encargaba de reunir y adecuar los programas de inversiones en el marco del Plan General de operaciones elaborado por Hacienda, es decir, la planeación "de los gastos" quedó sujeta a los lineamientos propuestos por la S.H.C.P. en virtud de la evolución de las finanzas públicas y del contexto económico nacional e internacional.
- La adopción del presupuesto por programas, fue un mecanismo clave que permitió al Gobierno Federal armonizar cientos de programas institucionales para realizar en forma programada las actividades de la Administración Pública Federal, en consecuencia, al cuantificarse el gasto de cada programa y consolidarse en un plan general, el presupuesto de egresos se pudo estructurar en base a una orientación programática cuya incidencia se reflejó en una mejor asignación presupuestal.

- En referencia a la reforma administrativa, puede decirse -en sentido -- llano- que fue un reparto de control paraestatal entre ciertas dependencias centrales que fungen como cabezas de sector. La sectorización o agrupación de dichas entidades se llevó a cabo considerando su ámbito de actividades respaldadas por aquellas Secretarías que tienen el carácter de orientación y apoyo global.
- Con este paréntesis de reforma administrativa, se entiende que la sectorización dio origen a la apertura de nuevos canales para que la planeación, programación-presupuestación y control se efectúe con una eficiencia efectiva en cada sector y que al mismo tiempo la información real de la situación que prevalece en cada uno de ellos sirva para el Estado pondere las asignaciones presupuestales que conduzcan al logro de las metas sectoriales y globales, según las consideraciones del Plan Nacional de Desarrollo y del entorno tanto interno como externo.

Del capítulo IV.

En el contexto actual, en que se han tomado medidas para modernizar la administración paraestatal, es necesario referirse al gasto público como centro de atención para derivar el comportamiento de las variables que interactúan de él.

El gasto público representa una derrama de recursos que se dirigen hacia diversos sectores y regiones y a la atención de necesidades de diversos ámbitos. La canalización, por tanto, es el resultado final del proceso de planeación, previo al cual se elabora un estudio socio-económico de la situación que prevalece en el país y en el que se establecen objetivos y metas jerarquizadas para atender las necesidades prioritarias.

Así por ejemplo, el análisis sectorial nos conduce a examinar la importancia que representa el gasto en dichos sectores. Por una parte, la consolidación de los programas sectoriales en el punto para corregir la deficiencia o insuficiencia que predomina en cada rama económica y en cada región, ahí el gasto público es decisivo para el desarrollo económico por motivo de que las actividades prioritarias y estratégicas virtualmente deben estar modernizadas e integradas para actuar como agente de cambio en otras actividades que marcha a la par de estas.

Las empresas públicas que operan en estas áreas son definitivas, en tanto que a través de ellas el Estado fija las políticas y el grado de impulso que debe imprimirse a cada sector para alcanzar un crecimiento económico y una cobertura más amplia de atención a todos los grupos sociales, en otras palabras, valga el ejemplo, canalizar mayores recursos al sector industrial conlleva a cumplir varios objetivos como son: transformación tecnológica, producción al mercado interno y al externo, sustitución de importaciones, superávit para equilibrar la balanza de pagos, modernización del sistema financiero, creación de nuevas plazas para incorporar más elementos humanos al sistema productivo y proporcionar acceso a los servicios básicos etc.

Por otra parte, la política social abre todo un caudal de objetivos que deben cumplirse en forma jerarquizada y en diferentes regiones, el gasto público visto desde este enfoque asocia producción-descentralización-bienestar y servicios como una unidad programática que al ser ejecutada, simultáneamente haga realidad al máximo los objetivos establecidos.

En el ámbito financiero, el presupuesto de egresos se orienta hacia varias direcciones para obtener y financiar el desarrollo económico, en lo interno, la política fiscal, la racionalización del gasto, la eficiencia y productividad de los sectores público y privado y un sistema bancario moderno hará posible la movilización del ahorro interno a las áreas prioritarias. En lo externo, la productividad orientada a la exportación abre y/o refuerza los mercados internacionales, en que participa México, equilibra la balanza de pagos y reduce los requerimientos de ahorros externos, al posibilitar el ingreso de divisas al país.

Estos son sólo algunos de los ángulos desde los cuales se puede identificar la importancia que revisten las empresas públicas prioritarias y estratégicas en el contexto económico. Toca a los coordinadores de sector y a las unidades especializadas de las globalizadoras principalmente, elaborar estudios más profundos de cada sector para proponer al Ejecutivo un programa integral ajustado a la realidad, que decisivamente convierta el crecimiento en desarrollo económico.

- El cambio estructural es definitivo en la eficiencia de las paraestatales. En el contexto internacional, la producción de las empresas públicas se ha reorientado hacia el exterior, en lo interno a nivel macroeconómico se han elaborado programas cuyo objetivo es sanear financieramente a estas entidades para promover el crecimiento de la oferta de bienes y servicios básicos, las cadenas productivas existentes y la generación de empleos, entre otros. En el ámbito institucional se han reestructurado los programas de compra ventas que incluye una reordenación de clientes, contratistas, proveedores, etc., hasta el cambio de políticas y objetivos que influyen sustancialmente en los propósitos de reordenación económica.

- Cabe preguntar, sin embargo, porque los esquemas de financiamiento al desarrollo, dependieron en gran proporción de las utilidades que ha reportado Pemex si ya se tenían experiencias de que una economía petrolizada se convierte más vulnerable ante las fluctuaciones externas. Eso induce a pensar que cuando no hay otra alternativa se tienen que hacer bien las cosas.

Este argumento parte del gran acierto de poner en marcha el programa

de aliento y crecimiento, cuyo aspecto medular ha sido sanear y capitalizar a las empresas públicas y privadas para reorientar su producción hacia mercados externos con la finalidad de incrementar la producción de bienes no petroleros y reducir la dependencia del petróleo. Tal vez esto no sea factible de darse en cualquier tiempo, pero si en décadas pasadas en que hubo una gran demanda de productos mexicanos, las cargas de la deuda no eran tan limitantes y el PIB llegó a niveles del 6% anual, pudo haberse planeado una transformación así; Entonces el país no estaría en tales condiciones. El hecho es que ahora se están transfiriendo al exterior grandes volúmenes de recursos, que bien pueden ser utilizados para el fomento económico del país. Aún más, se han establecido estrategias de convertir deuda por inversión " SWAP ", inversión que no es capital nacional, sino de grandes potencias. El ciclo se revierte, se están "extrangerizando" grandes empresas porque se requiere su inversión para mantener el crecimiento económico. Empero, a la larga puede traer consecuencias porque el control de sectores importantes puede volver a manipularse por parte de extranjeros y nuevamente la política de "mexicanización" requerirá que el Estado dirija considerables recursos para apropiarse de empresas que anteriormente eran de su dominio.

- El punto anterior incide en el panorama actual de la economía, -- porque se ha logrado un superávit en la balanza de pagos, se han aumentado las reservas internacionales con el propósito de respaldar las transacciones comerciales, así como cumplir con las obligaciones del servicio de la deuda y fundamentalmente mantener un tipo de cambio real que impulsa la inversión y reduce las presiones inflacionarias.

- En tanto más énfasis se ponga en el proceso de modernización de -- las empresas prioritarias y estratégicas, estarán en la posibilidad de cumplir con sus compromisos de productividad y realizar en mayor grado sus programas anuales.

- La eficiencia también tienen que ver con la orientación de los directivos y administradores de las empresas públicas. El detalle lo señalaré en la última parte. (del capítulo V)

- La política de redimensionamiento del sector público abre nuevas perspectivas en los compromisos y objetivos del Estado. Los alcances de esta acción son definitivos, porque el retirarse de empresas importantes

que no tienen la distinción de prioritarias o estratégicas implica trasladar las asignaciones presupuestales y apoyos financieros a otras que realmente necesitan una vigorosa rehabilitación. Sin embargo, los criterios de incorporación y desincorporación parece no estar bien definida; Dos ejemplos argumentan este tesis, se pusieron a la venta empresas que integran el consorcio pesquero y se retiró la participación de la industria farmacéutica, en mi concepto, esto va en contra de los objetivos -- del Estado por razón de que constituyen unidades elaboradoras de productos de consumo generalizado. Se requiere que la acción empresarial esta tal intervenga para garantizar su abasto y reducir las márgenes de encajecimiento.

En la misma situación están algunas actividades como las constructoras, las gaseras y textiles, entre otras, que yo creo, sí deben pasar a la administración gubernamental dado que los programas nacionales tienen previsto que corresponde al Estado proporcionar los bienes y servicios básicos para elevar el bienestar social a toda la población.

Otro ejemplo, las necesidades de vivienda. A raíz de los sismos -- ocurridos en 1985 el Gobierno expropió cantidad de predios y construyó habitaciones que se otorgaron a los afectados a costos populares, en tres años se proporcionaron casa a más número de familias que a lo largo de administraciones anteriores, y aún faltan muchas familias por atender; entonces qué se requiere? será necesario que ocurran hechos inesperados para que se afronten viejas necesidades que a la fecha persisten.

Lo que hace falta, como en su oportunidad lo señalé, es un balance socio-económico en el cual se elabore un análisis que haga compatible necesidades básicas-recursos mínimos para su atención para que se encare que de cubrir dichas necesidades.

Respecto del control y evaluación.

- Tal como aduce la Ley Federal de Entidades Paraestatales el control y evaluación interna de la empresa pública queda a cargo de los órganos de gobierno, los cuales tienen la responsabilidad de efectuar rondas de trabajo en las que se analicen los avances de los programas establecidos y se exponga los resultados de la gestión a los auditores y comisarios representativos de las dependencias globalizadoras, de las entidades coordinadoras de sector y especialmente de la Secretaría de la Contraloría -

General de La Federación.

- A su vez, los coordinadores de sector deben hacer más eficientes -- los canales de comunicación para supervisar frecuentemente la operación' de las paraestatales comprendidas en su ramo, para detectar y corregir - con oportunidad posibles desviaciones y desequilibrios.

- Más importante es la responsabilidad de la Contraloría General de La Federación, porque de la eficiencia de sus sistemas de control depende en gran medida la definición de las medidas correctivas para apoyar al Ejecutivo Federal a que sus políticas se apliquen mediante empresas - con desenvolvimiento sano.

Del capítulo V.

Los compromisos más importantes que asumen los administradores en la gestión de las empresas públicas son los económicos y sociales; los primeros por razón de que el Ejecutivo Federal, mediante el presupuesto de egresos, cuenta con limitados recursos para atender oportunamente todas las necesidades que reclama el país, por tanto, es necesario que las asignaciones presupuestales sean manejadas racional y eficientemente para dirigir a la entidad hacia mejores condiciones de operación, de tal forma que los requerimientos de mayor capitalización, transferencias y/o subsidios se eliminen, y por el contrario, proporcionen mayores ingresos al erario para hacer posible la atención de otras áreas que son prioritarias.

Los compromisos sociales están considerados a que estas empresas como parte que son del sector público, deben orientar sus actividades a la producción de bienes de calidad competitiva y a la prestación de mejores servicios, cuya influencia en forma directa y oportuna en los objetivos de bienestar social, aumente la cobertura de beneficios a todos los grupos sociales.

No menos importante es el compromiso administrativo, pues una visión y análisis individual y de conjunto de las áreas que componen la empresa dará como resultado la detección y prevención de posibles cambios.

Por último, cabe señalar el compromiso personal de cada uno de ellos pues en las actuales condiciones, la movilidad profesional es muy reducida y competitiva, y ello conduce a que la incertidumbre propicie caquismos internos o que las empresas sean utilizadas como trampolín político y botón económico.

Esto debe evitarse, pues aunque suene irrisorio el administrador de be servir a la administración y no utilizar la administración para servicios del administrador.

- 1.- Angel Miranda Basurto. *La invasión del capitalismo extranjero y el desarrollo industrial.* LA EVOLUCION DE MEXICO, p. 287, México, Ed. Herrero 1975.
- 2.- *Ibidem*, p. 288.- *Las concesiones otorgadas por el Gobierno.*
- 3.- *Ibidem*, p. 290.- *El crédito público y el privado.*
- 4.- Roger D. Hansen. *El crecimiento del mercado extranjero y nacional.* LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO. P. 29, Ed. Siglo XXI.
- 5.- *Ibidem*, pp. 24-28.
- 6.- *Ibidem*, p. 30.
- 7.- Berta Ulloa, *Propósitos de Reorganización Social y Económica.* HISTORIA DE MEXICO, LA LUCHA ARMADA (1911-1920), Módulo 14. pp.31-32.
- 8,9,10,11,12 y 13.- *Ibidem*, pp. 33-34.
- 14.- Berta Ulloa, *Otro Debate sobre la Economía.* HISTORIA GENERAL DE MEXICO, pp. 1112-1116. Ed. Colegio de México. Vol. 2.
- 15,16 y 17.- *Ibidem*, pp. 62-64.
- 18.- *Ibidem*, *La Danza de los Bilimbiques*, pp. 99-104.
- 19.- *Ibidem*, *La Práctica Constitucional*, pp. 130-134.
- 20.- *Ibidem*, *El Arreglo a la Economía*, pp. 138-142.

- 21.- Douglas Bennett y Kennett Sharpe. EL ESTADO COMO -
BANQUERO Y EMPRESARIO. EL carácter de última instan-
cia de la intervención económica del Estado. 1917- -
1970. Ed. El Colegio de México, pp. 34-35.
- 22.- Eric Wolf. PEASANTS WARS OF THE TWENTY CENTURY, New
York, Harper and Row. 1919, p. 21 (cita de Douglas_
Bennet y ... Ibidem, p. 31).
- 23.- Ibidem, pp. 37-38.
- 24.- Ibidem, p. 31.
- 25.- Alejandro Carrillo Castro.- LAS EMPRESAS PUBLICAS EN
MEXICO, Miguel Angel Porrúa, S.A., p. 39.
- 26.- Douglas Bennett y Kennett y Kennett Sharpe. EL ESTA-
DO COMO... Op.Cit. p. 41.
- 27.- Roger D. Hansen. El Milagro... Op. Cit. pp. 49-50.
- 28.- Manuel Barquín Álvarez. "EL CONTROL DEL EJECUTIVO Y -
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL SOBRE EL SECTOR PA-
RAESTATAL" (Seminario Internacional de la Regulación_
de las Empresas Públicas, Instituto de Investigacio--
nes Jurídicas, UNAM, 14 a 16 de noviembre de 1979).En
Anuario Jurídico. Vol. VIII, México, UNAM, 1981, P.32.
- 29.- Juan Felipe Leal.- Significado de las Empresas Públi-
cas.- MEXICO: ESTADO BUROCRACIA Y SINDICATOS.- Edicio-
nes El Caballito, pp. 89-112.
- 30.- Alexander Gerschenkron, ECONOMIC BACKWARDNESS, IN HIS
TORIAL PERSPECTIVES. Cambridge, Harvard. University -
Press. 1966 p. 7 (cita de Douglas Bennet y Kenett ---
Sharpe en EL ESTADO COMO... Op. Cit. pp. 30-32.

- 31.- *Ibidem*, pp. 53-54.
- 32.- Manuel Barquín Álvarez. CONTROL SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL. *Op. Cit.* p. 32.
- 33.- William P. Glade.- CONTROLES DE LA EMPRESA PUBLICA: UN ENFOQUE CONTEXTUAL.- Seminario Internacional sobre... *Op. Cit.* pp. 291-292.
- 34.- Alejandro Carrillo Castro.- LAS EMPRESAS PUBLICAS..
., pp. 42-50.
- 35.- Alejandro Carrillo Castro. LA REGULACIÓN JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. (Seminario Internacional... *Op. Cit.* p. 85.
- 36.- Alejandro Carrillo Castro.- LAS EMPRESAS PUBLICAS..
., *Op. Cit.* p. 37.
- 37.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de --1958, publicada en el Diario Oficial el 24-XII-1958. Art. 70, en vigor el 1º de enero de 1959.
- 38.- José López Portillo. LA ADMINISTRACION DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. No. 1, México 1974, p. 29.
- 39.- Alejandro Carrillo Castro. LAS EMPRESAS... *Op. Cit.* P. 44.
- 40.- *Ibidem*, p. 53.
- 41.- Alejandro Carrillo Castro, SEMINARIO INTERNACIONAL-SOBRE... pp. 76-78.
- 42.- *Ibidem*, p. 84.

- 43.- Alejandro Carrillo Castro. LAS EMPRESAS... Op. Cit. P. 61.
- 44.- COMISION DE COORDINACION Y DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO (integrada por representantes de la terna de Secretarías que constituyeron lo que el Presidente José López Portillo llamó "EL TRIANGULO DE LA EFICIENCIA", es decir, la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional. *Ibidem*, p. 78.
- 45.- *Ibidem*, p. 73-77.
- 46.- *Ibidem*, p. 80-84.
- 47.- *Ibidem*, p. 87-88.
- 48.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo de 1983.
- 49.- *Ibidem*, p. 171.
- 50.- *Ibidem*, p. 173.
- 51.- *Ibidem*, pp. 171-176.
- 52.- *Ibidem*, pp. 183-190.
- 53.- *Ibidem*, pp. 176-183.
- 54.- PND.- 215-218.
- 55.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO... Estrategia económica y social. La segunda línea de estrategia: El cambio estructural. Op. Cit. pp. 127-149.

- 56.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Art. 31.- Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa.
pp. 23-24.
- 57.- *Ibidem*, pp. 21-22.
- 58.- Alejandro Carrillo Castro.- LAS EMPRESAS PUBLICAS
..., *Op. Cit.* pp. 91-93.
- 59.- PRESUESTO DE EGRESOS PARA 1988: Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley. El mercado de valores. Nacional Financiera, S.N.C. Boletín No. 3, -- febrero 1º, 1988. Año XLVIII, pp. 12-14.
- 60.- a, b, c, d, e.- Contexto Nacional e Internacional. Problemas estructurales de la economía. PLAN NACIONAL... *Op. Cit.* pp. 89-98.
- 61.- Presupuesto de Egresos... *Op. Cit.* pp. 12-13.
- 62.- Criterios Generales de Política Económica para -- 1988. 1º La reordenación económica y 2º El cambio estructural. El Mercado de Valores.- Nacional Financiera, S.N.C. Boletín No. 1. Enero 1, 1988. Año XLVIII.
- 63.- El Financiamiento a la Reversión Industrial: La Ingeniería Financiera. El mercado de valores, Nacional Financiera, S.N.C. Boletín No. 35, agosto - 31 de 1987. Año XLVIII, pp. 947-952.
- 64.- Banca Nacional y Rectoría del Estado. El mercado de valores. Nacional Financiera, S.N.C. Boletín 29 julio 20, 1987. Año XLVIII, pp. 762-769.

- 65.- Recomendaciones para fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional. - POLITICA ECONOMICA GENERAL.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Op. Cit. pp. 173-174.
- 66.- Capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. El mercado de valores. Nacional Financiera, S.N.C. Boletín No. 11, marzo 16 de 1987. Año XLVII, pp. 266-270.
- 67.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. PODER EJECUTIVO.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, - el miércoles 14 de mayo de 1986.
- 68.- LEY DE PLANEACION, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Art. 17.-- p. 222.
- 69.- REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO.- Areas estratégicas. Criterios Generales de la Política Económica. Op. Cit. p. 8.
- 70.- Reformas y contenido de los artículos 25, 26 y 28-constitucionales.

ARTICULO 25.- "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral ..."

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades -- que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". (-)...

ARTICULO 26.- El Estado organizará un sistema de -

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

planeación democrática del desarrollo nacional -- que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. ()...

ARTICULO 27.- ()...

ARTICULO 28.- "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo (monopolios prohibidos) la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la corres-

pendiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses -- del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional..."

El Estado contará con los organismos y empresas -- que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

()...

71.- Ibidem P. 9

72.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; Decreto por el que se reforma la --- L.O.A.P.F. publicado el 14 de mayo de 1986 y Ley Federal de Entidades Paraestatales Arts. 6, 14, 28, 29, 30, 40 y 67. p.p. 4-12.

73.- Fortalecimiento de las entidades paraestatales. El mercado de valores No. 1 enero 1, 1988, Op. Cit. P. 9

74.- *PRODUCTIVIDAD EFICIENTE (VEANSE PAGINAS SIGUIENTES).

PRODUCTIVIDAD EFICIENTE. *

En las empresas públicas o privadas existe uno de los objetivos que es pilar para la existencia de la organización, es más, es un principio para lograr los objetivos que dan continuidad a la operación de la empresa, este objetivo-principio se refiere a la eficiencia, que es sinónimo de capacidad de competencia o virtud para lograr algo.

Hay dos contextos diferentes que se conjugan para describir la existencia de la eficiencia, ellos son la parte intra-empresarial y el externo, correspondiendo al CONTEXTO INTRA-EMPRESARIAL ciertos principios generales que norman su cumplimiento, es decir: la planeación, la organización, la coordinación y la evaluación.

Planeación: Russell Ackoff y Maurice W. Sasieni, en su obra Fundamentos de Investigación de Operaciones señalan que este punto como toma de decisiones que es, requiere que las partes que integran el plan se definan operacionalmente, tanto por el medio ambiente en que se desenvuelve la organización, como por las partes que intervienen, de tal forma que la toma de decisiones no se efectúe independientemente y por el contrario, sí que involucre 1).- La especificación de los objetivos y metas de organización, 2).- Especificación de las políticas de operación, 3).- La determinación de las necesidades de recursos, cómo se deben generar y distribuir entre los componentes de la organización, 4).- Diseño de la estructura de la organización necesaria para ejecutar el plan y 5).- El diseño de los puntos de control del plan.

*APARTADO ADICIONADO POR SUGERENCIA DE LOS SINODALES.

Organización: Es sinónimo de dar a cada parte de un todo un valor e importancia específica para que pueda funcionar; además, ordenar las partes de ese todo cuyo arreglo o disposición dé como resultado la eficiente operación. Marta Harnecker en su escrito "Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico", indica que estructura es una totalidad articulada, articulación que determina la función o el lugar que desempeña cada parte de ese todo articulado. Al respecto los autores mencionados en el párrafo anterior señalan que no obstante la disposición de las partes, en la organización prevalece la división en sub-grupos y la asignación de tareas de las partes, cuyo equilibrio mantenga una línea estrictamente suficiente para que cada parte obtenga su requerimiento de función.

Coordinación: James D. Mooney (Principios de Organización).- Citado por Dwight Waldo, en "Administración Pública", establece que "Coordinación es la disposición ordenada de un grupo de esfuerzos, para proporcionar unidad de acción en la persecución de una finalidad común"; sin embargo, coordinación significa principio de organización que incluye todo, cuyo fundamento es la autoridad o su supremo poder de coordinación.

En mi concepto y compartiendo las ideas de este autor -- puedo afirmar que la función de administración reside en este punto: la coordinación; esto parte de que con una autoridad firmemente establecida, independientemente del dirigismo o con él-, debe lograrse una verdadera integración de todos los intereses del grupo de la organización, el cómo, se refiere a utilizar política u orientaciones administrativas -- que puedan hacer una realidad más tangible para cada miembro del grupo, estructural o personal, de aquella organización -- en que debe existir una comunidad de intereses; para exten-

der la coordinación como el más importante componente de la organización debo mencionar los aspectos que el autor menciona: A) Autoridad: Corre a través de toda la organización y es fuente de toda coordinación; B) Servicio mutuo: Fundamento psíquico que refiere mutualidad de intereses, obligación entendida que quiere decir, no sólo intereses comunes, sino intereses idénticos y C) Doctrina; que quiere decir no únicamente definición de objetivo, sino una concientización a cada elemento de que la competencia depende del esfuerzo coordinado.

La Evaluación: Tomado de Ackoff y Sassieni, manifiesta la supervisión de aquellos errores de ineficiencias, que son detectables en el proceso del contenido del plan, sin embargo, para poder detectar dichas ineficiencias, el plan debe proporcionar un procedimiento para determinar dónde está fallando y por qué, así como los medios autocorrectivos, para responder a cambios imposibles de prever, como por ejemplo adelantos tecnológicos, para ajustarse al medio.

EL CONTEXTO EXTERNO es el acuerdo, propósito o interés que hizo que el grupo se reuniera para lograr su objetivo; en esta parte debemos considerar que la empresa según su importancia o peso específico dentro de la totalidad del ramo debe tener una estrategia económica basada digamos en la teoría insumo-producto que proponga ciertas expectativas cuyo alcance ponga de manifiesto hasta donde los requerimientos de la empresa son suficientes o en su caso, hasta qué punto puede expandirse.

El contexto externo para las empresas públicas prioritarias y estratégicas que trato, lo divido en Nacional e Internacional, que son como antes mencioné el medio ambiente a que

está sujeta la operación de las empresas.

A nivel Nacional, sabemos que estas entidades se han visto afectadas por ciertos factores macro-económicos que desequilibran su comportamiento (medido por la eficiencia) mínimamente añadiré a tres de ellos para comparar que el papel intraempresarial en mucho puede lograr su corrección sean -- A) La política gubernamental de gasto-inversión, B) La estructura financiera y C) La reconversión del aparato productivo.

La operatividad intra-empresarial es alterada por las -- políticas gubernamentales que tienen que ver en su ámbito, -- es decir cuando el Gobierno, en el Plan Nacional, clasifica -- por sectores al aparato productivo total y les otorga importancia, en ese momento les requiere que su producción se vea incrementada para lograr los objetivos generales, sin embargo, esto no puede ser visto con esa sencillez, ya que por --- ejemplo, las asignaciones presupuestales que prevén gasto -- corriente e inversión con antelación examinaron la situación intra-empresarial para definir en qué grado puede cumplir -- con su cometido.

La estructura financiera involucra a toda la operación -- intraempresarial en virtud de que de su desenvolvimiento.

- Puede reducirse el endeudamiento (interno y/o externo) desde luego, los ingresos por esta vía pueden sustituirse a través del ahorro interno, cuyo resultado provenga de que toda la organización actúe con eficiencia.

La eficiencia financiera (es decir la utilización real de los recursos) coloca a la empresa en posibilidad de efectuar una reconversión interna que adopte innovaciones en la disposición de sus elementos para eliminar --

líneas y técnicas de trabajo que tienen bajo nivel de producción y por otro lado, ,

- Una estructura financiera hará posible que la empresa por lo menos cubra las necesidades de mercado interno.

La reconversión del aparato productivo sugiere una transformación cualitativa de la empresa, que comprenda una búsqueda y valoración del grado de productividad que se pueda - "explotar"- lograr de cada parte de la organización, después desarrollar aquella capacidad para introducir tecnología actualizada, y por último, con una coordinación equilibrada de esos elementos asimilar las nuevas técnicas de producción, cuya aplicación garantice la productividad en las inversiones y la eficiencia en la operación.

A nivel internacional, se exige productividad y eficiencia de las empresas para dos objetivos principales, a) Cubrir el mercado interno de esos productos y reducir la dependencia externa, y B) Apoyar la exportación. Todo el corolario de esfuerzos que se requieren para ello está resumido en el cuerpo de la propia tesis, sin embargo, es necesario mencionarlo aquí porque la productividad y eficiencia tiene mucho que ver con la realidad internacional en que se encuentra el conjunto de empresas mexicanas particularmente las paraestatales.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- "Banca Nacional y Rectoría de Estado."
EL MERCADO DE VALORES, Nacional Financiera S.N.C.
Boletín No. 29, Julio 20 de 1987. 27 pp.

- 2.- Barquín Álvarez manuel.
"El control del Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal".
SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 14 a 16 de noviembre de 1979. Anuario Jurídico Vol. VIII, México UNAM 1981 669 pp.

- 3.- Bennett Douglas y Kennett Sharpe.
"EL ESTADO COMO BANQUERO Y EMPRESARIO, EL CARACTER DE ULTIMA INSTANCIA DE LA INTERVENCIÓN ECONOMICA - DEL ESTADO 1917-1970. Editorial, El Colegio de México. México 1976 44pp.

- 4.- Carrillo Castro Alejandro/García Ramirez Sergio.
LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. Editorial, Miguel Ángel Parrúa, S.A. México 1983. 1a. reimpresión -- 1986 244 pp.

5.- Carrillo Castro Alejandro.

"La regulación Jurídico-Administrativa de la Empresa Pública en México". SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 14 a 16 de noviembre de 1979. Anuario Jurídico Vol. VIII, México UNAM 1981 669 pp.

6.- Capitalización de pasivos y sustitución de deuda por inversión.

EL MERCADO DE VALORES. Nacional Financiera, S.N.C.- Boletín No. 11 mayo 16 de 1987 AÑO XLVII 23 pp.

7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa que forma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales" DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Martes. 15 de julio de 1986.

8.- Criterios Generales de Política Económica para 1988.

"1.- La reordenación económica y 2.- El cambio estructural". EL MERCADO DE VALORES, Nacional Financiera, S.N.C. Boletín No. 1, enero 1 de 1988. AÑO XLVIII 40 pp.

9.- El Financiamiento a la Reconversión Industrial.

"La Ingeniería Financiera" EL MERCADO DE VALORES.-- Nacional Financiera, S.N.C., Boletín No. 35. agosto 31 de 1987 AÑO XLVII 23 pp.

10. -Gente p. Wiccan.

"Conceptos de la Empresa Pública, un enfoque contextual". SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 14 a 16 de noviembre de 1979. Anuario Jurídico Vol. VIII México UNAM 1981 669 pp.

11. -Hansen d. Roger.

"El crecimiento del mercado extranjero y nacional"
LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO. Siglo veintiuno Editores, 8a. Edición corregida y aumentada México, 1978, 340 pp.

12 Leal Juan Felipe.

"Significado de las empresas públicas" MEXICO: --- ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. Ediciones El Caballito, S.A., 5a. Edición México 1982 147 pp.

13.- Ley de Planeación.*

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO COLECCION PORRUA. Editorial Porrúa, S.A. 14a. Edición 1985.

* Publicada el día 5 de enero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación.

14.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicada el día 24 de diciembre de 1958.

- 15.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.*
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Poder Ejecutivo,
Secretaría de Programación y Presupuestos. * Publi-
cada el miércoles 14 de mayo de 1986.
- 16.- Ley Organica de la Administración Pública Federal.*
LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, COLECCIÓN PORRUA. Edito-
rial Porrúa, S.A. 14a. Edición México 1985.
*Publicada en el Diario Oficial de la Federación el
día 29 de diciembre de 1976.
- 17.- Ley Organica de la Administración Pública Federal.
" DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS DEL
45 AL 50". Publicado en el Diario Oficial de la --
Federación el miércoles 14 de mayo de 1986.
- 18.- López Portillo José.
"La administración del gasto público" REVISTA INTER
NACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS. No.1 1974'
- 19.- Miranda Basurto Angel.
"La invasión del capitalismo extranjero y el desarro-
llo Industrial". LA EVOLUCIÓN DE MEXICO. Editorial
Herrero, México 1975. 379 pp. 22a. Edición.
- 20 Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1985.
PODER EJECUTIVO FEDERAL. Editado por la Secretaría
de Programación y Presupuesto. México, mayo de 1983.

- 21.- Presupuesto de Egresos para 1988.
"Exposición de motivos de la iniciativa de Ley" EL-MERCADO DE VALORES. Nacional Financiera, S.N.C., ---
Boletín No. 3 febrero 10. de 1988. AÑO XLVIII 44pp.
- 22.- Ulloa Berta.
"Otro debate sobre la economía". HISTORIA GENERAL DE DE MEXICO. Editorial El Colegio de México. 3a. Edición Vol. 2, México 1981 813 pp.
- 23.-Ulloa Berta
"Propósitos de reorganización social y económica"--
HISTORIA DE MEXICO, LA LUCHA ARMADA 1911-1920. Edito-
RTAL Patria, S.A. Modulo 4 México, 1976 160 pp.-
- 24.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Fe-
deral.*
LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, COLECCION PORRUA. Edito-
rial Porrúa, S.A. 14a. Edición México de 1985.
* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el
día 31 de diciembre de 1976.
- 25.- Ley General de Deuda Pública. *
LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, COLECCION PORRUA. Edito-
rial Porrúa.S.A. 14a. Edición, México 1985.
* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el
día 31 de diciembre de 1976.