

68  
2 y



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**LA POLITICA DE REESTRUCTURACION  
DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO  
1983 - 1988**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A :**

**MARTHA PATRICIA MARISCAL GUERRA**



México, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



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

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

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

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

## INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	I
I. MARCO DE REFERENCIA TEORICO ACERCA DE LA INTERVENCION ESTATAL	
1.1 La Doctrina Clásica	1
1.2 La Doctrina Marxista	4
1.3 La Doctrina Keynesiana	8
1.4 La Doctrina Estructuralista	12
1.5 La Doctrina Monetarista	15
II. ESTADO, EMPRESA PUBLICA Y SU RELACION CON EL DESARROLLO EN MEXICO	
2.1 Antecedentes	23
2.2 Rectoria del Estado y Economía Mixta: 1917-1940	25
2.3 Estado e Industrialización: 1940-1954	29
2.4 Desarrollo Económico: 1954-1970	38
2.5 Agotamiento del Patron de Desarrollo: 1970-1982	45
2.5.1 Problemas Estructurales	45
2.5.2 Política Económica y Crisis	48
2.5.3 Estrategia Económica: 1976-1982	61
III. LAS EMPRESAS PUBLICAS, SU ESTRUCTURA E IMPORTANCIA EN MEXICO	
3.1 Definición de Empresa Pública	71
3.2 Objetivos y Funciones de las Empresas Públicas	75
3.3 La Administración de las Empresa Públicas	77
3.4 La Racionalidad de las Empresas Públicas	88
3.5 Eficiencia y Eficacia de las Empresas Públicas	92
3.6 Estructura de la Industria Estatal: 1970-1983	96
3.7 Importancia de las Empresas Públicas en la Economía Mexicana	109
IV. ESTRATEGIA ECONOMICA GENERAL Y POLITICA DE REESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS 1983-1988	
4.1 La Estrategia Económica General del Gobierno de México 1983-1988	116
4.2 La Estrategia Reestructuradora del Sector Paraestatal 1983-1988	121

## INDICE

	PAGINA
4.3 Causas Económicas y Políticas del Proceso de Reestructuración del Sector Paraestatal Mexicano	125
4.4 Evolución del Proceso de Reestructuración del Sector Paraestatal 1983-1988	134
4.4.1 Sector Industrial Paraestatal	134
4.4.2 Sector Paraestatal	142
4.5 Impacto de la Política de Reestructuración del Sector Paraestatal en los Indicadores Económicos y Financieros más importantes	146
4.6 La Desincorporación Acelerada de Empresas Públicas en 1989 y 1990	154
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFIA	171

## INTRODUCCION

La intervención del Estado Mexicano en la economía ha contribuido al crecimiento y a la estabilidad política de la sociedad en su conjunto.

La injerencia estatal ha sido dinámica y ha tomado diversas modalidades en las distintas etapas del desarrollo de nuestro país, es decir, que sus funciones y objetivos cambian según las necesidades de la nación, pero siempre con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y en épocas de crisis amortiguar los ciclos depresivos del sistema capitalista.

En el caso de la crisis de la década de los ochentas se han ideado mecanismos que den solución a nuestros problemas. Uno de ellos es la modernización de las estructuras económicas que conlleva a nuevas formas de propiedad estatal, en este caso nos referimos a la reversión de los medios de producción del Estado hacia la iniciativa privada y la transformación del Estado Empresario a la de guardián de la economía, lo que se traduce en un cambio trascendental en las funciones del Estado.

En este trabajo hacemos un esfuerzo por explicar el papel del Estado y las Empresas Públicas en el desarrollo económico de México, las causas del proceso de desincorporación del sector paraestatal y los efectos macroeconómicos que ello trae consigo.

En el primer capítulo de este trabajo hacemos una revisión de los aspectos teóricos de la intervención estatal en la economía, así como de las Empresas Públicas, a partir de las diversas doctrinas económicas para acentuar las funciones que se les asigna en las etapas de desarrollo del sistema capitalista.

En el segundo capítulo presentamos la evolución histórica de la injerencia del Estado en la economía mexicana de 1917 hasta 1982 para demostrar que este último, a través de las Empresas Pú

blicas ha contribuído de manera trascendental al desarrollo económico y social de nuestro país y sostenemos que la intervención del Estado en la economía no obstaculiza el buen funcionamiento de la actividad económica, debido a que este juega un papel de complementariedad con el mercado, al regular ciertos fenómenos que no pueden controlar por sí solas las libres fuerzas del mercado.

El tercer capítulo contiene aspectos fundamentales sobre la Empresa Pública con el propósito de explicar los principales problemas que enfrenta en el ámbito administrativo. Además visualizamos la importancia de estas entidades en la economía mexicana.

En el cuarto y último capítulo hacemos alusión a la política económica llevada a cabo en el periodo 1983-1988 para introducirnos a la estrategia reestructuradora del sector paraestatal y el esclarecimiento de las causas de este proceso, la evolución y resultados cuantitativos de 1983 a 1990 y sus consecuentes efectos macroeconómicos.

Reconocemos que este es un trabajo modesto y que tiene algunas limitaciones por el hecho de que la información oficial está restringida y es de carácter confidencial, sin embargo esperamos que los datos a los que tuvimos acceso sean útiles para la comprensión y enriquecimiento del proceso de reestructuración del sector paraestatal en México, que es un tema actual y con amplias perspectivas.

## CAPITULO I

### 1. MARCO DE REFERENCIA TEORICO ACERCA DE LA INTERVENCION ESTATAL

#### 1.1 LA DOCTRINA CLASICA

El propósito de este apartado es llegar a esclarecer las razones que explican la intervención estatal, la aparición de las empresas públicas y el papel que cumplen en el proceso económico, a partir de las diversas doctrinas económicas.

Los clásicos estaban tratando de esclarecer las leyes que rigen el modo de producción capitalista (siglo XVIII). Su análisis estaba interesado en el consumo y la distribución de la riqueza total generada por un país.

Uno de los más importantes economistas clásicos es sin duda Adam Smith y su obra fundamental apareció en 1776 con el nombre "Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones", que significa un gran acercamiento a la naturaleza del capitalismo.

" A. Smith parte del concepto de hombre económico, al que mueve únicamente el interés personal, consiguiendo los fines que persigue por medio de la competencia. El interés personal no contradice, según el autor, los intereses generales, pues así es el orden natural." 1/

Otra de las ideas fundamentales de Smith es que el agente primordial de la producción es el trabajo humano, pues este es el que crea los productos de la sociedad. (Teoría del valor-trabajo)

Según Smith el trabajo constituía la única fuente de riqueza, en este aspecto consideraba de suma importancia elevar la productividad del trabajo ya que esto incrementaría el volumen de la producción, lo que se reflejaría en una mayor riqueza del país. El aumento de la productividad se lograría mediante la divi

---

1/ Karatev, et. al. Historia de las doctrinas económicas. Trad. Jose Lain, Vol. 1, México, Ed. Grijalvo, 1964 p. 158

sión del trabajo de los obreros en operaciones parciales, la economía de movimientos e invención de instrumentos. 2/

Retomando la teoría del valor-trabajo, David Ricardo hace una profundización teórica en la que afirma que no hay ningún fundamento para determinar el valor de una mercancía de otra forma que mediante la cantidad de trabajo empleado para producirla.

El mérito de Ricardo reside en haber hecho una diferencia -- ción entre el valor y el valor de cambio, el primero lo consideraba como la cantidad de tiempo de trabajo empleado en la producción de una mercancía y el segundo como la relación de intercambio entre dos mercancías.

Ricardo no sólo profundizó la teoría del valor de Smith, sino además la superó, al determinar " la magnitud del valor no sólo mediante el trabajo vivo, sino también mediante el trabajo materializado, es decir, el que se empleó con anterioridad en instrumentos y medios de producción y en materias primas. Su valor se traslada a la nueva mercancía, bien enteramente (materias primas), bien en fracciones (máquinas)." 3/

Por otra parte, los clásicos están a favor de la libertad de mercado que postula la tendencia del sistema económico a un equilibrio natural acompañada de empleo pleno, en este sentido no es válida la intervención del Estado en la economía porque altera esta condición de equilibrio.

En lo referente a la demanda efectiva, Malthus señalaba que una acumulación constante de capital por parte de los empresarios podría tener un efecto negativo en la economía al existir un exceso de producción que no se vendiese, a causa de una falta de demanda. Lo que significa que habría una superproducción general de bienes que no podrían ser comprados por nadie.

Una solución a este problema consistía en que los terrate -

---

2/ Smith pone como ejemplo de la división del trabajo la fabricación de alfileres, donde un obrero desenrolla el alambre, otro lo endereza, el tercero lo corta etc; con lo cual aumenta en cientos de veces la productividad del trabajo. Smith A Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones. Ed. FCE, ed. 1982 p8y9

3/ Karatev. Op. Cit. p.201



nientes, gastaran sus rentas en bienes de consumo suntuario conservando con esto el nivel de la demanda efectiva. En este sentido, se nota la posición de Malthus que a toda costa defiende los intereses de la clase terrateniente.

David Ricardo negó la afirmación de Malthus acerca de la demanda efectiva afirmando la validez de la ley de Say, "según la cual todo lo que se produce puede ser vendido a un precio razonable, con inclusión del beneficio acostumbrado, de modo que nunca puede haber una plétora general. El exceso de producción de determinadas mercancías sólo puede ser temporal, mientras la demanda se desplaza de una mercancía a otra." 4/

Lo anterior ratifica la idea de los clásicos de que las mercancías sólo pueden comprarse con otras mercancías y que si se establece la adecuada composición de estas, todo se venderá ya que la oferta crea su propia demanda.

En realidad Say tenía como propósito impulsar el desarrollo de la producción capitalista para apoyar a la burguesía cuyos intereses él representaba, he ahí la justificación de su posición anterior.

En síntesis, para los clásicos los desequilibrios podían aparecer, pero eran transitorios y esto se corregiría dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado, con lo cual se llegaría a una posición de equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado de bienes, en el monetario y en el de trabajo. Así, la intervención del Estado resulta inútil pues vendría a alterar los mecanismos del mercado.

Según Rene Villarreal, las funciones que los clásicos le asignan al Estado son las que a continuación se presentan:

- 1.- El Estado, está confinado a desempeñar un papel pasivo como agente económico: el agente guardián y policía, pues el sistema económico de libre mercado se encarga de regular la óptima asignación de recursos, maximizar la producción y proveer la ocupación plena a la población trabajadora.

---

4/ Joan Robinson. Introducción a la Economía Moderna. Ed. FCE, ed. 1982 p.36.

- 2.- El Estado de ninguna manera interviene en la determinación de los precios, pues el libre juego del sistema de precios de mercado lleva al desarrollo justo de la sociedad al distribuir el ingreso entre capitalistas, terratenientes y trabajadores en proporción a sus aportaciones a la sociedad.
- 3.- A nivel Internacional, la política de libre comercio, bajo el patrón oro, lleva a aumentar las ganancias del intercambio para todos los países. En este sentido, la acción del Estado se orienta hacia el exterior a la lucha por los mercados. 5/

Por lo tanto, si los clásicos no justifican la intervención del Estado en la economía, menos aún consideran posible su actuación como propietario de empresas públicas o como empresarios.

## 1.2 LA DOCTRINA MARXISTA

Marx investiga el modo de producción capitalista y sus relaciones de producción e intercambio. Su objetivo es llegar a descubrir la ley económica que rige el movimiento de la sociedad moderna. Marx toma como punto de partida para su análisis a la mercancía como figura adoptada por el producto del trabajo, pues considera que esta es la célula económica del modo de producción capitalista, que deviene como riqueza de la sociedad en su conjunto. 6/

La mercancía tiene un valor de uso y un valor de cambio, el primero se refiere a la utilidad que aporta una cosa al hombre, que se materializa en el consumo de la misma; el segundo es aquel en que se alude a la proporción en que se intercambian los valores de uso.

La esencia de la mercancía se encuentra en que todas ellas

---

5/ Villarreal Rene. Mitos y Realidades de la Empresa pública. Ed. Diana, ed. 1988 p.42

6/ Cfr. Marx. EL CAPITAL Tomo I, Vol. I, Ed. S. XXI, ed. 1984 prólogo.

son producto del trabajo humano, en este sentido, el valor de una mercancía se determina por la cantidad de trabajo socialmente necesario para su elaboración. De aquí se infiere que sólo el trabajo es capaz de producir valor.

Sin embargo, para que se puedan producir mercancías en el proceso de producción capitalista es necesario que se encuentren en el mercado, por un lado, hombres que tengan en su poder dinero suficiente para comprar maquinaria, equipo y fuerza de trabajo; y por otro lado, que esta última se encuentre desposeída de tierra y medios de producción para que este dispuesta a vender su fuerza de trabajo al capitalista.

Una vez que se ha realizado la compra de capital constante (máquinas) y la compra de capital variable (FT) nos remitiremos a explorar el proceso productivo en el cual los trabajadores generan valores de uso; y son retribuidos por el capitalista con un salario que está cuantificado por las horas de trabajo que se requieren para reponer su fuerza de trabajo desgastada en una determinada jornada laboral, pero esto en realidad no es así, porque existe un tiempo de trabajo que no se le paga al obrero, que se lo apropia el capitalista y que conocemos como plusvalía.<sup>7/</sup> En este sentido, dice Marx que el trabajador es explotado y con ello descubre la ley económica fundamental del capitalismo, el secreto de la explotación capitalista.

"Marx fue el primero en investigar el proceso de producción de plusvalía. Puso de manifiesto el doble carácter de la producción capitalista que es, simultáneamente, un proceso de trabajo y un proceso de incremento de valor. Marx estableció el rasgo específico de la producción capitalista, que había quedado fuera del campo visual de los economistas burgueses." <sup>8/</sup>

Siguiendo con la exposición de producción de mercancías, ca

<sup>7/</sup> La tasa de plusvalía es la siguiente:  $p' = p/v = \text{plusvalor} / \text{capital variable}$ . Marx. Op. Cit. Tomo III, Vol. 6, p.p. 57-58.

<sup>8/</sup> Karatev. Op. Cit. p. 471.

be señalar que el obrero valoriza el capital al poner en movimiento la maquinaria y al consumir insumos y materiales para las mercancías y al realizarse estas últimas con su venta en el mercado, el capitalista recupera el dinero adelantado más un dinero adicional que llamaremos ganancia<sup>9/</sup> que es la fuerza que rige el modo de producción capitalista.

Con lo planteado anteriormente nos queda claro que "Marx descubrió que el capital no es una cosa, sino una relación social; la de explotación de los obreros asalariados por los propietarios de los medios de producción." <sup>10/</sup>

Esta relación social de explotación de los obreros por los capitalistas constituye una fuente de antagonismos entre ellos, que sólo puede ser mediado por el Estado para que no acaben por destruir a la sociedad capitalista. Sin embargo, el Estado a parte de ser mediador de clases se le ve como un instrumento en poder de los capitalistas, que protege los intereses de esta clase dominante.

Así pues, las funciones que se le asignan al Estado dentro de la teoría marxista son las siguientes:

- 1.- Una función jurídico-política de dominación que garantizaba el orden social existente y de libertad de contratación.
- 2.- Una función ideológica de subordinación que significa la aceptación de la ideología de la libertad individual y de la igualdad.
- 3.- Una función económica fundamental: asegurar las condiciones materiales que hacen posible la reproducción del capital. Lo que significa que el Estado va a intervenir en la economía para llenar las lagunas funcionales del mercado y paliar las distorsiones de la acumulación capitalista. <sup>11/</sup>

<sup>9/</sup>  $g' = Pv/C = Pv/c + v$ . Marx Op. Cit. Tomo III, Vol. 6, p. 58

<sup>10/</sup> Karatev Op. Cit. p. 475

<sup>11/</sup> Villarreal. Op. Cit. p. 43, 44.

En lo concerniente a la justificación de la existencia de empresas públicas, por parte de los teóricos marxistas si existe y esta relacionada con la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Esta ley significa que los medios de producción se desarrollan en gran medida, con lo que la producción de bienes aumenta, en tanto que el consumo de mercancías disminuye, por lo tanto hay una sobreproducción de mercancías que provoca que la tasa de ganancia caiga. En este sentido, si se desea valorizar el capital es necesario que una parte del capital social se desvalorice.

"Al tomar a su cargo el Estado parte de los medios de producción, el capital que representan estos medios es desvalorizado, es decir, no exige la tasa media de ganancia, lo que permite que el capital monopolístico se apropie de mayor beneficio que esa tasa media. El capital desvalorizado participa en la generación de plusvalía pero no en su apropiación." 12/

Según la teoría anterior, las empresas públicas tendrán dominio en los siguientes rubros:

- 1.- Ramas con elevada intensidad de capital constante, un ejemplo de ello son los ferrocarriles ya que el Estado puede arriesgarse en este tipo de inversiones con problemas de sobreproducción a futuro.
- 2.- Obras de infraestructura que son ramas que no dejarían beneficio al capitalista porque la rotación del capital es muy lenta y se tarda en recuperar el capital adelantado.
- 3.- Empresas Públicas nuevas: son empresas que tienden al monopolio y que por tal motivo tienen que ser controladas por el Estado.

"En resumen, la EP sería un fenómeno que respondería a un nivel de contradicciones entre las fuerzas productivas y las

---

12/ Arancibia. "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina" Economía de América Latina. No. 3, sep. de 1979 p.24

relaciones de producción. Se basa en la posibilidad que tiene el Estado de actuar sin tener en cuenta la ley del beneficio." 13/

Así pues, la justificación de la existencia de empresas públicas por parte de la teoría marxista radica en razones de tipo social como es el de proporcionar alimentos básicos para todos a la población, alumbrado, pavimentación, caminos, puentes, etc.

### 1.3 LA DOCTRINA KEYNESIANA

John Maynard Keynes (1883-1946), hacia los años treinta en que se presenta la gran crisis del sistema capitalista consideraba la filosofía del *laissez-faire* superada, ya que el sistema de libre mercado no conduce al ajuste automático y conlleva al desempleo, a la concentración de la riqueza y del ingreso.

Tomaremos como punto de partida para estudiar la doctrina keynesiana su aspecto revolucionario y su originalidad que consiste en los siguientes aspectos:

- 1.- La teoría general es nueva ya que destruye en parte las viejas teorías. El ataque de Keynes se dirige especialmente a la ley de Say, que sostiene que no puede haber una sobreproducción de mercancías, la cual queda vulnerada con la gran crisis de 1929.
- 2.- La teoría general es innovadora ya que sustituye la idea de que debe prevalecer el libre mercado y los precios individuales por una mayor atención hacia las magnitudes agregadas. Es decir, que la economía es vista como un flujo de cantidades globales.

Cabe señalar, que Keynes con su teoría no pretende cuestionar al sistema capitalista, sino más bien trata de apoyarlo, ya

---

13/ Idem. p.25

que sus ideas significaron un gran avance para la supervivencia del sistema capitalista frente a la crisis de 1929.

La teoría keynesiana señalaba "principalmente que en las condiciones de capitalismo industrial maduro, las oportunidades de inversión venían decayendo, y en consecuencia se había producido un serio desequilibrio entre lo que ellos llaman el ahorro y la inversión. Para los keynesianos la contradicción fundamental del capitalismo tenía que ver, en consecuencia, con la desproporción de los grandes fondos de acumulación de capital respecto a las oportunidades de colocación rentable de esos recursos." 14/

En tales circunstancias se había producido un incremento de la capacidad productiva no utilizada, lo cual contribuía a una disminución de la rentabilidad capitalista. En este sentido, la teoría keynesiana propone un aumento de la demanda efectiva<sup>15/</sup> que traería como resultado un aumento de la capacidad social de compra y realización que paralelamente provocaría un incremento de la capacidad productiva y de los fondos de acumulación.

El medio utilizado para aumentar la demanda efectiva era mediante el gasto público deficitario que además de transferir el capital de un sector a otro contribuiría a su vez a añadir recursos a la economía con el fin de crear un efecto multiplicador que incrementará la producción social.

---

14/ Rivera Rios Miguel A. CRISIS Y REORGANIZACION DEL CAPITALISMO MEXICANO, 1960-1985. México, Ed. Era, ed. 1986 p. 61

15/ La demanda efectiva: es la demanda de bienes y servicios hecha por todos los individuos de una comunidad y además expresa los gastos de la colectividad en la adquisición de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado. La demanda total expresa los ingresos esperados de la venta de la producción en relación al empleo. La oferta total representa las cantidades mínimas de rendimientos para inducir a diversas cantidades de empleo. La intersección de ambas curvas dará el punto que fija la demanda efectiva. Dillard. La teoría económica de John Maynard Keynes. Facultad de Economía, 1987 p. 32-34.

Es así como a través del control de la demanda y del gasto público deficitario se configuro la política de alargamiento del ciclo económico que no era otra cosa más que fortalecer la demanda en la parte baja del ciclo para aumentar los niveles de utilización de capacidad instalada, así como el aumento de la capacidad de compra y del empleo.

Lo anterior significa una mayor intervención del Estado en el proceso de reproducción social del sistema capitalista en su conjunto.

En pocas palabras, Keynes otorga al Estado una función de regulación macroeconómica o regulación global y sugiere que es necesario que el Estado intervenga por la vía del incremento del gasto público y las imposiciones para estimular a la economía. El considera que el Estado tiene un papel central en el reestablecimiento de situaciones de desequilibrios en el sistema capitalista mediante diversos mecanismos económicos.

Keynes estaba a favor del ensanchamiento de las funciones del Estado, por ser el único medio para evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual." \*/

Para Villarreal, dentro de la teoría keynesiana se le asignan las siguientes funciones al Estado:

- 1.- El Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo y aumentar la producción.
- 2.- El elemento clave de la intervención del Estado en el corto plazo consiste en la administración de la demanda efectiva a través de cualesquiera de las dos vías: la fiscal y la monetaria, con la primera se reducirían los impuestos al ingreso personal que directamente estimularía el consumo. El otro camino es que el Estado aumente

---

\*/ Keynes, J.M. "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Ed. FCE, México p. 335



su gasto público.\*\*/

En síntesis, Keynes estaba a favor de una intervención del Estado en la economía que contribuyera a amortiguar los ciclos depresivos del capitalismo. En este sentido, el Estado se encargaría de llevar a cabo todos los objetivos de política económica que coadyuvaran a mejorar el nivel del empleo y aumentar la demanda efectiva de la sociedad para evitar todo tipo de sobreproducción de mercancías, lo que mitigaría una futura crisis económica.

Cabe señalar, que surge el concepto de sector público que actuaría en complementariedad con el sector privado para lograr el desarrollo de la economía nacional. Y que la aparición de las empresas públicas esta relacionada directamente con la creciente intervención estatal.

En la teoría keynesiana, a las empresas públicas se les toma como una herramienta del Estado que coadyuvaría a lograr los objetivos de política económica.

"El planteamiento derivado del análisis Keynesiano supone a la EP como un instrumento que puede incidir en los valores que tome la inversión, el empleo y el producto en un momento determinado. Las decisiones de inversión en la EP inciden, en tanto parte de la demanda final, en el volumen que tendrá el producto de equilibrio." 16/

En esta teoría se sostiene que es necesario que se realicen inversiones a través de las empresas públicas que contribuyan a salir adelante a las economías que esten pasando por un ciclo de estancamiento económico, o en su defecto que ayuden a disminuir la inflación en economías que estan en crecimiento.

Con respecto al primer caso tenemos que cuando hay depresión la inversión privada cae, en este sentido se deben de incrementar las inversiones públicas para ayudar a sacar a la economía a flote y dar confianza a la iniciativa privada. En el segundo caso las empresas públicas pueden optar por una políti

---

\*\*/ Villarreal Rene. Op. Cit. p.46-47.

16/ Arancibia Armando. Op. Cit. p.28.

ca de precios bajos que en el corto plazo coadyuvaría a disminuir la inflación.

Según los keynesianos, la acción de las empresas públicas debe dirigirse hacia la producción de bienes de consumo necesario que ayuden a elevar el bienestar social de la población en su conjunto. Aunado a una política de precios bajos de estos bienes se lograría además una redistribución del ingreso que significaría una reforma del salario real del trabajador.

Asimismo, las empresas públicas tienen la función de evitar una mala orientación de la inversión hacia sectores que son improductivos y hacia productos que no necesita la población pero que les dan a los capitalistas ganancias altas. (ejemplo de esto son los alimentos chatarra)

#### 1.4 LA DOCTRINA ESTRUCTURALISTA

La teoría estructuralista de la CEPAL surge como una alternativa a las corrientes provenientes de los países avanzados, y tiene el propósito de estudiar los problemas específicos de los países de América Latina.

Esta corriente sostiene que es necesario buscar un nuevo modelo de desarrollo en Latinoamérica, ya que la especialización de esta última en los productos de exportación había llevado a la región a un retraso económico en el largo plazo, ya que al pasar el tiempo los productos que vendíamos al exterior, gradualmente iban bajando de precio y los productos que importábamos se incrementaban los precios. Lo cual significa una pérdida de ingreso y que el fruto de nuestro trabajo lo disfrutaban los países avanzados.

Además esta especialización en productos primarios de exportación había provocado una estructura heterogénea de nuestras actividades productivas, es decir, que la productividad y la producción sólo aumentaban en el sector exportador, mientras las demás actividades quedaban rezagadas. Es innegable que con los productos de exportación se obtienen divisas que son importantes para el desarrollo del país, sin embargo, México no pue-

de depender de esta situación, porque en el momento menos esperado caen los precios de los productos de exportación y se provoca un caos en la economía, un caso ejemplificador es el del petróleo.

En tales circunstancias la CEPAL propone que se lleve a cabo un modelo deliberado de industrialización mediante la sustitución de importaciones, es decir que se produjeran en la región los productos que antes se importaban, lo que contribuiría al desarrollo de nuestras economías.

Para llevar a cabo este modelo de desarrollo era fundamental la planeación, la programación y fomento a la industria, que significa un nuevo papel del Estado en la economía.

Así pues, las funciones que le asigna al Estado la teoría de la CEPAL para impulsar el proceso de desarrollo son las que a continuación se enumeran:

- 1.- El Estado debe planificar la economía.
- 2.- El Estado debe ser promotor del desarrollo económico.
- 3.- El Estado debe orientar y coordinar las actividades de los diversos agentes económicos, para promover la sustitución de importaciones a través de las inversiones en infraestructura y empresas públicas.
- 4.- Es necesario un Estado benefactor para no descuidar los aspectos sociales del desarrollo. 17/

Cabe mencionar que es válida la actuación del Estado como planificador, promotor y benefactor siempre y cuando se democratice su estructura, es decir, cuando el pueblo participe en las decisiones del poder y además cuando haya un mejoramiento del nivel de vida de la población en cuanto a educación, salud, vivienda y alimentación se refiere.

Asimismo, es aceptable desde nuestro punto de vista el papel activo que le asignan al Estado los estructuralistas.

Por otra parte, la razón de ser de las empresas públicas en

América Latina para los estructuralistas esta dada por la potencialidad que tienen estas entidades para impulsar la política económica global.

Es necesario hacer notar, que los estudios presentados por la CEPAL acerca de las empresas públicas sólo aportan un panorama sobre su formación y crecimiento; dentro de su análisis hay dos niveles, el primero se refiere a las funciones que cumplen estas entidades y el segundo nivel se aboca a exponer las razones de la presencia estatal en las actividades productivas.

En el primer nivel las funciones de las empresas públicas están relacionadas con el tipo de economía, es decir, que en una economía socialista el Estado tiene un papel rector en el proceso de desarrollo, por lo que controla la industria y en las economías capitalistas la función de las empresas públicas es el de apoyar a la empresa privada en lo concerniente a la infraestructura e insumos necesarios.

En cuanto al segundo nivel se refiere, tenemos que está íntimamente relacionado con el logro de los objetivos específicos de política económica.

Las razones principales que justifican la creación de empresas públicas en Latinoamérica según los estructuralistas son las siguientes:

- 1.- Tener en poder del Estado, empresas estratégicas que son necesarias para el proceso de desarrollo.
- 2.- Razones vinculadas con la soberanía nacional, lo que significa la nacionalización de empresas que estaban en manos de extranjeros.
- 3.- La existencia de actividades con baja rentabilidad y que es muy larga la rotación del capital.

Es importante señalar, que la existencia de EP está motivada por momentos coyunturales y proyectos político-ideológicos que es necesario atender, lo que se profundizará en el análisis histórico.

## 1.5 LA DOCTRINA MONETARISTA

A mediados de la década de los setentas, en que explota la crisis del sistema capitalista a nivel mundial, aparece la doctrina monetarista, como una alternativa para superar la crisis y restaurar la rentabilidad del capital.

El monetarismo significa un retorno al liberalismo económico, rechazando totalmente los planteamientos keynesianos de la creciente participación del Estado en la economía como doctrina dominante en los países avanzados, así como un rechazo al estructuralismo como teoría imperante en los países de América Latina.

Es importante puntualizar, que Milton Friedman es el máximo exponente de esta corriente, el cual sostiene que para alcanzar el crecimiento económico es necesario dejar actuar en total libertad a los mecanismos del mercado y paralelamente disminuir la intervención estatal.

Dentro del monetarismo existen diferentes enfoques a saber: el monetarismo Friedmaniano, el monetarismo de la economía de la oferta, el thatcherismo en Inglaterra, la reagonomía en Estados Unidos y el modelo monetarista de balanza de pagos. En este apartado se analizarán solamente el monetarismo friedmaniano y el de balanza de pagos en América Latina.

### EL MONETARISMO FRIEDMANIANO

El monetarismo friedmaniano aboca su campo de estudio a una economía cerrada y tiene como objetivo encontrar la vía adecuada para solucionar el problema de la inflación y el desempleo. Este enfoque está basado en la teoría cuantitativa del dinero, cuya explicación se da a través de la ecuación de cambio:  $MV = PQ = Y$ .

M= oferta monetaria nominal.

V= velocidad del dinero.

P= índice general de precios.

Q= producto real.

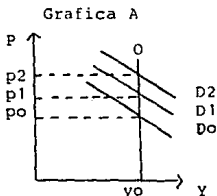
Y= ingreso nominal.

Los supuestos de esta teoría son que V y Q permanecen constantes, cuando M varía. 18/

El significado de la ecuación anterior es que el nivel de precios, mantiene una relación directa con la cantidad de dinero, es decir, que si la oferta de dinero aumenta entonces el nivel de precios también aumenta, siempre y cuando V y Q permanezcan constantes.

Friedman para modernizar la teoría cuantitativa del dinero, lo único que hace es presentar la ecuación de cambio antes descrita en términos de crecimiento porcentual para cada una de las variables, (un ejemplo es,  $m = M/M$ ) entonces la ecuación sería la siguiente:  $m + v = p + q = y$ , que significa que a medida que M aumenta, también la inflación aumenta, es decir, que la causa de la inflación se encuentra en la esfera de la circulación, donde se culpabiliza directamente al Estado, al aseverar que éste al aumentar la creación de moneda crea inflación.

La observación gráfica de la relación entre los incrementos de la oferta monetaria y los incrementos de los precios es la siguiente:



Donde el eje vertical expresa el nivel de precios (p) y el eje horizontal los niveles de ingreso (y). Do, D1 y D2 son las curvas de demanda agregada; yo es la curva de oferta agregada que expresa que hay un empleo pleno y es el resultado de los incrementos monetarios en las utilidades y salarios.

"La inflación de demanda pura (A) supone que, para cierto nivel de ingreso y 0 -que corresponde al empleo completo-, la oferta agregada no es en ningún momento elástica; de tal manera que, a medida que la demanda es mayor por efectos monetarios y de gasto, la función pasa de  $D_0$  a  $D_2$  y el nivel de precios la sigue de  $P_0$  a  $P_2$ . El problema es que en América Latina, no puede asumirse empleo pleno y que, además, los monetaristas están dispuestos a considerar el aumento en los salarios como causa directa de la inflación." 19/

Los monetaristas afirman que también hay una relación estrecha entre el incremento de la oferta de dinero y el incremento del déficit presupuestal lo cual crea inflación, ya que el aumento de la oferta de dinero tiene por contrapartida un incremento de los activos de la banca y un aumento de los pasivos del gobierno.

El aumento de la oferta monetaria debe de estar respaldada por el ingreso nacional, es decir, que si la oferta monetaria constituye una porción pequeña del ingreso nacional entonces se crea inflación porque el déficit presupuestal se financia con la venta de bonos a la banca.

#### EL MONETARISMO DE BALANZA DE PAGOS

Este enfoque canaliza su campo de estudio a una economía abierta, al comercio y a las finanzas internacionales, y los principales representantes son: Robert Mundel y Harry Johnson de la escuela de Chicago. 20/

Los monetaristas hacen un análisis del desequilibrio de balanza de pagos, por lo que acuden a la balanza de reserva o cuenta monetaria. 21/

18/ Cfr. Villarreal. La Contrarrevolución Monetarista. México, Ed. FCE/Oceano, ed. 1986 p.85.

19/ Guzman Ferrer. La inflación y el desarrollo en América Latina. Ed. UNAM, ed. 1976 p.61

20/ Cabe mencionar que el señor J.J. Polak aplicó los aspectos teóricos de la teoría de balanza de pagos a la política económica de los países de América Latina, como una condi -

"En relación al origen del desequilibrio, los monetaristas afirman que en el caso de un país deficitario, su desequilibrio se debe a un exceso ex-ante de la oferta monetaria, ya que si la cantidad de dinero ofrecida es mayor que la demandada se ejerce un efecto directo sobre el gasto interno cuyo efecto se transfiere al exterior a través del proceso de ajuste en el mercado monetario." 22/

Así pues, para los monetaristas el déficit de la balanza de pagos tiene su causa en la esfera de la circulación, en la oferta y demanda de dinero, es decir, en el fenómeno monetario.

La teoría cuantitativa se aplica en una economía abierta y bajo un régimen de tasa de cambio fija de la siguiente manera:

$$m+v=p+q$$

Supuestos:

q= es constante.

v= es nula.

p= px, precios internacionales.

A los tres supuestos anteriores se les añade el supuesto de pleno empleo y el de que la demanda de dinero es una función estable.

Con respecto al supuesto de ocupación plena, los monetaristas tienen dos explicaciones a saber:

- 1.- El empleo crece plenamente y ocasiona ajustes en los salarios, es decir, que al bajar los salarios aumenta la demanda de empleo.
- 2.- Que el empleo llega a su tope y no crece, ocasionando que los hombres mueran de hambre, lo que trae como consecuencia un retorno a la condición de pleno empleo, tal y como lo concebían los clásicos.

Retomando la ecuación anterior donde  $m+v= p+q$ , tenemos que al crecer la oferta monetaria (m) más que la suma de la infla-

20/ cionalidad del FMI para prestar recursos a nuestras economías.

21/ La cuenta monetaria es el resultado de los movimientos reales y de capital.

22/ Villarreal Rene. Op. Cit. (1986) p. 185.



ción internacional y el crecimiento del producto nacional entonces habrá un desajuste transitorio a través de un movimiento de salida de reservas internacionales, esto es:

$$m > p+q = px+q \quad (v, \text{es nula})$$

$$m > px+q$$

El exceso de oferta monetaria, se utiliza en la compra de bienes y servicios y activos internacionales, es decir, crédito externo, lo que ocasiona el déficit de la balanza de pagos y para solucionar esto, los monetaristas proponen que la oferta monetaria debe crecer a una tasa igual al de la inflación externa más la producción interna, esto es:  $m = p + q$ . <sup>23/</sup>

Para lograr lo anterior recomiendan a los países de América Latina una política monetaria restrictiva, la no intervención del Estado en la economía y evitar todo tipo de restricciones al comercio internacional.

Por el momento podemos aseverar que este modelo monetarista de balanza de pagos no funciona en América Latina pues no se logra alcanzar el desarrollo de los países de la región, puesto que los supuestos no son aplicables a la realidad de nuestro país, lo que se constatará cuando analicemos la evolución histórica de México a partir de 1976.

En lo concerniente a las políticas de ajuste <sup>24/</sup> del FMI que fueron aplicadas en los países de América Latina como condición para que este organismo proporcionará recursos a la región, tenemos las siguientes medidas de política económica:

- a).- El impulso al comercio exterior, eliminando los aranceles para las importaciones y controles cuantitativos al comercio mundial, mientras que en los países industrializados se aplica el proteccionismo, lo que en palabras de Villarreal significa integrar a los países Latinoamericanos a la crisis de estanflación.

<sup>23/</sup> Cfr. Villarreal Rene. Op. Cit. (1986) p.p. 185, 186 y 187.

<sup>24/</sup> Estos programas se consideran medidas de emergencia contra la inflación.

- b).- Liberalización financiera que promueve altas tasas de interés internas a corto plazo que trae como consecuencia la especulación y la baja rentabilidad de la inversión productiva, porque el capital se desplaza hacia donde de la ganancia sea más alta.
- c).- Política fiscal: tiene como propósito la contracción del déficit del sector público, disminuyendo esencialmente los gastos del Estado, contrayendo el personal burocrático, los gastos administrativos y de las empresas públicas.
- d).- Políticas de liberalización del mercado: principalmente el mercado cambiario y de precios internos; el primero significa que no haya ningún control sobre la compra y venta de divisas y el segundo pretende eliminar subsidios y precios controlados y paralelamente mantener topes salariales.
- e).- Política monetaria: en términos generales esta política comprende la restricción del crédito y de la emisión de moneda.
- f).- Política de financiamiento externo e interno: tiene el propósito de disminuir la demanda por medio de la restricción de créditos internos y externos al sector público. 25/

Es de suma importancia recalcar que dentro del enfoque monetarista, el mercado de trabajo no puede actuar bajo el libre mercado, ya que hay topes salariales, pues se considera que el aumento en estos últimos son causa de la inflación.

En términos generales, lo que recomienda la política monetarista es la reducción de la actuación del Estado en la economía y la supremacía del mercado para controlar la actividad económica, es decir, que el libre juego de la oferta y la demanda va a lograr una mejor asignación de los recursos y eficiencia productiva para maximizar la ganancia.

---

25/ Cfr. Villarreal Rene. Op. Cit. (1986) p.p.190-194 y 203 -

Sin embargo, "hay casos en que a pesar de que los países aplican la receta monetarista, como lo indica el fondo, sus desequilibrios siguen creciendo por razones externas; por ejemplo, debido a la baja del precio de sus productos de exportación. El Fondo, en la práctica, pasa por alto esta situación y lo que recomienda, en cambio es la aplicación de la receta monetarista con mayor rigor, a pesar de que ello pueda significar una desaceleración considerable del producto global con sus implicaciones sociales y en el empleo." 26/

Estos programas de ajuste han tenido efectos negativos en la economía mexicana, especialmente han golpeado drásticamente a la clase trabajadora, lo cual veremos en el siguiente apartado.

Una vez que se han analizado los aspectos teóricos de esta doctrina económica nos remitiremos, a las funciones que le relegan al Estado los monetaristas:

- 1.- La función de agente guardián o policía.
- 2.- El Estado debe dirigir su acción en lo referente a la política monetaria a hacer que la oferta de dinero crezca de una manera automática y a una tasa constante en la economía.

En resumen, se requiere eliminar el Estado benefactor, reduciendo los gastos corrientes y todos aquellos gastos que aumenten el beneficio social; así como reducir al Estado regulador, disminuyendo la expansión de la moneda y eliminando todos los controles y regulaciones del mercado. Y también reducir al Estado impositivo, que implica disminuir las tasas de impuestos sobre las empresas.

Cabe señalar, que al reducir las funciones del Estado la doctrina monetarista, lo que pretende es tener a los Estados Nación flexibles y dóciles a los mandatos del capital transnacional. Y en lo concerniente a las empresas públicas, esta doctrina persigue que se liberen actividades bajo control gubernamental, que ellos consideran que pueden captar niveles altos

de ganancia, para ponerlos bajo dominio de la clase empresarial que ellos representan.

## CAPITULO II

### 2. ESTADO, EMPRESA PUBLICA Y SU RELACION CON EL DESARROLLO EN MEXICO.

#### 2.1 Antecedentes.

En el periodo presidencial de Porfirio Diaz (1876-1889 y 1884-1911), México experimentó un crecimiento económico, que se caracteriza por el fomento a la producción agrícola comercial, el desarrollo industrial y la importación de bienes de producción.

Este proceso de expansión económica esta sustentado en la estabilidad política y la inversión extranjera, en la que destacan la construcción de las vías de ferrocarril.

Cabe señalar, que en la época del porfiriato la función que adopto el Estado fue la de gendarme o policía que tenía que velar por el orden y la paz social, sin inmiscuirse en el proceso económico ya que para eso estaba el capital privado y muy especialmente el extranjero.

El crecimiento y la diversificación de la economía tienen gran parte de su explicación en las cuantiosas inversiones extranjeras que se realizaron en nuestro país.

La afluencia de capital extranjero en México tiene las siguientes causas:

- 1.- La falta de interés de los empresarios nacionales por arriesgar su capital en proyectos de inversión productiva.
- 2.- Gracias al continente Europeo que se caracterizaba por el exceso de dinero que abría el paso al imperialismo europeo, lo que conlleva al expansionismo territorial y económico. 1/

---

1/ Cfr. Nicolau Barraincua Marina. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. Tesis, UNAM, F.E., 1989, p.21-22.

La inversión extranjera total en la época del porfiriato --  
"fue de 3400.8 millones de pesos, que al tipo de cambio de --  
2.012 pesos por dólar, de aquel entonces nos da un total de --  
1,690 millones de dólares." 2/

Los principales inversionistas extranjeros eran Estados --  
Unidos, Gran Bretaña y Francia.

"En cuanto a los sectores más recorridos tenemos que en --  
términos relativos el primer sitio le correspondió a los fe--  
rrocarriles, que con 1,103.5 millones de pesos invertidos --  
absorbió el 33.2% del total. El segundo lugar fue para el sec--  
tor minas y metalurgia, que con 817.1 millones de pesos captó --  
el 24%; a este rubro le siguió la deuda pública con el 14.6%; --  
los servicios públicos con el 5.7%; la banca con el 4.9%; la in--  
dustria con el 3.8%; el comercio con el 3.5% y por último el --  
petróleo con el 3.0%." 3/

Otro factor que influyó en el desarrollo económico de Méxi--  
co en la época porfirista fue la expansión del ferrocarril --  
por el territorio nacional, que contribuyó a la explotación de  
regiones mineras y agrícolas, al florecimiento del comercio y  
el desenvolvimiento de los demás sectores de la economía.

Sin embargo, este tipo de desarrollo trajo consecuencias ne--  
fastas para el país, ya que "había propiciado la formación de --  
dos clases, acentuando la desigualdad social: los propietarios --  
mexicanos y extranjeros de los grandes latifundios y detenedo--  
res de la riqueza, por un lado, y un proletariado rural que --  
trabajaba bajo un sistema de peonaje y deudas, detenedor de la  
fuerza de trabajo de la sociedad. Por otra parte, el impacto de  
la industrialización agravó la situación al crear relaciones --  
de producción conflictivas, largas jornadas de trabajo, sala --  
rios bajos etc." 4/

---

2/ Idem. p.22

3/ Idem. p.22 y 24.

4/ Granados Roldan. Estado y Rectoría del Desarrollo en Méxi--  
co: una perspectiva política. En México 75 años de revolu--  
ción, Desarrollo Económico I, Ed. FCE, ed. 1988 p.15

En síntesis, esta expansión económica trajo como consecuencias desigualdad social y falta de libertad y democracia que llevaron al pueblo a levantarse en armas para derrocar el régimen autoritario de Porfirio Díaz.

"Si el avance de las fuerzas productivas, la modernización del país en muchos aspectos, el surgimiento de una clase obrera, son factores indudablemente positivos que preparan el futuro, tampoco cabe duda acerca del carácter desequilibrado del crecimiento porfirista. Éste se asentó en una explotación despiadada de la mayoría absoluta de la población mexicana, apoyada en brutal represión, en favor de la felicidad de un puñado de privilegiados y del capital extranjero." 5/

En apoyo a lo anterior y a manera de conclusión se puede decir que es inconveniente dejar a la economía en manos del capital extranjero pues éste sólo busca la expansión de su poder y la maximización de las ganancias a costa del deterioro del nivel de vida de los mexicanos, sobre la base de lo anterior, no es válido un Estado policía de este tipo ya que no ve la por el interés general de la población en su conjunto, sino nada más por el bienestar de un cierto sector privilegiado, en este sentido, somos partidarios del reforzamiento de la economía mixta acompañada de un Estado Nacionalista que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto.

## 2.2 RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA: 1917 a 1940.

Las bases de la rectoría del Estado se plasman en la constitución de 1917, que marca los lineamientos para que éste oriente la actividad económica hacia objetivos de índole social, por lo que se fueron creando instituciones y organismos que coadyuvarían a dirigir el desarrollo de México.

---

5/ Cardoso Ciro. MEXICO EN EL SIGLO XIX (1821-1910) Ed. Nueva Imagen, ed. 1984 p. 276

"En efecto, en el artículo 25 Constitucional se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, siendo su responsabilidad la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general." 6/

En lo concerniente a la justificación de las empresas públicas desde el punto de vista jurídico y social, tenemos su sustento en el artículo 27 Constitucional que otorga al Estado "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, (...)." 7/

Por otra parte, cabe hacer mención que la economía mixta en México significa la operación de un sistema de mercado con la rectoría del Estado que se lleva a cabo mediante la planeación democrática, en la cual participan el sector privado, el sector público y el sector social.

En este sentido, es importante la empresa pública para la planeación en México ya que es un instrumento del Estado que coadyuva a lograr los objetivos de política económica como:

- a).- La creación de infraestructura.
- b).- La creación de industria básica.
- c).- Generación de empleo.
- d).- Expansión del mercado interno.
- e).- Distribución del ingreso.

En términos generales, le corresponde al Estado por mandato constitucional la responsabilidad de llevar a cabo el desarrollo de nuestro país y paralelamente cumplir con las peticiones sociales que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de

6/ Tamayo. Las Entidades Paraestatales en México, en: México 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico I, Ed. FCE, ed. 1988 p. 644

7/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, ed. 1982



la población en su conjunto, como es crear fuentes de empleo, elevar el nivel educativo, mejorar la alimentación y crear suficientes viviendas para que el mexicano tenga una vida digna etc.

En cuanto a la acción de las empresas después de la Revolución Mexicana, éstas se crearon para llevar a cabo en primer lugar, la modernización del proyecto de desarrollo y en segundo término para la reconstrucción del país y el fortalecimiento del Estado.

Hacia finales del gobierno de Obregón (1920-1924) se crearon las juntas administrativas, que eran entidades que invertían en obras de beneficio colectivo.

Y es hasta el gobierno del general Calles (1924-1928) en donde se fundan instituciones que contribuirían a sentar las bases del desarrollo económico y social, como son el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos (1925) y la Comisión Nacional de Irrigación (1926).

La creación del Banco de México<sup>8/</sup> permitió la regulación de la moneda y la orientación selectiva del crédito; la Comisión Nacional de Caminos contribuyó a la reconstrucción de la infraestructura que había sido dañada por la Revolución, un ejemplo de esto fue la ampliación de caminos, lo que a su vez permitió la integración de las diversas zonas del país; y la creación de la Comisión Nacional de Irrigación apoyo el desarrollo del campo, en especial a la clase media rural.

Durante el gobierno de Abelardo Rodríguez (1932-1934) las instituciones que se crearon para alentar el desarrollo de México fueron: Comisión Nacional de Electricidad (1933), Petróleos Mexicanos (1934), Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y Nacional Financiera.

A la Comisión Nacional de Electricidad "se le encomendó organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (condición fundamental en el

---

<sup>8/</sup> En esta época el Banco de México tiene un carácter de institución comercial más que de Banco Central.

esfuerzo de industrialización y modernización de la vida económica), en tanto que Petróleos Mexicanos fue creada para regular el mercado interno del Petróleo y derivados y asegurar el abasto, (...). La trascendencia del establecimiento de estas dos entidades paraestatales radicó en que, justamente, las industrias eléctrica y del petróleo -ambas estratégicas- estaban controladas por la inversión extranjera." 9/

En lo que respecta a la Nacional Financiera, esta tenía como finalidad la organización de empresas y la promoción del mercado de valores, además de proporcionar créditos a las empresas que lo necesitaran.

Es en el régimen posterior al de Abelardo Rodríguez, en donde el crecimiento económico de México está basado en la intensificación de la actividad del Estado, ya que "en el contexto de la primera gran crisis del capitalismo, la intervención estatal en la economía nace como una necesidad de reactivar el sistema productivo, moderar los intereses antagónicos de las clases y evitar la desigualdad excesiva." 10/

En tales circunstancias, se utiliza la política de gasto público hacia el fomento económico y social para amortiguar los efectos de la crisis de los años treinta.

En el gobierno del general Cárdenas (1934-1940), la creación de empresas públicas sirvió para impulsar la reforma agraria, la producción agropecuaria y para apoyar el proceso de industrialización. En este sexenio se creó el Banco Obrero de Fomento Industrial, la Empresa Almacenes Nacionales de Depósito, la Cía. Productora e Importadora Mexicana y el Banco Nacional de Comercio Exterior entre las más importantes.

El Banco Obrero de Fomento Industrial sirvió para financiar cooperativas y para establecer empresas estatales; los Almacenes Nacionales de Depósito, se consideraron importantes para la actividad rural pues administraba bodegas para los productores.

---

9/ Petricioli Gustavo. Economía Mixta. en: México 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico II, Ed. F.C.E. ed. 1988 p. 846

10/ Granados Roldán. Estado y Rectoría del Desarrollo en México.

en: México 75 años de Revolución I, Ed. F.C.E. ed. 1988 p. 24

La Cía. Exportadora e Importadora Mexicana fue establecida para regular el mercado agrícola mediante la protección de precios y el abasto seguro de los alimentos básicos; y el Banco Nacional de Comercio Exterior se creó para fomentar exportaciones y adecuar las importaciones a los requerimientos elementales de la población.

El gobierno de Cardenas tuvo logros fundamentales como: la nacionalización de empresas estratégicas para el desarrollo del país, ejemplo de ello fue en 1937 la expropiación de Ferrocarriles Nacionales de México y en 1938 Petróleos Mexicanos, con lo cual el gobierno tendría total control sobre estas áreas.

En síntesis, los esfuerzos logrados de 1917 a 1940 marcan la consolidación del Estado como rector de la economía y también destaca su mérito por alcanzar el desarrollo nacional trazado por la Revolución Mexicana.

### 2.3 ESTADO E INDUSTRIALIZACION(1940-1954).

En el período 1940-1954 se realizó una estrategia económica que tenía como eje central la Industrialización de México, que fué apoyada por el Estado. Tal proceso de Industrialización estaba basado en la sustitución de importaciones que perseguía como propósitos fundamentales impulsar la economía nacional y diversificar la producción industrial.

Las funciones que se le asignan al Estado dentro de la actividad económica fueron la producción de insumos estratégicos y la infraestructura básica; mientras que la iniciativa privada concentraba su acción en la producción de bienes de consumo.

Es de suma importancia mencionar, que para que el Estado llevara a cabo las tareas antes señaladas fue necesaria la creación de un gran número de instituciones y empresas públicas. En tales circunstancias, se origino un proceso de diversificación de empresas públicas hacia el sector industrial, en particular en la producción de insumos básicos, inversión y servicios.

"De este modo, el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal e instituciones financieras públicas pasó de 29 en 1940 a 123 en 1954, un incremento verdaderamente notable." 11/

En este período se fundan empresas del Estado muy importantes, como lo son la compañía industrial de Atentique, Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes y algunas compañías cementeras.

"Entre las instituciones creadas para apoyar y estimular la planta industrial destacan Diesel Nacional, S.A.; Industria Petrolífera Nacional, S.A.; Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V.; todas ellas para fortalecer el sector petrolero y explotar más amplia y eficientemente ese recurso (se creó también el Consejo de Recursos Naturales No Renovables). De vital significación resultó el establecimiento de la empresa Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril." 12/

También se crean instituciones para elevar el bienestar social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (1944), el Instituto de Cardiología (1943) y el Instituto Nacional de Cancerología (1950); por la parte del sector financiero se fundaron el Banco Nacional Monte de Piedad, el Patronato del Ahorro Nacional, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros entre los más importantes.

En síntesis, en el período de estudio los organismos y empresas del sector paraestatal se duplicaron y estuvieron en ocasiones orientados a resolver problemas coyunturales razón por la cual no había una debida planeación y coordinación en ellos. En tales circunstancias se estableció la ley para el control de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 13/

---

11/ Ayala Espino J. Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana. Fd. F.C.F. ed. 1988 p. 274.

12/ Petricioli. Op. Cit. p. 850

13/ Cfr. Petricioli. Op. Cit. p.p. 849-850

Existen dos características de la empresa pública de 1940 a 1954, la primera es su crecimiento desmedido y su falta de planeación y la segunda es que se constituye como instrumento del Estado para apoyar el desarrollo económico e industrial; lo que representa una cualidad permanente en todo el desarrollo histórico de la empresa pública.

Según Ayala la inversión de las empresas públicas creció a una tasa media anual de 10%, elevando su participación en la inversión pública de 33% en 1940 a 54% en 1954. Sin embargo, tales inversiones dependían cada vez menos de recursos propios y en tales circunstancias, acudían a créditos externos, ya que para el año de 1940 el 47.93% eran recursos propios y para 1954 habían disminuido al 25.96%; simultáneamente el financiamiento externo aumento de 0% en 1940 a 16.45% en 1954. (Cuadro No. 1)

"Parte de la inversión pública de la industria paraestatal se dirigió a ampliar la capacidad productiva de aquellas empresas que suministraron insumos esenciales como electricidad, petróleo y derivados, así como en minería, siderurgia, agroindustria les, equipo de transporte, química etc." 14/

Esta canalización de la inversión pública respondía directamente a las exigencias de industrialización en México, ya que la producción de energía eléctrica se dirigió en mayor medida al consumo industrial, la producción de petróleo e hidrocarburos apoyo la expansión industrial con el abastecimiento de insumos a precios bajos, al igual que la minería y la siderurgia.

Asimismo, el Estado contribuyó a mejorar los medios de comunicación ; a integrar el mercado interno mediante la producción de equipos de transporte, para lo cual se valió de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional en la rama automotriz; lo que fue reforzado por la construcción de carreteras que permitió una circulación rápida de mercancías.

También el Estado participa en la industria química y petroquímica para impulsar la actividad industrial esencialmente con

---

14/ Ayala Jose. Op. Cit. p.277

CUADRO No. 1

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA EN MEXICO de 1940 a 1954  
( Estructura Porcentual )

AÑO	TOTAL	R. PRES. <sup>1</sup>	R. PRES. <sup>2</sup>	F. INT. <sup>3</sup>	F. EXT. <sup>4</sup>
1940	100.0	41.03	47.93	11.03	0.0
1941	100.0	27.60	32.34	40.06	0.0
1942	100.0	27.16	28.02	32.33	12.50
1943	100.0	43.84	28.70	24.47	2.99
1944	100.0	64.54	30.90	4.26	0.30
1945	100.0	44.22	30.54	20.28	4.95
1946	100.0	43.34	22.72	20.22	13.71
1947	100.0	50.53	22.14	19.54	7.79
1948	100.0	65.50	23.91	6.63	3.96
1949	100.0	55.57	27.10	4.91	12.42
1950	100.0	51.91	26.61	5.20	16.28
1951	100.0	56.49	27.61	5.47	10.44
1952	100.0	58.69	25.91	7.07	8.63
1953	100.0	54.39	27.73	6.83	11.05
1954	100.0	50.80	25.96	6.79	16.45

FUENTE: Ayala. Op. Cit. p. 305

1 RECURSOS PRESUPUESTALES

2 RECURSOS PROPIOS

3 FINANCIAMIENTO INTERNO

4 FINANCIAMIENTO EXTERNO

la fundación de los laboratorios de Fomento Industrial y la Industria Petroquímica Nacional.

Otro instrumento con que contó el Estado para impulsar el proceso de industrialización fue el gasto público cuyo "ritmo de crecimiento (8%) fue mayor al del PIB e incluso al del sector industrial, situación que fue especialmente notable entre 1947 y 1954 cuando el gasto aumentó en 17% promedio anual." 15/

Para el año de 1941 la estructura del gasto público era la siguiente: el 65.54% se destinó al gasto administrativo, el 16.57 por ciento al gasto económico y el 17.89% al gasto social; a partir de 1950 el 34.4% se destinó a gastos administrativos, el 52.56% a gastos económicos y el 13.02% a gasto social, como se puede observar en el Cuadro No.2.

CUADRO No.2  
GASTO PUBLICO EN MEXICO SEGUN SU FUNCION 1940-1954  
( Estructura Porcentual )

AÑO	GASTO TOTAL	GASTO ADMON.	GASTO ECON.	GASTO SOC
1941	100.0%	65.54%	16.57%	17.89%
1942	100.0%	69.30%	13.98%	16.73%
1943	100.0%	64.41%	21.00%	14.59%
1944	100.0%	59.39%	26.98%	13.63%
1945	100.0%	59.12%	25.11%	15.77%
1946	100.0%	60.87%	24.51%	14.62%
1947	100.0%	39.29%	45.45%	15.26%
1948	100.0%	40.03%	47.17%	12.80%
1949	100.0%	31.25%	57.71%	11.04%
1950	100.0%	34.42%	52.56%	13.02%
1951	100.0%	31.91%	56.79%	11.09%
1952	100.0%	27.74%	63.26%	9.78%
1953	100.0%	30.93%	56.45%	12.62%
1954	100.0%	27.57%	60.78%	11.65%

FUENTE: Idem. p. 296

Los datos anteriores constatan el esfuerzo que hizo el Estado por apoyar el crecimiento económico de nuestro país, lo que es palpable en el gobierno de Avila Camacho y se acentúa aún más durante la presidencia de Miguel Aleman.

Cabe señalar, que al dirigir el gasto hacia los aspectos económicos el gobierno propiciaba la expansión de la inversión y aseguraba la rentabilidad de los empresarios particulares.

En el período 1940-1954 la inversión pública constituyó otro instrumento del Estado para apoyar el desarrollo económico e industrial de México, toda vez que contribuyó en dos aspectos fundamentales a saber:

- a).- A la expansión del mercado interno, mediante la promoción de transportes y comunicaciones.
- b).- La ampliación de la planta productiva, a través del fomento industrial.

En los años de 1940 a 1948 la inversión pública se canaliza en primer lugar a transportes y comunicaciones y en segundo lugar a fomento agropecuario; y para 1949 a 1954 la inversión se destina a transportes y comunicaciones y después a fomento industrial. (Ver Cuadro No. 3)

En síntesis, la inversión pública apoyó el proceso de industrialización y su presencia se manifestó en las áreas de transporte, irrigación y petróleo, sin embargo, hubo un descuido en cuanto al bienestar social se refiere al no proporcionar, a la población, los satisfactores mínimos.

Hemos visto, en cuanto a la estrategia del Estado la participación de la empresa, el gasto y la inversión pública, en el proceso de industrialización en México. Ahora nos abocaremos a analizar la política de protección y fomento industrial.

El Estado utilizó los aranceles como principal instrumento de protección a la industria. Asimismo, la regla XIV de la tarifa general de importaciones y la ley de industrias nuevas y necesarias (1945) promovieron el proceso de industrialización sustitutiva.

Con la ley de industrias nuevas y necesarias "las empresas pudieron disfrutar de importantes exenciones fiscales (impuestos a la importación, renta, utilidades, timbres, contribución federal o gravámenes locales), por 10, 7 ó 5 años, según fueran clasificados como 'fundamentales' de 'importancia económica' y otras respectivamente, pudiéndose prorrogar estos beneficios por 5 años o mas"<sup>16</sup>



CUADRO No. 3  
 DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO DE 1940-1954  
 (Estructura Porcentual)

	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Inversión Total <sup>1</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fomento Agrope- cuario. <sup>2</sup>	15.5	17.5	14.0	15.0	18.8	17.0	19.4	19.9	20.7
Fomento Indus- trial. <sup>3</sup>	20.6	8.3	8.2	6.3	9.6	15.5	15.3	12.8	18.1
Transportes y Comunicaciones. <sup>4</sup>	52.4	56.08	64.6	68.0	59.0	54.0	52.6	51.4	44.2
Beneficio So-- cial. <sup>5</sup>	10.0	16.02	12.2	8.9	10.8	10.7	10.6	13.8	15.6
Admon. y Defensa <sup>6</sup>	1.4	2.07	1.5	1.4	1.6	2.2	2.0	1.9	1.2

Continúa...

1 Inversión Autorizada.

2 Electricidad, petróleo y gas, otras industrias.

3 Ferrocarriles, caminos y puentes, servicios aéreos, servicios marítimos, telecomu-  
nicaciones.

4 Servicios urbanos, centros médicos y asistenciales, educación e investigación,  
otras inversiones.

5 Incluye servicios administrativos y defensa.

CUADRO No. 3  
 DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO DE 1940-1954  
 (Estructura Porcentual)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Inversión Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fomento Agropecuario	23.4	19.3	20.4	17.1	18.3	15.0
Fomento Industrial	24.1	29.7	25.8	21.2	26.8	32.9
Transportes y Comun.	38.8	40.3	40.8	42.0	41.6	35.2
Beneficio Social	12.0	9.5	12.1	18.2	8.3	9.3
Admón. y Defensa	1.5	0.9	0.7	1.3	4.8	7.4

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras 1970. Nacional Financiera. p.272-275.

- 1 Inversión Autorizada.
- 2 Electricidad, petróleo y gas, otras industrias.
- 3 Ferrocarriles, caminos y puentes, servicios aéreos, servicios marítimos, telecomunicaciones.
- 4 Servicios urbanos, centros médicos y asistenciales, educación e investigación, otras investigaciones.
- 5 Incluye servicios administrativos y defensa.

La regla XIV funciono de manera similar a la ley anterior, nada mas que las reducciones de impuestos se hicieron a la importación de maquinaria.

La trascendencia de estas dos reglamentaciones es su contribución a elevar las ganancias de los empresarios privados, ya que los motivo a invertir en actividades productivas y paralelamente trajo como consecuencia la disminución de los recursos del Estado que a largo plazo sería nefasto.

Según Rene Villarreal, en el período de estudio la industria se constituyó en el sector de mayor crecimiento y dinamismo, caracterizada por una sustitución acelerada de importaciones de bienes de consumo no duradero y un avance en la sustitución de bienes de consumo duradero e intermedios.

Cabe mencionar, que la sustitución de importaciones orientada a bienes de consumo<sup>17/</sup> implicó la importación de bienes de capital e insumos estratégicos que se reflejo en el déficit de la balanza comercial industrial, luego entonces, se sostuvo este proceso industrial gracias a los créditos externos.

Este dinamismo de la industria y el esfuerzo del Estado por apoyarla se refleja en la tasa del crecimiento del PIB en el período 1940-1954 que fue de 5.8%, donde existen años con crecimiento moderado intercalados con años de crecimiento rápido. (Ver Cuadro No. 4)

"La expansión estuvo encabezada por el crecimiento del sector industrial a una tasa media anual de 6.6%, seguido por el sector servicios a una tasa similar a la del PIB (6%) y finalmente por el sector primario a 5% anual." <sup>18/</sup>

<sup>16/</sup> pectiva historica. En: México 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico I, Ed. FCE, ed. 1988 p.312.

<sup>17/</sup> Según Villarreal, la primera etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo abarca los años 1940-1958, caracterizada por el crecimiento del PIB y de los precios. La segunda etapa abarca los años 1958-1970 y se caracteriza por la industrialización sustitutiva avanzada (bienes intermedios y de capital) y el crecimiento con estabilidad de precios.

<sup>18/</sup> Ayala. Op. Cit. p. 252.

CUADRO No. 4  
PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MEXICO DE 1940 A 1954  
(Miles de Millones de Pesos)

AÑOS	Precios Constantes	Variación Anual	T.C.P.
1940	65 993	-	5.8%
1941	72 387	9.68	
1942	76 431	5.58	
1943	74 258	3.69	
1944	85 723	8.15	
1945	88 421	3.14	
1946	94 209	6.54	
1947	97 756	3.76	
1948	101 483	3.81	
1949	107 036	5.47	
1950	117 631	9.89	
1951	127 687	7.69	
1952	131 748	3.99	
1953	132 097	0.26	
1954	145 318	10.00	

T.C.P.=tasa de crecimiento del periodo, 1940-1954.

Fuente: Elaboración propia a partir de: "La Economía Mexicana en Cifras". Volumen: 1981-1984.

#### 2.4 DESARROLLO ECONOMICO 1954-1970.

En el período 1954-1970, el Estado tiene como función primordial la de mediar y regular el proceso global de desarrollo en México y a la vez complementar la actividad de los empresarios privados.

"La estrategia de desarrollo que se va configurando a lo largo del periodo comprende, a grosso modo, dos fases. La primera de

1954 a 1958, tuvo como característica una tasa de crecimiento económico rápida, pero con inflación y desequilibrio externo, y una segunda de 1959 a 1970, con un ritmo de crecimiento relativamente menos acelerada, pero con un grado menor de inflación y mayor estabilidad financiera." 19/

La estrategia de desarrollo en este periodo tenía como propósitos fundamentales alcanzar el crecimiento económico con estabilidad de precios y del tipo de cambio. Para lo cual se valió el Estado, de un uso selectivo del gasto público, la inducción de la inversión privada mediante la promoción del ahorro voluntario, la libertad cambiaria y el tipo de cambio fijo.

"En cuanto a las políticas fiscales y monetarias, éstas se reorientaron a promover el ahorro interno a través de subsidios, exenciones y tarifas bajas (congeladas) de bienes y servicios públicos; por otra parte, la tributación se enfocó a propiciar la reinversión de utilidades, brindar incentivos a las inversiones más productivas, por medio de subsidios y exenciones, y actuar en la reducción de los precios relativos de los energéticos y de servicios proporcionados por el sector público." 20/

Cabe señalar, que el sector industrial siguió siendo el puntal del desarrollo de nuestro país, caracterizado por la sustitución de importaciones de bienes intermedios y algunos de capital, obteniéndose resultados sumamente benéficos. Paralelamente hubo un deterioro relativo del sector primario dentro de la actividad económica.

Se destaca en estos años (1954-1970), el afianzamiento de la economía mixta mexicana, donde el Estado se dedica a la producción de bienes intermedios, metales básicos e infraestructura y el sector privado concentra su actividad en la producción de bienes de consumo duradero, construcción y servicios.

En lo concerniente a la construcción de empresas públicas entre los años de 1954 a 1970 tenemos que de "un total de 183 entidades creadas 78% fueron empresas públicas, 13% instituciones financieras y 9% organismos directamente relacionados con la admi--

nistración federal. De acuerdo con la distribución sectorial, 33% de las entidades creadas fueron dirigidas al sector industrial, 26% en el primario (incluyendo las mineras) 19% en el sector servicios, 16% se abocaron a problemas de infraestructura y 6% al comercio." 21/

Lo anterior constata la contribución de la empresa pública al desarrollo industrial por medio de la creación de empresas industriales, el abastecimiento de insumos básicos, la creación de infraestructura y servicios básicos. Entre las más importantes empresas estatales que se crearon en estos años destacan las siguientes: Siderurgia Nacional S.A.; Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A.; Siderurgia Lazaro Cardenas las Truchas; Alimentos Balanceados de México.

Las nuevas instituciones establecidas en apoyo a la industrialización del campo fueron: la Productora Nacional de Semillas, Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT), Algodonera Comercial Mexicana y Productos Forestales Mexicanos, el Banco Nacional Agropecuario y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En cuanto a las instituciones creadas para promover el bienestar social figuran: Sistema de Transporte Colectivo; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Instituto Nacional de Protección a la infancia, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Para 1970 el sector paraestatal creció en grandes proporciones (400 empresas), sin embargo, el avance principal no se refiere al monto sino más bien a la expansión y reorganización de empresas como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y Comisión Nacional de Electricidad entre las más importantes.

Estos programas de expansión dieron como resultado que la actividad de las empresas públicas se encasillará en las ramas bási-

20/ Villarreal Rene. Op. Cit. p.316

21/ Ayala Jose. Op. Cit. p.356.

cas como petróleo, electricidad y siderurgia en detrimento de la agricultura y el beneficio social; aunque haya sido muy importante la participación del Estado en la industria de transformación en la rama textil, maderera, del papel y alimentos.

En cuanto al financiamiento de las empresas públicas, Ayala asegura que a partir de los años sesentas éste dependió cada vez más de las transferencias del gobierno federal y del endeudamiento externo e interno.

"Si bien fue cierto que un poco más de la mitad (55%) de su financiamiento entre 1954 y 1970 provenía de recursos propios, una parte creciente de estos últimos tuvo su origen en los subsidios y transferencias federales. La parte restante del financiamiento (45%) fue obtenida a través del endeudamiento externo e interno."  
22/

La falta de recursos propios de las empresas públicas tiene su explicación en el hecho de que el Estado mantuvo una política de precios y tarifas bajos de los bienes y servicios que produce el sector público con el fin de disminuir los costos de la producción privada para evitar que hubiera un incremento de la inflación, con lo que se cumpliría el objetivo de política económica de lograr el crecimiento económico con estabilidad de precios.

En este sentido, se puede afirmar que las empresas públicas al transferir sus recursos a los empresarios, fue mermando su capacidad de mantener la planta productiva y a su vez no logró la integración interna de estas entidades. 23/

En general, el Estado transfirió recursos a la actividad económica por dos vías. La primera fue a través de los subsidios y la segunda se llevó a cabo por medio de la política de precios bajos de los bienes y servicios que produce el sector público, lo que provocó a largo plazo el deterioro financiero de este último.

En la etapa de desarrollo estabilizador otro instrumento que utilizó el Estado para inducir el crecimiento económico fue el gasto público. La característica principal de éste, es su crecimiento moderado, pues se tenía como propósito explícito que el gas

---

22/ Idem. p.361.

to del gobierno no rebasara demasiado las metas del equilibrio.

"Los esfuerzos gubernamentales por contener el crecimiento no prioritario del gasto se observan en la disminución del incremento que en términos nominales se dió año con año en el gasto total que después de aumentar 44% entre 1953 y 1954 solamente lo hizo en 6.5% de 1958 a 1959." 24/

El gasto total tuvo un crecimiento fluctuante en los años de 1954 a 1970, sin embargo dentro de su estructura lo que desataca es la supremacía del gasto económico que creció a 53% en promedio, seguido del gasto en administración y después del gasto social. (Ver Cuadro No.5)

El gasto público se financió a través del endeudamiento externo, la inversión extranjera directa y el encaje legal con lo que se evitaron presiones inflacionarias para la economía mexicana. El Estado recurrió a estas tres vías porque tenía poca disponibilidad de ingresos ya que no llevó a cabo una reforma fiscal, por el contrario hubo exenciones fiscales para apoyar de esta forma a la rentabilidad capitalista.

En tales circunstancias se puede aseverar que la política fiscal llevada a cabo por el gobierno, así como el financiamiento del gasto y la inversión de las empresas públicas trajo a largo plazo consecuencias nefastas para nuestro país, ya que esto fue determinante fundamental de la crisis financiera del Estado que estallaría en 1981.

La inversión pública también fue utilizada para impulsar la industrialización de México. En este sentido, "la proporción de la inversión pública destinada al fomento agropecuario fue disminuyendo gradualmente, mientras que la de fomento industrial aumentó; la primera disminuyó de 15% en 1954 a 8.2% en 1970 (...), en tanto

---

23/ Las empresas públicas parecían estar funcionando con superávit pero en realidad esto no fue así, debido a que parte del gasto corriente de estas entidades se financiaron con transferencias del gobierno federal.

24/ Ayala Jose. Op. Cit. p. 350



CUADRO No. 5  
GASTOS EJERCIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL 1954-70  
(Estructura Porcentual)

AÑO	TOTAL	ADMIN.	ECONOMICO	SOCIAL
1954	100.0%	27.57%	60.78%	11.65%
1955	100.0%	34.28%	54.47%	11.25%
1956	100.0%	29.65%	58.39%	11.96%
1957	100.0%	31.65%	55.67%	12.69%
1958	100.0%	28.54%	58.32%	13.14%
1959	100.0%	35.10%	50.59%	14.30%
1960	100.0%	38.59%	47.96%	13.45%
1961	100.0%	48.19%	37.00%	14.81%
1962	100.0%	40.02%	43.34%	16.65%
1963	100.0%	31.30%	50.96%	17.73%
1964	100.0%	35.90%	47.52%	16.58%
1965	100.0%	35.88%	50.14%	13.98%
1966	100.0%	32.86%	48.68%	18.46%
1967	100.0%	38.51%	45.39%	16.10%
1968	100.0%	34.20%	48.19%	17.61%
1969	100.0%	32.68%	50.14%	17.18%
1970	100.0%	33.57%	48.34%	18.09%

Fuente: Ayala Jose. Op. Cit. p.394-395.

que la industrial se incrementó de 33% en 1954 a 49.9% en 1970. Otro rubro que conoció un marcado descenso fue el de comunicaciones y transportes (de 35.2% en 1954 a 28% en 1970)." 25/

Para Ayala esta política de inversión pública reforzó la industrialización y simultáneamente implicó la concentración del ingreso, la desigualdad y concentración territorial de la producción.

En términos globales, con la estrategia económica llevada a cabo por el gobierno y descrita anteriormente se logró una tasa de crecimiento del PIB de 6.83%<sup>26/</sup> para el periodo 1954-1970, acompañada de una estabilidad de precios.

25/ Ayala Jose. Op. Cit. p.353

Sin embargo, es importante puntualizar que en la expansión económica lograda interactúan los siguientes factores:

- 1.- El comportamiento favorable de la economía mundial.
- 2.- La reforma agraria y la expropiación petrolera llevada a cabo por la administración del general Cardenas (1934-1940).
- 3.- La maduración de los proyectos de obras públicas que se realizaron en los años cincuenta.
- 4.- Un régimen institucional estable y con legitimidad.<sup>27/</sup>
- 5.- Y añadiríamos un sector obrero controlado mediante los mecanismos de conciliación, regulación y previsión social.<sup>28/</sup>

---

$$\begin{aligned} 26/ \text{ IPrA} &= (\text{Log } A_f - \text{Log } A_i/N) - 1 \times 100 \\ \text{ IPrA} &= \frac{(\text{Log } 296\ 600 - \text{Log } 102\ 924)}{16} - 1 \times 100 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{ IPrA} &= (0.4596544/16) - 1 \times 100 \\ \text{ IPrA} &= 6.83 \end{aligned}$$

27/ Cfr. Ayala Jose. Op. Cit. p.333

28/ Gilly Adolfo. Curva de salarios y conciencia obrera. Ed. El Ca ballito.

## 2.5 AGOTAMIENTO DEL PATRON DE DESARROLLO 1970 - 1982.

### 2.5.1 PROBLEMAS ESTRUCTURALES.

Tomando como punto de partida los problemas estructurales que tenía México y con objeto de detectar las causas del agotamiento del patrón de desarrollo 1970-1982, se analizará la política económica llevada a cabo en este período, esencialmente en lo concerniente a Empresa, Gasto e Inversión Pública.

La situación de la economía mexicana en 1970 apuntaba a lo siguiente:

- El país se había convertido de una economía agrícola en una predominantemente industrial.
- Se logró una diversificación de la ocupación y la producción.
- El Estado dotó al país de una importante infraestructura (caminos alumbrados, puentes, obras de riego etc.)<sup>29/</sup>

Esta dinámica de la economía iba acompañada del incremento del desempleo, disminución del nivel de vida de la población esencialmente en servicios médicos, educativos y vivienda. De igual manera se presentó decrecimiento de la actividad primaria y el estancamiento del mercado interno debido a que los ingresos de los trabajadores en general eran bajos por lo que disminuyó la demanda en el mercado.

Había también una concentración de los medios de producción en la industria ya que "en 1970 menos del 1% de los establecimientos industriales disponía del 67% de los activos fijos de la industria y del 63% del capital invertido y aportaba el 63% del valor de la producción. En el otro extremo, el 92% de los establecimientos disponía del 5.2% de los activos fijos y del 5% del capital invertido y aportaba el 63% del valor de la producción." <sup>30/</sup>

---

<sup>29/</sup> Tello Carlos. La política económica en México 1970-1982. 8a. ed. México, Ed. S. XXI, ed. 1986 p. 13.

<sup>30/</sup> Idem. p. 21.

Uno de los cuellos de botella que enfrentaba la economía mexicana al iniciarse la década del setenta es la disminución del crecimiento del progreso técnico que merma la productividad, la producción y las inversiones productivas. Asimismo, la situación de ciertas industrias manufactureras se agudiza porque se presentan altos niveles de capacidad ociosa ante los problemas de realización de mercancías.

"La menor incorporación de nuevos procesos (a raíz del menor crecimiento de la inversión privada) redujo el crecimiento de la productividad manufacturera en los setenta, lo que presiono sobre los costos de producción. Ello junto con la política de aumento de los salarios reales aplicada en los periodos 1972-1976 y aunado al crecimiento de costos de materias primas provenientes del campo, tendieron a afectar negativamente la tasa de ganancia, lo cual tuvo como colorario la crisis de 1976-1977, tal como se verá."<sup>31/</sup>

Al no existir condiciones productivas en la industria no se podía mantener a ritmos adecuados el proceso de acumulación, en tales circunstancias los capitalistas proceden a aumentar los precios de las mercancías para sostener sus ganancias, con lo cual provocan un proceso inflacionario que se convierte en una característica esencial de la economía mexicana en el período de estudio.

Otro problema estructural de la economía mexicana es la desproporcionalidad existente entre la capacidad productiva y el mercado, lo que constituye un elemento más que explica la crisis de 1976. El desarrollo de la acumulación de capital implica la incorporación de procesos productivos de grandes economías de escala que conllevan a aumentos de la capacidad productiva y a la formación de estructuras oligopólicas.

En el caso específico de México los bienes de capital que requiere la industria son importados, por lo tanto tienen una mayor capacidad productiva que no va acompañada de un incremento de la

---

<sup>31/</sup> Huerta González A. Economía Mexicana más allá del Milagro. México, Fd. Cultura Popular/Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, ed. 1986 p.42.

demanda interna y es ahí donde se genera la desproporcionalidad entre la capacidad productiva y el mercado.

Lo anterior es el resultado del funcionamiento del proceso de acumulación de capital que en períodos de crecimiento económico genera aumentos de producción que son mayores al crecimiento de la demanda "debido a que en dicho contexto la inversión (capacidad productiva) tiende a adelantarse al crecimiento de la demanda para evitar la entrada de posibles competidores al mercado."<sup>32/</sup>

En este sentido, asegura Arturo Huerta que de 1970 a 1977 la demanda disminuyó en nuestro país, lo que condujo a un aumento de la capacidad ociosa, que presionó sobre los niveles de rentabilidad y sobre la inversión. Y concluye que el mercado tiende a crecer en menor proporción que la acumulación de capital y que por más que el mercado pueda ampliarse con déficits públicos y exportaciones siempre están inmersas las tendencias del sistema a las desproporcionalidades entre capacidad productiva y mercado.

En México también existe una escasa integración del sector manufacturero con el resto de la economía y al interior del sector entre una rama industrial y otra, lo cual provoca desequilibrios en la actividad productiva ya que los procesos de fabricación no se adecuan a la dotación de recursos existentes.

El proceso de industrialización en nuestro país en base a la sustitución de importaciones ocasiona, a largo plazo, problemas a la economía, debido a que la producción interna de las ramas metalmeccánica, química y petroquímica, que eran las más dinámicas, requerían de importaciones crecientes de bienes de capital, los que no se producían internamente, y nos hacen depender cada vez más del exterior.

"En los primeros años de los setenta, la estrategia de industrialización empezó a mostrar sus limitaciones. Entre otros factores, su dinámica requería un componente importado cada vez mayor. A su vez los volúmenes de exportación, tanto de manufacturas como

---

<sup>32/</sup> Huerta Gonzalez Arturo. Op. Cit. p.44

del resto de las mercancías y de servicios, podían financiar una proporción cada vez menor de dichos requerimientos de importación, lo cual agudizó las presiones sobre el sector externo."33/

Lo anterior trajo como consecuencia que la dinámica económica dependiera del endeudamiento externo como se analizará más adelante.

Todos estos problemas estructurales -que se presentaron al iniciarse la década del setenta- al no ser resueltos por el Estado, se fueron agudizando cada vez más y al conjugarse con otros factores como el endeudamiento externo, el déficit fiscal, la fuga de capitales, entre otros, hicieron que detonará la crisis de 1976, como veremos a continuación.

#### 2.5.2 POLITICA ECONOMICA Y CRISIS.

En la década del setenta México experimenta profundos cambios a nivel político, social y económico a saber:

- 1.- Una mayor intervención del Estado en la vida nacional que se dirige a impulsar la acumulación de capital, con lo cual el gasto y la inversión pública se convierten en el factor determinante de la dinámica económica, pasando a un segundo plano la inversión privada.
- 2.- Un fortalecimiento de tipo económico y político de los empresarios que se orientó a defender sus intereses y a combatir ciertas políticas del Estado que los afectaba directamente.
- 3.- Una declinación de los mecanismos estatales de control social.
- 4.- El sector petrolero se constituye en el eje de la acumulación de capital, desplazando a la industria manufacturera.
- 5.- El financiamiento del sector público dependió cada vez más del ahorro externo, ya que en la segunda parte de la década del setenta se presentó un auge petrolero que inundó de divisas los mercados financieros internacionales, en tales circunstancias México se integra a la dinámica del mercado mun

dial.

6.- El sector público fué perdiendo paulatinamente el control de las finanzas públicas pasando a una situación de déficit público creciente. 34/

Con respecto a la política económica llevada a cabo por el presidente Echeverría en el período 1970-1976, ésta también presenta nuevas modalidades, como el fortalecimiento de la presencia del sector público a través del incremento del gasto e inversión pública para atender necesidades sociales y económicas, como la ampliación de infraestructura básica, la promoción industrial y agropecuaria, la creación de escuelas, hospitales y vivienda.

Entre los principales objetivos de política económica tenemos los siguientes: "recuperar los niveles de crecimiento histórico, generar los suficientes empleos, mejorar la distribución del ingreso y ampliar la base social de apoyo del Estado a través de una mayor democratización." 35/

Cabe señalar, que el programa de gobierno del presidente Echeverría tuvo una orientación nacionalista y reformista que se dirigía al fortalecimiento de la Soberanía Nacional, a la disminución de la dependencia y a la integración nacional del aparato productivo.

En lo concerniente a la política de empresa pública se tenía como objetivos: estimular el desarrollo, complementar la actividad del sector privado, reducir riesgos y asegurar ganancias a la inversión privada.

"La política de empresa pública a lo largo del periodo se preocupa por redoblar esfuerzos en áreas rezagadas y que obstaculizan la continuación de la expansión del sistema: a) retrasos en la producción de algunas ramas claves de la economía (petróleo, electricidad, siderurgia, fertilizantes etc.); b) el agudo deterioro del sector agrícola; c) el progresivo debilitamiento de la inversión pri-

34/ Cfr. Ayala Jose. Op. Cit. p. 403-405.

35/ Idem p. 410

vada, particularmente en las ramas productoras de bienes, salario e intermedios, y d) un rezago acumulado en la oferta de servicios públicos y bienestar social." 36/

Es de señalarse que en el período 1970-1976 las empresas públicas se amplian extraordinariamente como consecuencia, principalmente de la caída de la inversión privada.

Se crearon un gran número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos a saber: Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, Productos Pesqueros Mexicanos, Tabacos Mexicanos, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

"En cuanto a la coordinación del sector paraestatal, se crearon comisiones sectoriales para planear sus actividades de acuerdo con su área particular. Además, se expedieron decretos legales que permitieron al sector central vigilar y controlar la gestión de las empresas públicas." 37/

Es precisamente en diciembre de 1976 cuando se logra agrupar a estas entidades públicas por sectores, las cuales son coordinadas por secretarías de Estado que se les denominó cabezas de sector, cuya función es de carácter integrador en el ámbito industrial, comercio, comunicaciones etc; y paralelamente controla y coordina a las empresas del Estado.

Aunado a lo anterior están las secretarías globalizadoras que tienen como función básica la orientación y apoyo de las empresas públicas. Las secretarías encargadas de tal función son: Programa --ción y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

---

36/ Idem. p.427

37/ Petricioli . Op. Cit. p.853.



La sectorización de las entidades paraestatales constituye un gran esfuerzo hacia la optimización de su funcionamiento operativo y productivo.

Un rasgo característico de las empresas públicas en este período es el deterioro de las finanzas públicas debido a la política de precios y tarifas bajos de los bienes y servicios que producen estas entidades.

En el período 1970-1976 se llevó a cabo la modernización de la administración pública que tenía como propósito establecer un marco normativo para la jerarquización de las decisiones públicas. Asimismo la programación se volvió un componente importante de la modernización administrativa y tenía como fin racionalizar el funcionamiento de las empresas públicas.

La programación también perseguía la coordinación y el control del gasto público, así como para tener una orientación programática del presupuesto. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para dar racionalidad a las acciones del sector público, los resultados fueron mínimos.

La política del gasto público llevada a cabo por el presidente Echeverría se basa en el uso del déficit fiscal a la manera de la teoría keynesiana. "Ante desproporciones crecientes entre la capacidad productiva respecto de la demanda, se procedió a aumentar el gasto público deficitario para generar demanda adicional, y así crear condiciones de realización rentables para incentivar el crecimiento de la inversión privada."<sup>38/</sup>

Bajo estas circunstancias, la participación del gasto público en la economía se incrementó de 15.4% en 1971 a 23.6% en 1976 como proporción del PIB. (Ver Cuadro No.6)

La distribución sectorial del gasto fue la siguiente: "la promoción industrial absorbió la tercera parte del incremento (33.5%) destacando el reglón de energético con cerca del 25% del aumento en el gasto total; la educación, la salud y la seguridad social ab-

---

<sup>38/</sup> Huerta Arturo. Op. Cit. p.50

sorvieron el 23.1% del incremento y el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola el 15.2%. (...) Las demás actividades (transportes, comunicaciones, administración, defensa, poderes, comercio y turismo) absorbieron el resto del incremento." 39/

Así vemos que el gasto público apoyo al sector industrial y se cubrieron los rezagos sociales. De igual forma, la inversión pública contribuyó a incrementar las obras de infraestructura y la creación de empresas públicas en sectores indispensables para el desarrollo, que por diversas razones la iniciativa privada no participa, sea por la falta de rentabilidad o porque el período de rotación y recuperación del capital es muy largo.

Dentro de la clasificación sectorial económica, la inversión pública se canalizó principalmente al sector energético, industrial y comunicaciones y transportes, representando el 29.6%, 7.9% y 21.8 por ciento respectivamente, para el período 1971-1976. (Ver Cuadro No. 7)

La dinámica económica exige grandes requerimientos de gasto e inversión pública que han provocado un incremento del déficit del gobierno debido a que este último no ha podido generar suficientes ingresos para financiar sus erogaciones; ya que en 1970 obtenía 19.5% de ingresos y gastaba el 21.1% y para 1976 se allegaba 25.1% de ingresos y gastaba el 32.0%, con lo cual el déficit se incrementó de 1.8% en 1970 a 7.2% en 1976. (Ver Cuadro No. 8)

CUDRO No. 6  
INDICADORES MACROECONOMICOS  
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	1971	1972	1973	1974
P. I. B. NOMINAL (1)	534,031.8	617,548.5	755,610.4	977,700.1
PIB REAL (2)	2617,802.9	2696,718.3	2917,414.7	3084,227.4
GASTO PROGRAMA- BLE NOMINAL (3)	82,400.0	105,700.0	145,000.0	194,500.0
GASTO PROGRAMA- BLE REAL (4)	403,921.6	461,572.1	559,845.6	613,564.7
PART. DEL GASTO EN EL PIB (4/2)	15.4%	17.1%	19.2%	19.9%

Continúa ...

CUADRO No.6  
INDICADORES MACROECONOMICOS  
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	1975	1976	1971-1976
P.I.B. NOMINAL(1)	1,190,789.0	1,484,780.1	5,560,459.9
P.I.B. REAL(2)	3,253,521.9	3,389,908.9	17,959,594.2
GASTO PROGRAMA- BLE NOMINAL(3)	280,700.0	335,400.0	1,143,700.0
GASTO PROGRAMA- BLE REAL(4)	766,939.9	765,753.4	3,571,597.2
PART. DEL GASTO EN EL P.I.B.(4/2)	23.6%	22.6%	19.9%

FUENTE: S.P.P. Dirección General de Política Económica y Social.  
Departamento de Inversión Pública. Abril de 1990.

CUADRO NO.7  
INVERSION PUBLICA FEDERAL 1971-1976  
EN CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA  
(Estructura Porcentual de valores constantes)

ENTIDAD	1971	1972	1973	1974
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
DESARROLLO RURAL	13.2%	13.1%	13.3%	16.2%
DESARROLLO SOCIAL <sup>1/</sup>	22.2%	26.2%	27.4%	22.0%
PESCA	1.2%	1.2%	0.6%	0.4%
COMUNIC. Y TRANSP.	20.3%	22.7%	24.9%	23.6%
COMERCIO Y ABASTO	0.5%	0.2%	0.7%	1.3%
TURISMO	0.2%	0.4%	0.4%	0.6%
ENERGETICO	37.5%	29.2%	26.6%	26.4%
INDUSTRIAL	3.4%	3.6%	4.5%	7.7%
ADMON.	1.4%	3.4%	1.7%	1.7%
DEPTO. DEL D.F.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

39/ Tello Carlos. Op. Cit. p.193

**CUADRO No.7**  
**INVERSION PUBLICA FEDERAL 1971-1976**  
**EN CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA**  
**(Estructura Porcentual de Valores Constantes)**

ENTIDAD	1975	1976	1971-1976
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%
DESARROLLO RURAL	17.2%	13.8%	14.7%
DESARROLLO SOCIAL <sup>1/</sup>	17.1%	15.3%	21.1%
PESCA	0.8%	0.9%	0.8%
COMUNIC. Y TRANSP.	20.5%	19.0%	21.8%
COMERCIO Y ABASTO	1.1%	0.7%	0.8%
TURISMO	1.1%	1.3%	0.7%
ENERGETICO	28.1%	33.5%	29.6%
INDUSTRIAL	11.9%	11.4%	7.9%
ADMON.	3.4%	4.2%	2.5%
DEPTO. DEL D.F.	0.0%	0.0%	0.0%

1/ Incluye: educación, salud, desarrollo regional y urbano.

FUENTE: S.P.P. Dirección General de Política Económica y Social.  
 Departamento de Inversión Pública. Abril de 1990.

**CUADRO No.8**  
**Participación de los Ingresos, Egresos y Déficit del Sector Público**  
**en el P.I.B. (en porcentajes)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Ingresos del S.P.</u> P.I.B.	19.5	19.2	19.7	21.6	23.6	26.3	25.1
<u>Egresos del S.P.</u> P.I.B.	21.1	21.4	23.5	26.2	27.9	33.3	32.0
<u>Déficit del S.P.</u> P.I.B.	1.8	2.2	3.5	5.5	5.0	7.5	7.2

S.P.= Sector Público.

FUENTE: Huerta Gonzalez A. Op. Cit. p.219

La insuficiencia de Ingresos del gobierno tiene su origen en tres factores fundamentales a saber:

- 1.- El Estado mantuvo una política de precios y tarifas bajos de los bienes y servicios que produce el sector público.
- 2.- Sostuvo durante todo el período una política de subsidios a la iniciativa privada.
- 3.- El gobierno mantuvo estímulos fiscales a los empresarios y cuando fue necesario implantar una reforma fiscal no la llevo a cabo.

El gobierno al transferir recursos a la iniciativa privada, por las tres vías mencionadas anteriormente, logró consolidar altos márgenes de ganancia para los empresarios y paralelamente apoyo con esto el proceso de industrialización de nuestro país. Sin embargo, a largo plazo, esto fue un factor que presiono sobre las finanzas públicas del gobierno.

La política de precios bajos de los bienes y servicios que produce el sector público impulsó la industrialización al proveer insumos baratos a los empresarios y a su vez provocó que las empresas públicas no tuvieran recursos para financiar sus programas de expansión y de inversión con lo que se frenaban las posibilidades de acumulación de estas entidades, las cuales tuvieron que recurrir al endeudamiento externo, que a largo plazo agudizó sus problemas financieros.

Así tenemos que los ingresos propios por venta de bienes y servicios de los organismos y empresas del Estado representan el 51.1% en 1970 y las transferencias y financiamiento para el mismo año constituyen el 34.0%. Para 1975 esta proporción cambia, al disminuir los ingresos propios por la venta de bienes y servicios al 38.7% y al incrementarse las transferencias y financiamientos al 49.0%. (Ver Cuadro No.9)

Esta tendencia de depender cada vez más de las transferencias y de los financiamientos internos y externos y no de los ingresos propios se agudizó para el año de 1981, como se puede observar en el cuadro No.9.

Los resultados negativos de las finanzas de las empresas públicas "eran provocados por diversos factores, distintos y no relacionados a la calidad y competencia de sus administradores, en especial los subsidios que a la economía otorgaban las empresas públicas en forma de precios reducidos y el excesivo endeudamiento - y la correspondiente carga financiera- era motivado tanto por la misma política de precios bajos, como por no haber dotado de suficiente capital a las empresas." 40/

Cabe mencionar que dicha política no solo afectó las finanzas de las empresas, sino también debilitó las finanzas del sector público en su conjunto.

La política tributaria no permitió sanear las finanzas públicas aunque el gobierno haya promovido un conjunto de reformas en el periodo 1970-1976. Un ejemplo de estas fue el impuesto sobre la renta a las empresas, que tenía como objetivo perfeccionar la integración de la base del impuesto y reducir los abusos en el reglón de deducciones para evitar un incremento de gastos no necesarios, que cubrieran sustracción de utilidades.

También se llevaron a cabo ajustes a los diversos impuestos con el objetivo de recaudar dinero, sin embargo, estos descansaron en los impuestos indirectos lo cual propició un incremento de precios y la carga fiscal recayó en la clase media y popular. A pesar de los esfuerzos anteriores no se logró conjugar una reforma fiscal a fondo que gravara fuertemente al capital.

En lo concerniente a los subsidios, Miguel A. Rivera, asegura que estos ocupaban un lugar importante en la reproducción del capital y se habían convertido en un instrumento compensador del deterioro de la rentabilidad de las empresas privadas.

En este sentido, todas las actividades económicas fundamentales habían sido alcanzadas por el subsidio, como la irrigación, los energéticos básicos, algunos bienes que componen la canasta básica obrera, mas fideicomisos de apoyo a la inversión privada.

---

40/ Tello Carlos. Op. Cit. p.188

\*/ Rivera Rios Miguel A. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985. Ed. Era, ed.1986 p.79

CUADRO No.9

INGRESOS, TRANSFERENCIAS Y FINANCIAMIENTOS DE EMPRESAS PUBLICAS  
(Estructura Porcentual en Millones de Pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. Ingresos Propios	66.0	62.8	65.2	58.8	61.9	50.9	59.0
Venta de bienes y serv.	51.1	47.9	49.5	45.1	47.6	38.7	45.0
Ingresos diversos.	1.5	1.5	1.7	2.0	2.4	2.2	2.5
Cuotas Obrero-Patronales.	11.6	12.5	13.2	10.0	10.4	9.2	10.6
Por Cuenta de terceros.	1.0	0.7	0.6	0.5	0.7	0.6	0.5
Venta de Inversiones.	0.09	0.04	0.11	0.8	0.15	0.07	0.1
Ingresos recuperables.	0.7	0.13	0.07	0.22	0.66	0.08	0.2
2. Transferencias	12.1	10.9	14.2	14.1	15.5	18.2	12.2
Corrientes	8.5	8.3	10.6	9.0	8.2	7.4	5.8
De Capital	3.6	2.7	3.5	4.4	6.8	10.0	5.7
Apoyo para pago de pasivos.	0.05	0.03	0.05	0.69	0.5	0.8	0.6
3. Financiamientos	21.8	26.2	20.6	27.0	22.6	30.9	29.0
Internos	7.2	14.0	11.5	8.2	12.2	15.4	13.7
Externos	14.6	12.1	9.0	18.9	10.4	15.5	15.1
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985. S.P.P./INEGI  
1988. p.7

CUADRO No.9

INGRESOS, TRANSFERENCIAS Y FINANCIAMIENTOS DE EMPRESAS PUBLICAS  
(Estructura Porcentual en Millones de Pesos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. Ingresos Propios	54.1	53.0	59.0	53.0	46.3	64.7
Venta de bienes y servicios.	40.7	41.6	45.5	38.5	34.1	52.3
Ingresos diversos.	1.7	1.5	2.3	2.5	3.2	2.6
Cuotas Obrero-Patronales.	10.0	3.0	9.5	8.5	7.9	8.5
Por Cuenta de terceros.	0.36	0.12	0.44	3.2	0.34	1.0
Venta de Inversiones.	0.05	0.26	0.09	0.02	0.25	0.3
Ingresos recuperables.	1.3	0.39	0.95	0.08	0.41	0.1
2. Transferencias	11.7	11.0	12.05	14.2	14.7	17.1
Corrientes	5.2	4.6	4.5	7.1	8.2	11.9
De Capital	5.8	0.04	6.0	5.6	5.7	4.5
Apoyo para pago de pasivos.	0.64	1.5	1.5	1.5	0.9	0.6
3. Financiamientos	34.2	36.0	29.0	32.7	39.0	18.2
Internos	11.7	9.4	6.4	9.8	6.5	5.3
Externos	22.5	26.5	22.6	22.8	32.5	12.8
<b>T O T A L</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985. S.P.P./INEGI  
1988. p.7



Así pues "los subsidios directos a la acumulación del capital habían llevado a representar el 5.6% del ingreso nacional en 1977." 41/

En resumen, la política de precios y tarifas aunada a la política tributaria y de gasto público se conjugaron y provocaron la crisis fiscal del Estado. A esto se adicionaron los problemas estructurales del país como el deterioro del sector agrícola, la escasa integración inter-intrasectorial, la dependencia tecnológica y comercial con el exterior, el déficit comercial externo, la dependencia financiera, la falta de capacitación de la mano de obra, la concentración de los medios de producción y del ingreso, la falta de productividad en la industria, etc; lo cual culminó en la crisis de 1976.

Por lo tanto, podemos afirmar que tanto los problemas estructurales, como los coyunturales, propios de la forma en que se llevó a cabo el proceso de acumulación de capital en México, fueron los causantes de la crisis de 1976 y no la excesiva participación del Estado en la Economía como asegura simplísticamente la iniciativa privada.

Ante la crisis de 1976 los empresarios culpabilizaron al Estado de los problemas suscitados en México, por lo que ejercieron presión política y económica para que disminuyese la participación del Estado en la Economía y lograr así sanear, desde esta óptica, las finanzas públicas y reequilibrar la economía a partir de las libres fuerzas del mercado. Tras esta visión maniquea subyace toda una concepción monetarista que ataca directamente la validez de la doctrina keynesiana.

Para los monetaristas "la hipertrofia del aparato estatal y los criterios que orientaron su acción, basados en la defensa del mercado interno, habían provocado una distorsionada asignación de los recursos que explicaría la debilidad de la estructura productiva, el insuficiente aprovechamiento de las posibilidades naturales y, en general, el retraso material." 42/

---

41/ Rivera Rios Miguel A. Op. Cit. p.79

42/ Arancibia Armando y W. Peres. "La polémica en torno de las em

Los monetaristas propugnan por la disminución de las dimensiones del sector público y la redefinición de su papel en el proceso de acumulación, dejando la recuperación de la crisis a los mecanismos autónomos del mercado, en la competencia y en la iniciativa privada.

En este sentido, ellos proponen que el Estado debe vender las entidades públicas a los empresarios privados nacionales y extranjeros y limitarse a la simple función de Estado policía, con lo cual ellos tendrían el camino libre para apoderarse de las actividades más redituables.

Los partidarios de la política neoliberal se niegan a que el Estado incremente su participación en la economía, a pesar de que éste ha reducido el desempleo y ha atenuado los efectos económicos y sociales de la crisis como lo demuestra la evolución histórica de México. Así pues "sobresale la función cumplida, en mayor o menor grado, por la participación estatal como agente dinamizador del crecimiento económico y factor de superación o atenuación de desequilibrios productivos o en la distribución de los resultados de la actividad económica durante el período que se abre con la crisis de los años treinta." 43/

En estas circunstancias podemos afirmar, que la injerencia estatal en la economía es necesaria para resolver las debilidades estructurales que existen en el sistema de producción capitalista. Ciertamente esta, que en este período algunas actividades empresariales del sector público eran un lastre para la sociedad en su conjunto, sin que ello quiera decir que toda empresa pública estuviese en las mismas circunstancias, ya que ella es un instrumento que utiliza el Estado para resolver problemas específicos que por sus propias manos no lo puede hacer la iniciativa privada.

A pesar de lo anterior los neoliberales optan por erigir a los mecanismos del mercado y a la iniciativa privada como protagonis-

---

42/ presas públicas en América Latina. Economía de América Latina  
No.3, septiembre de 1979 p.13

43/ Idem. p.15

tas centrales del proceso de acumulación de capital,dejandole al Estado el papel de la seguridad nacional.De esta manera se redefi ne el marco ideológico para la actividad del Estado y la empresa pública.

En este contexto,no estamos de acuerdo con la política neoliberal ya que consideramos la actividad del Estado "como una articulación estructural y no como una simple articulación anormal.Su función es asegurar las condiciones adecuadas para la reproduc -- ción del régimen capitalista y con este fin realizar actividades ideológicas,represivas y económicas."44/

### 2.5.3 ESTRATEGIA ECONOMICA 1976-1982

En el año de 1976 México experimento una de las crisis económicas más severas de su historia.La tasa de crecimiento del PIB había disminuido de 5.61% en 1975 a 4.23% en 1976(Ver Cuadro No.10) El sector externo de la economía se había deteriorado dramática-- mente;existía un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 3 mil millones de dólares y una deuda externa total de más de 22 mil millones de dólares.(Según datos del Colegio de México)

Hubo una devaluación del peso el 31 de agosto de 1976 que hizo mas dramática la crisis económica,También subsistia el problema del desempleo y subempleo,una mala distribución del ingreso y era creciente el déficit del Estado.

La crisis económica de 1976 y sus nefastas concecuencias forzaron la aplicación de un estricto programa de estabilización auspiciado por el FMI y el departamento del tesoro de los Estados Unidos ,en que el gobierno mexicano se comprometía a poner en práctica ciertas medidas que significaron un cambio fundamental en la política económica.

---

44/ Idem. p.42.

CUADRO No. 10  
PIB de México de 1975 a 1984  
( Miles de Millones de Pesos)

Años	Precios Corrientes	Variación Anual	Precios Constantes	Variación Anual
1975	1,100,050	22.26	609,976	5.61
1976	1,370,968	24.62	635,831	4.23
1977	1,849,263	34.88	657,722	3.44
1978	2,337,398	26.39	711,983	8.24
1979	3,067,526	31.23	777,163	9.15
1980	4,276,490	39.41	841,855	8.32
1981	5,874,386	37.36	908,765	7.94
1982	9,417,089	60.30	903,839	-0.54
1983	17,141,694	82.02	856,174	-5.27
1984	29,438,858	71.73	885,928	3.47

Fuente: Elaboración propia a partir de la Economía Mexicana en Cifras. Nafinsa. 1981-1984.

Algunas de las medidas que llevaría a cabo el presidente de la república fueron: la de regular el gasto del sector público, aumentar los impuestos con el objeto de equilibrar las finanzas públicas; la liberación del comercio exterior, el incremento de las tasas de interés; la contracción salarial y el control de la inflación; eliminación de subsidios y controles a los precios y disminuir la participación del Estado como agente económico. 45/

Es de mencionar, que esta política auspiciada por el FMI fue acompañada por un programa petrolero que permitió que las medidas típicas de ajuste se flexibilizaran.

Así pues, el programa petrolero se proponía sacar al país de la crisis, por lo cual tenía como condición fundamental exportar petróleo para resolver los dos problemas básicos de nuestra economía: la balanza comercial y la deuda externa.

45/ Cfr. Huerta Arturo. Op. Cit. p.64

Se esperaba que los ingresos por exportaciones de hidrocarburos, permitiera disminuir los déficits en la balanza de pagos en cuenta corriente, reducir a niveles saludables la deuda externa del país y proporcionar los fondos para financiar tanto los programas de inversión de PEMEX, como los presupuestos del gobierno.

Por otra parte, los objetivos de política económica del gobierno del presidente López Portillo se pueden agrupar en cinco puntos principales:

- 1.- Restablecer altas tasas de crecimiento tanto del Producto Interno Bruto como del empleo.
- 2.- Promover las inversiones, con énfasis especial en el crecimiento de la inversión privada.
- 3.- Fortalecer las Finanzas del Sector Público.
- 4.- Lograr el equilibrio del sector externo de la economía.
- 5.- Mejorar las condiciones socioeconómicas de la clase trabajadora.

Los cinco puntos de política económica mencionados anteriormente se alcanzarían mediante la exportación de Petróleo, en este sentido, el petróleo jugaría el papel de fuente de financiamiento principal del crecimiento económico a través de la generación de ingresos por concepto de exportación.

Retomando la política de ajuste, ésta sólo prevaleció íntegramente parte de 1976 y en 1977, ya que a "partir de 1978 se pusieron en práctica aquellas políticas que eran indispensables para impulsar la reactivación económica, entre las cuales la política de reactivación del gasto público paso a jugar un papel importante." 46/

Asimismo, la política de tipo de cambio seguida por el gobierno no forma parte de la concepción neoliberal, pues de 1977 a 1981 el tipo de cambio prácticamente no se modificó.

Paralelamente a esto, prosiguieron las medidas de corte neoliberal que tenía como propósito estabilizar la economía, entre las más importantes tenemos las siguientes:

- a).- La política de flexibilización de las tasas de interés que se proponía recuperar la función de intermediación financiera y al mismo tiempo proteger el ingreso del capital finan-

ciero. Tal política consistía en aumentar las tasas de interés en relación directa al aumento de los precios.

- b).- La política de liberación del comercio exterior que buscaba agilizar las importaciones para proporcionar una oferta suficiente de mercancías que evitará que las deficiencias pro productivas internas obstruyeran la reactivación económica.
- c).- La política de liberalización de los precios que tenía como objetivo acabar con la economía ficción y asegurar altos ni veles de rentabilidad para recuperar la confianza de los em presarios.
- d).- La política salarial contraccionista que perseguía reducir los costos de producción. 47/

En resumen, la política económica de 1978 a 1981 tiene rasgos de cor te keynesiano en lo concerniente a la expansión del gasto públi co y por la política de tipo de cambio en gran medida controlado que servía para subsidiar las importaciones y facilitar la inver sión. Asimismo, esta política se caracteriza por tener un matiz neo- liberal en lo referente a las políticas de precios, de tipo de inte rés, de salarios y de liberalización del comercio exterior.

También la política económica tuvo un cambio trascendental al pa sar de una estrategia de industrialización sustitutiva a la de con solidación del sector petrolero como puntal del crecimiento económico de nuestro país, que nos llevo a la petrodependencia con el ex terior. 48/

Cabe señalar que, dentro de la estrategia económica del gobierno del presidente López Portillo se dio continuidad a la moderniza -- ción administrativa, iniciada por su antecesor. En este sentido, el 29 de diciembre de 1976 se promulgó la Ley orgánica de la adminis -- tración pública federal, que finalmente incorporaba a las entidades paraestatales dentro de ésta última, permitiendo con ello una mejor

46/ Idem. p.70

47/ Cfr. Huerta Arturo. Op. Cit. p.70-72

48/ La petrodependencia externa es la utilización del petróleo como instrumento de ajuste al desequilibrio externo y de apoyo al crecimiento económico.

coordinación y operación de estas empresas.

En cuanto a la política de empresa pública se refiere, ésta tenía como objetivo fundamental buscar el ordenamiento y racionalización de estas entidades, dada su relativa dispersión y la insuficiente programación del gasto en el largo plazo.

"Al final del período el sector paraestatal tenía influencia, aunque desigual, en 73 ramas de actividad agregadas en las siguientes nueve grandes divisiones y con poco más de 1000 entidades entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria) y fideicomisos: 1. Agropecuario, silvicultura y pesca; 2. Minería; 3. Industria Manufacturera; 4. Construcción; 5. Electricidad; 6. Comercio, restaurantes y hoteles; 7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones; 8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, y 9. Servicios comunales, sociales y personales." 49/

Con lo anterior vemos la diversificación del sector paraestatal, así como su expansión, sin embargo, hay una concentración en la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos.

Las principales actividades en que el sector paraestatal centra su atención son las siguientes:

- 1.- Las áreas estratégicas definidas por la constitución (como emisión de moneda, electricidad, energéticos etc.)
- 2.- Las actividades prioritarias que no tienen una definición jurídica precisa.
- 3.- Asistencia social y bienestar social.
- 4.- Promoción de ciencia y tecnología.
- 5.- Servicios bancarios y crediticios.

Es de mencionar, la gran importancia que adquirió el sector paraestatal en el gobierno de López Portillo, especialmente en lo que respecta a Petróleos Mexicanos, gracias a las condiciones favorables del mercado petrolero internacional y al descubrimiento de yacimientos en el subsuelo mexicano; lo que condujo al crecimiento de esta empresa y del sector paraestatal en su conjunto.

---

49/ Ayala Jose. Op. Cit. p.430

"El colofón en la gestión de López Portillo fue la estatización de los bancos comerciales y empresas adjuntas. Si bien esta acción fue tomada poco tiempo antes de tomar el poder, implicó un cambio de consideraciones en la función del Estado: mayor control en la intermediación financiera." 50/

La modalidad de la política de la empresa pública en este período es la necesidad de sanear las finanzas públicas e introducir modificaciones estructurales para la mejor asignación de los recursos, lo que llevo a fin de cuentas a la racionalización del sector paraestatal .

Tal racionalización del sector paraestatal consiste en la privatización de empresas que no tenían razón de ser, en la reorganización del sistema bancario donde se fusionaron instituciones de crédito y por último la reducción de las transferencias del sector central hacia el sector privado.

Por otra parte, es necesario puntualizar que la característica fundamental del sector paraestatal en el período 1977-1981 fue su creciente déficit.

Este déficit del sector paraestatal tiene su explicación en el esfuerzo hecho por el gobierno para incrementar la formación bruta de capital fijo de sus empresas, que lo ha llevado a disminuir su participación en el PIB y ha incrementar sus gastos más allá de los ingresos que percibe.

"En el período 1975-1981, su contribución al PIB fue tres o cuatro veces menor que su participación a la FBCF, en tanto que para 1982-1983 fue aproximadamente dos veces menor." 51/

Tamayo asegura que el déficit se agudiza cuando el sector paraestatal realiza inversiones con largos períodos de maduración y con baja rentabilidad. Asimismo el déficit también se explica por la escasa capacidad que tienen estas entidades para autofinanciar sus inversiones.

---

50/ Idem. p.853

51/ Tamayo Jorge. Las entidades paraestatales en México. En México 75 años de revolución. Desarrollo económico II, Ed. FCE/INEHRM, ed. 1988 p.727



En tales circunstancias tuvo que recurrir el sector paraestatal a las transferencias del gobierno y al endeudamiento externo e interno, lo que aumento la presión sobre las finanzas públicas.

Las entidades paraestatales no generan ahorro para financiar sus inversiones debido a la política de precios bajos de los bienes y servicios que producen estas empresas.

Esta política de precios bajos del sector paraestatal tenía por objetivo la protección y el fomento a la producción nacional, así como el control de la inflación. Este tipo de política trajo como consecuencia el deterioro de la situación financiera de las empresas públicas, por lo cual demandaron transferencias del sector central que agudizaron el déficit del sector público en su conjunto.

El déficit público desempeñó un papel importante en la reactivación económica de México en el gobierno de López Portillo.

Los ingresos obtenidos por petróleo e impuestos indirectos coadyuvaron a que el gobierno incrementará sus gastos, posponiendo una reforma tributaria que gravará más a los capitalistas. De la misma forma, la obtención de estos recursos llevó al gobierno a abandonar la política de saneamiento financiero de las empresas públicas que consistía en eliminar subsidios e incrementar los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen.

Así pues, "la participación del déficit del sector público en el PIB se incrementa de 5.1 por ciento, en 1977 a 14.5 por ciento en 1981. Ello implicó recurrir a mayor endeudamiento interno y externo." 52/

Tal déficit representa, una transferencia de recursos, derivados tanto del petróleo como del endeudamiento, hacia el sector privado de la economía por medio de subsidios, apoyos tributarios y por el incremento del gasto público que generaron condiciones de rentabilidad para impulsar la dinámica económica de México.

Por otra parte, el endeudamiento externo permitió cubrir el déficit financiero interno y a su vez mantuvo el crecimiento de la inversión y de la economía.

---

52/ Huerta Arturo. Op. Cit. p.73.

Sin embargo, lo anterior no podía prolongarse por largo tiempo, ya que a "pesar de la gran disponibilidad de recursos con que contó el país, no se generó un desarrollo más diversificado, ni más integrado de la capacidad productiva interna, por lo que el crecimiento no sólo agudizó los problemas productivos existentes, sino que aumentó la vulnerabilidad de la economía respecto al exterior." 53/

Así pues, la reactivación económica sólo se podía mantener mediante la obtención de divisas vía exportación y endeudamiento externo para financiar las deficiencias productivas y financieras en que se encontraba el país. Pero tal situación llegó a su límite cuando en el año de 1981 la economía internacional entra en recesión y baja la demanda de hidrocarburos en el mercado y el precio del energético se desploma cayendo con esto el volumen de exportaciones de nuestro país.

Lo anterior significó una violenta reducción de los ingresos por concepto de exportación de hidrocarburos. Es así, como en 1981 se derrumba el mercado petrolero, lo que traería graves problemas a la economía mexicana, pues se venía a bajo la política económica del gobierno de utilizar el petróleo como estrategia de crecimiento económico.

Los efectos de la recesión mundial y de la caída del mercado petrolero se sintieron de inmediato en México, manifestándose en 1981 la crisis, que golpeó la producción, las finanzas, el empleo, la inversión, los salarios etc. Así tenemos que el PIB había disminuido de 7.9% en 1981 a -0.54% en 1982. (Ver Cuadro No. 10)

La caída del Producto fue acompañada de la especulación cambiaria, la fuga de capitales, la agudización del déficit del gobierno, del desequilibrio de la balanza de pagos y del incremento de la inflación. A tal situación se le adicionó el incremento de la tasa de interés que prevalecía a nivel internacional que ocasionó un aumento del servicio de la deuda externa.

El país también enfrentaba una reducción de las reservas internacionales e imposibilidad para obtener divisas que cubrieran el pago del servicio de la deuda. Por tales motivos el gobierno se vió obligado a aplicar políticas que frenaran la salida de capitales, y es así como en el mes de febrero de 1982 el gobierno devalúa la moneda. Después nacionaliza la banca y propone la moratoria para el pago de las amortizaciones de la deuda externa.

En este contexto y bajo "presiones capitalistas internas y externas, el gobierno mexicano tuvo que dar paso de nuevo a una política neoliberal que permitiera la libre movilidad del capital y que creara las condiciones para la reestructuración de la economía desde la perspectiva del capital. Dicha política esta contenida en la carta de intención que México tuvo que firmar con el FMI." 54/

Cabe mencionar, que la banca internacional supeditó la renegociación de la deuda a la firma del acuerdo de México con el FMI, ya que ello significaba que se llevarían a cabo ajustes económicos en nuestro país que asegurasen el superávit comercial externo para cubrir el servicio de la deuda.

En tales circunstancias se vió obligado el gobierno del presidente Miguel de la Madrid a implementar las siguientes medidas:

- 1.- Disminución del déficit público, mediante la racionalización de los gastos y el incremento de los ingresos por medio de la disminución de subsidios vía aumento de los precios de los bienes y servicios que producen las empresas paraestatales y mediante medidas tributarias.
- 2.- Liberalización de precios.
- 3.- Incremento de la tasa de interés acorde al nivel inflacionario.
- 4.- Liberalización del comercio exterior.
- 5.- Flexibilización del control de cambios.
- 6.- Contracción de los salarios reales.
- 7.- La venta de las empresas públicas al sector privado.

---

54/ Huerta Arturo. Op. Cit. p.114

Como se puede observar estas medidas son las mismas que se implementaron en el gobierno de López Portillo en 1976.

El propósito de esta política es dejar que los mecanismos del mercado regulen la reestructuración de la economía mexicana y que la iniciativa privada sea la que lleve la batuta del crecimiento económico sin que el Estado se entrometa en los asuntos económicos. El Estado es relegado a la función de policía, por lo tanto no hay razón para que tenga en su poder empresas públicas que son rentables y atractivas para la iniciativa privada. En este sentido, los partidarios de la política neoliberal exigen la privatización de la economía, como una salida de la crisis económica de los ochenta.

Sin embargo, nosotros pensamos que ese camino no es viable para México, ya que tal política ha golpeado gravemente a la clase trabajadora, al reducir su nivel de vida, al contraer su salario real y al reducir los niveles de empleo. Además ha supeditado al capital productivo a los caprichos del capital financiero y no ha resuelto los problemas estructurales de la economía mexicana.

CAPITULO III

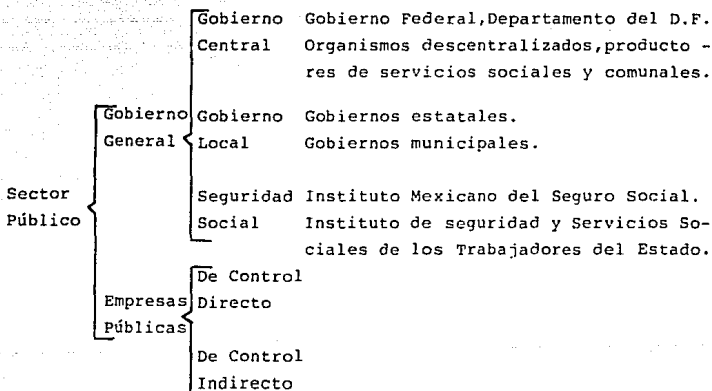
3. LAS EMPRESAS PUBLICAS, SU ESTRUCTURA E IMPORTANCIA EN MEXICO.

3.1 DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA

El punto de partida para definir a la empresa pública será el Sector Público en la clasificación de actividades económicas, que tiene como referencia general el sistema de cuentas nacionales de México.

El sector público en México está formado por el gobierno general y por las empresas públicas, como se puede observar en el esquema No.1.

ESQUEMA No.1



Fuente: Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1986. S.P.P./INEGI, p.1

El Gobierno General esta compuesto a su vez por el gobierno central, el gobierno local y seguridad social. Por otro lado, las empresas públicas estan conformadas por las empresas de control directo y las de control indirecto.

En el sector público hay dos grandes categorías de producción a saber:

1. La de servicios sociales y comunales suministrados por el gobierno.
2. La producción de mercancías, bienes y servicios, generados en las empresas públicas. (que es la que interesa para los fines de esta investigación)

El Gobierno General, "proporciona una variada y amplia gama de servicios de carácter social y comunitario, que se entregan a la sociedad gratuitamente o mediante el pago de cuotas simbólicas. (...) La producción efectuada por las entidades gubernamentales se financia principalmente con recursos presupuestarios, como son los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y los préstamos, aunque también se hace uso de los recursos extrapresupuestarios." 1/

Las empresas públicas se dedican a producir bienes y servicios, cuyo destino es su venta en el mercado.

Es necesario recalcar que "la producción de las empresas públicas se realiza generalmente en condiciones técnicas y de organización que son semejantes a las de las empresas privadas y financian sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías, aún cuando también pueden recibir transferencias, aportaciones y/o subsidios del gobierno, como consecuencia de la aplicación de una política de precios administrados que, por lo general no alcanzan a cubrir los costos de producción en los que incurre." 2/

---

1/ Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público. S.P.P./INEGI, p.1  
2/ Idem. p.2

Es de suma importancia delimitar a las empresas del Estado como parte integral del sector público, ya que en México existe una economía mixta, en donde este último en concordancia con el sector privado y social participan en la producción de la riqueza del país en su conjunto y tienen como propósito general el desarrollo económico de la nación.

Es necesario puntualizar que no existe una definición estricta de la empresa pública, por lo que no podemos encasillarla en una sola acepción. En tales circunstancias haremos mención de varios significados de la empresa pública que coadyuvarán a la mejor comprensión de estas.

Para Andres Caso\* la empresa pública, esta constituida como organización mercantil y actividad pública patrimonio del pueblo a través del Estado, con todas las consecuencias económicas, políticas y sociales que esto implica. En este sentido, la empresa pública supone una dualidad estructural.

Desde el punto de vista económico la "empresa pública es una modalidad de propiedad colectiva de medios de producción, de áreas de servicios, de actividades comerciales, etc., para atender a las demandas fundamentales de ciertos sectores, que podrían estar en manos de particulares de no ser de principal importancia para el equilibrio económico. Como respuesta política, es un medio de satisfacer la urgente y creciente demanda de igualdad.3/

De acuerdo con la perspectiva política, Andres Caso asegura que la empresa pública además de ser una dualidad estructural, tiene un carácter instrumental, ya que estas entidades constituyen una herramienta para alcanzar los objetivos nacionales, o en otras palabras son un puntal del Estado para llevar a cabo el proyecto nacional.

A través de estas entidades "se ha mantenido la soberanía sobre los recursos naturales clave para estimular el crecimiento, se ha asegurado el abastecimiento suficiente de bienes y servicios de uso

---

\*/ cfr. Caso Andres. Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública. México, ed. Inap, ed. 1988 p57

3/ Idem. p.57

generalizado e indispensables para el funcionamiento de la planta productiva, se ha propiciado el desarrollo regional, se ha inducido el desarrollo de ramas con escaso o nulo desarrollo y se ha procurado el mejoramiento de la calidad de vida de la población." 4/

Según Alfredo Acle\*\* existen gran variedad de definiciones sobre empresa pública, sin embargo todas ellas tienen un común denominador que se dirige a reafirmar la propiedad del capital por parte del Estado, ya sea parcial o total, donde la participación de estas entidades esta dirigida a cumplir un fin específico. En este sentido, la empresa pública "es una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social y general." 5/

Para Alejandro Carrillo\*\*\* la empresa pública es en general, la unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios que nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico.

Desde el punto de vista jurídico la empresa pública es la "unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (...), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta a cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario" 6/. Lo anterior contiene los siguientes elementos a saber: los motivos y finalidades de su creación, la relatividad de la autonomía de personalidad y gestión patrimonial y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control. En este sentido, diremos que es una acepción bastante completa y aceptable, aunque no la única para enmarcar a estas entidades.

---

4/ Idem. p.64

\*\*/ Acle Alfredo y Juan M. Vega. La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro. Ed. Limusa/INAP, ed. 1986 p.27

5/ Idem. p.27



La empresa pública no tiene como meta la ganancia, sino más bien \_ satisfacer las demandas sociales, como elevar el nivel de empleo, proporcionar bienes y servicios a precios bajos, construir obras de drenaje, alumbrado, vivienda, escuelas, etc. De esta manera la producción \_ de bienes y servicios de las entidades públicas es importante por \_ dos razones:

- 1.- Tiene objetivos de bienestar social enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población, fundamentalmente a los que tienen salarios reales bajos.
- 2.- Coadyuva en general al desarrollo económico y en particular \_ contribuye al desarrollo industrial al proporcionar insumos y productos básicos a los empresarios privados a precios bajos.

### 3.2 OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Las empresas públicas desde su creación se constituyen en instrumentos de política económica para dirigir el proceso de desarrollo, como la creación de infraestructura y servicios básicos, coadyuvar a la generación de empleos, expandir el mercado, etc. En este sentido, \_ podemos asegurar que estas entidades refuerzan la rectoría del Estado Mexicano al contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo económico y social que se plasmaron en la constitución de \_ 1917. Además, la empresa pública coadyuva al manejo de los recursos \_ públicos. 7/

De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación mexicana los objetivos mas importantes que se asignan a las empresas del Estado \_ son los siguientes:

- 1.- Impulsar a la pequeña y mediana empresa y utilizar programas \_ de compras y política de pagos para impulsar la generación de empleos.
- 2.- Adopción de tecnologías intensivas en mano de obra.

---

\*\*\*/ Carrillo Castro y Sergio García Ramirez. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, ed. 1986 p.5

6/ Idem. p.23

7/ Cfr. Rubio F. Luis. "En torno al objetivo original de las Empresas públicas" México, No. 1, Vol. II, Ed. IBAFIN, ed. 1983 p.5

- 3.- Acelerar la producción de sectores estratégicos que dan su intento al crecimiento y atender infraestructura de servicios de apoyo al mismo.
- 4.- Impulsar programas de productividad, promover integración subsectorial y mejorar eficiencia en las operaciones.
- 5.- Generación de mayor volumen de ahorro para financiar inversiones.
- 6.- Incrementar la producción y distribución de bienes de consumo básico a precios accesibles a las mayorías.
- 7.- Reorientar los subsidios a fin de estimular la producción de los bienes necesarios para el desarrollo del país y para satisfacer el consumo de las mayorías.
- 8.- En cuanto a sus ventas al exterior, promover la producción de excedentes susceptibles de ser exportados y aumentar la eficiencia a fin de incrementar su competitividad y ganar acceso a diversos mercados. 8/

Aunado a sus objetivos macroeconómicos existen adicionalmente tres tipos de objetivos más que le dan fuerza y razón de ser a las empresas públicas:

- a.- Objetivos microeconómicos y financieros: un ejemplo de ello podría ubicarse en las empresas públicas que, si bien no buscan maximizar sus utilidades, si persiguen su autosuficiencia financiera mediante el abatimiento de costos y gastos de operación.
- b.- Objetivos políticos, relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.
- c.- Objetivos sociales, relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etc. 9/

---

8/ Barenstein Jorge. La Gestión de las Empresas Públicas en México. Ed. CIDE/IPN, ed. 1986 p.97-98.

9/ Cardozo B. Myriam. "La problemática de la evaluación de la Administración Pública". Empresa Pública No.3, Vol.1, septiembre-diciembre de 1986.

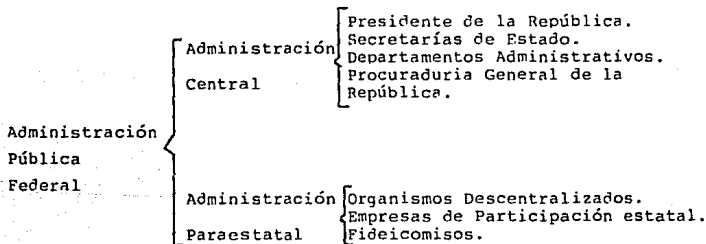
Lo anterior permite aseverar que lo que da sentido a la existencia de las empresas públicas es su papel en el desarrollo económico y social de México.

### 3.3 LA ADMINISTRACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Partiremos por explicar las bases de organización de la Administración Pública, plasmada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (29-XII-1976) 10/

La estructura de la administración esta constituida por la Administración Pública centralizada y la Administración Paraestatal. La primera esta conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La segunda esta compuesta por los Organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos. (Ver esquema No.2)

Esquema No.2



Fuente: Perezgasca Flavio y Felipe Cristiani. Comisión de Empresas Públicas, Subcomisión de normas Generales sobre Control. Partido Revolucionario Institucional e Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales. p.21

La administración pública federal centralizada tiene como finalidad el prestar a la sociedad los servicios generales que corresponden al Estado proporcionar y la Administración Paraestatal tiene como meta producir los bienes y servicios que son necesarios para el consumo de la población de bajos recursos.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 señala que son organismos descentralizados aquellos que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y que son creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

Según dicha Ley son empresas de participación estatal mayoritaria aquellas que:

- a).- El Gobierno Federal participa directa o indirectamente con el 50% o más del capital social.
- b).- Que en su constitución se establezca una porción especial de capital que sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal.
- c).- Que corresponda al Gobierno Federal nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno y al director general.
- d).- Donde el Gobierno Federal tenga la facultad de vetar acuerdos a la asamblea de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva u órgano de gobierno. 11/

Otro caso especial dentro de las paraestatales son los fideicomisos tanto por su número como por el volumen de recursos financieros con que operan.

"El fideicomiso aparece como una operación crediticia, soportada por una institución fiduciaria, con base en un contrato; o dicho de otra forma: como un acto mercantil, negocio unilateral, exclusivamente bancario." 12/

---

10/ Esta ley constituye el marco normativo de la reforma del aparato administrativo del Estado Mexicano.

11/ Acle Alfredo y Juan M. Vega. Op. Cit. p.28

12/ Carrillo Castro A. y Sergio García. Op. Cit. p.18

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO  
SECRETARIA DE LA BIBLIOTECA

La importancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal radica en adaptar el aparato administrativo del Estado a las exigencias del desarrollo político, económico y social. Para lo cual se llevo a cabo la integración de la estructura de la administración pública, a la que se incorporaban las entidades paraestatales.

Lo anterior constituye un gran paso hacia la programación de las actividades de las instituciones públicas, así como la evaluación de los resultados.

Con respecto a la Administración de las Empresas Públicas, éstas siguen un modelo llamado político-administrativo, que tiene como sustento el acatamiento estricto de las normas jurídicas, fundamentadas en el interés general. (Ver esquema No.3)

El elemento sobre el cual gira todo el funcionamiento administrativo es el respeto a la norma llevando a la práctica sólo aquello que se ha plasmado en el texto jurídico.

Así pues, el derecho "servirá de referencia necesaria e inmutable para el funcionamiento de la administración pública, ya que no solamente se definirá cuál deberá ser su acción y sus objetivos, sino que además le dará una visión del contexto en el que se desenvuelve creando un universo perfectamente reglamentado donde nada se dejará a la deriva ni a la iniciativa personal."<sup>13/</sup>

Lo anterior significa que el Estado actúa conforme a la ley, mientras que la iniciativa privada lo puede hacer libremente. De ello se desprende que la administración pública persigue el seguimiento estricto de las reglas y los procedimientos administrativos.

Por otra parte, la estructura de la administración de las empresas públicas esta basada en el principio de la autoridad jerárquica que significa que cada elemento de la organización esta subordinado por el inmediato superior, lo que asegura la coherencia del sistema y la unidad de acción, sin tomar en cuenta la división del trabajo y la especialización de las tareas encomendadas al personal administrativo.

---

<sup>13/</sup> Arbesú Verdusco L. "El modelo de racionalidad público-empresarial" Empresa Pública No.3, Vol.1, septiembre-diciembre de 1986 México, CIDE, p.82

ESQUEMA No.3

Aceptación	-Legitimación:reglamentación atribuída por la Ley. -Credibilidad:convencimiento para el logro del bien común.
Comunicación	-Lógica:de carácter jurídico y general que asegura la coherencia formal y estática del sistema. -Lenguaje:bajo el dogma de la ley es rígido, formal y autoritario,basado en el derecho.
Modelo Político Administrativo.	-Finalidad:la observación de las reglas y los procedimientos. -Estructura:centralizada, jerárquizada y rígida con base a las funciones.
Organización	-Dirección:impersonal y compleja,basada en la reglamentación,la centralización de decisiones y la observancia de la norma jurídica. -Control:aplicación de sanciones en base a la eficacia administrativa.

Fuente: Arbesú Verduzco L."El modelo de Racionalidad Público-Empresarial" Empresa Pública. No.3,Vol.1,sep-dic de 1986, México CIDE, p.81

El inconveniente que trae consigo tal jerarquización es la burocratización de las funciones, que significa la despersonalización de los integrantes de la estructura administrativa. En este sentido, diremos que la característica esencial del modelo político administrativo es la constitución de un sistema jerárquico e impersonal.

Es de mencionarse que las funciones de control tienen como propósito determinar, corregir y sancionar las anomalías administrativas en concordancia con el sistema de legalidad ya impuesto.

Este tipo de control es limitado puesto que sólo busca prevenir las irregularidades y no supera la realidad de las decisiones futuras, lo cual es un obstáculo para alcanzar las metas planteadas.

En síntesis, el sistema administrativo llevado a cabo en las empresas públicas está fundamentado en el derecho, donde la racionalidad exige el respeto a la norma.

En cambio, la iniciativa privada lleva a la práctica un modelo administrativo-empresarial que se encuentra fundamentado en:

- a).- La eficacia de la acción, en donde la estrategia global está en concordancia con los objetivos perseguidos por la empresa.
- b).- La eficiencia en las selecciones efectuadas, la cual tiene como tarea adecuar los medios con los fines perseguidos.<sup>14/</sup>

Este tipo de modelo está basado en la consecución de los objetivos y no en la normatividad impuesta por la ley. También está cimentado en el rigor científico que tiene como principios esenciales la dirección por objetivos y la planeación estratégica.

El primero persigue la armonía y concordancia entre los objetivos y las metas fijadas. Mientras que el segundo, opera como un marco general de reflexión y de toma de decisiones, autorizando que cada nivel de la organización seleccione sus alternativas para el buen funcionamiento de la empresa en su conjunto.

En este contexto, el control busca medir las desviaciones entre las metas esperadas y las obtenidas, con lo cual toda desviación es corregida hacia el sentido deseado. En pocas palabras la administración em

---

<sup>14/</sup> Cfr. Arbesú Verduzco. Op. Cit. p. 84 y 85

presarial consiste en un sistema de evaluación en función de los resultados.

Es importante que los directores de las empresas públicas implementen un sistema administrativo que en vez de caer en la exagerada reglamentación busque la realización de los objetivos deseados, así como la racionalidad en función de la eficacia, claro respetando la supremacía del bien de la colectividad, basado en la política económica. Es decir, que se tiene que buscar el bien común, así como el progreso de la empresa.

Entre los problemas esenciales que enfrenta la administración de las empresas públicas tenemos los siguientes:

- a).- La elección de la asamblea de accionistas y el consejo de administración.
  - b).- La tendencia a la burocratización.
  - c).- Los problemas de comunicación.
  - d).- La rotación de personal de las empresas públicas.
  - e).- La escasez de recursos humanos y materiales.
  - f).- Complejidad de los problemas administrativos derivados de la heterogeneidad de las empresas públicas.15/
- a).- La elección de Asamblea de Accionistas y Consejo de Administración.

Dentro de la organización administrativa de las empresas públicas la asamblea de accionistas es la suprema instancia y es la que designa el consejo de administración quien a su vez elige al director general. Lo anterior significa que la organización de la empresa pública responde a las características de una sociedad mercantil.

Sin embargo, esto es en apariencia, ya que en la realidad no sucede así, puesto que la asamblea de accionistas tiene una existencia aparente mas que formal, ya que sólo hay un accionista, el cual tiene la función de formalizar el nombramiento de consejeros que ya fueron elegidos de antemano por representantes de las Secretarías de Estado

---

15/ Cfr. Acle Alfredo y Juan M. Vega. Op. Cit. p.74-85; y Barenstein. Op. Cit. capitulo I y II.



que forman el consejo de administración de la sociedad mercantil.

También las empresas públicas tienen como órgano de gobierno a un consejo de administración que está regido por un oficio circular tramitado por las secretarías globalizadoras.

En estos consejos administrativos las decisiones se toman por mayoría de votos, en tanto que en las empresas privadas las decisiones del consejo se toman por unanimidad.

"Así como el caso de las asambleas de accionistas, en los consejos de administración también se encuentra un problema de compatibilidad entre el derecho común y la reglamentación específica de la empresa pública." 16/

En la iniciativa privada los integrantes del consejo de administración son propietarios de una parte del capital y conocen a la perfección el manejo administrativo, así como las relaciones personales. Además el consejo es la segunda instancia administrativa y tiene la función de nombrar a un director general que administre la empresa.

Para la empresa pública el panorama es diferente, ya que el consejo administrativo tiene como propósito fundamental el de coordinar la participación y mantener informadas a varias de las secretarías que tienen relación con ella sobre la situación de la empresa, más que el administrarla. Ello significa que el consejo se transforma en una instancia de carácter informativo, olvidándose de su función administrativa. Además, cada representante del consejo es nombrado por el titular de la secretaría que representa y el director general es designado por el ejecutivo federal y no por tal consejo como sucede en una empresa privada.

"Esto implica una peculiaridad muy característica de los consejos de administración de las empresas públicas, al mantener en el interior de sus participantes, lo que condiciona sensiblemente su funcionamiento, en virtud de que la opinión de los funcionarios de mayor nivel suele prevalecer sobre los de menor rango." 17/

Es necesario puntualizar que son las cabezas de sector, así como las secretarías globalizadoras las que toman las decisiones sobre la em-

---

16/ Acle Alfredo y Juan M. Vega. Op. Cit. p. 75

17/ Idem. p. 76

presa y no el consejo administrativo como debiera ser. En este contexto, se sugiere que cada órgano administrativo cumpla su función legítima conforme a las características de la sociedad mercantil, es decir, que las atribuciones de los órganos sean reales y no formales, adecuándose a la experiencia concreta de las empresas públicas.

Bajo la óptica anterior se propone que los consejos administrativos lleven a cabo los siguientes cambios:

- 1.- Replantear sus atribuciones para convertirlos en eficientes órganos de dirección, evaluación y control.
- 2.- Modificar su composición evitando que se formen con gente que no conoce del tema y que sólo va a convalidar lo que dice el director general.
- 3.- Mejorar la eficiencia operativa y su capacidad para la toma de decisiones, la propuesta es que el consejo se integre por el número mínimo de participantes para lograr una mayor agilidad en la toma de decisiones. 18/

b).- La tendencia a la burocratización.

La información minuciosa y repetitiva que requieren diversas empresas públicas las ha llevado a convertirse en entes administrativos que deben cumplir con un papeleo excesivo y tramites burocráticos.

Existe una diversificación del sector paraestatal aunado a las dificultades para la coordinación y el control de actividades de estas entidades que se pueden traducir en desviaciones burocráticas.

"Así, el excesivo énfasis en normas, controles e información puede llevar al desplazamiento de objetivos, que por sobreconformidad con las reglas las transforma de meros instrumentos en valores finales."

19/

Esta tendencia a la burocratización entorpece el cumplimiento de las tareas de las empresas públicas y puede llevar a estas entidades a la ineficiencia y a la ineficacia.

---

18/ Barenstein Jorge. Op. Cit. p. 144 y 145.

19/ Cfr. Barenstein. Op. Cit. p. 122 y 123

En este sentido, es necesario que se simplifiquen de manera extrema las normas administrativas que entorpecen el funcionamiento de estas entidades.

c).- Los problemas de comunicación.

Existen obstáculos en la comunicación entre los directivos de las empresas públicas y los funcionarios de los organismos de coordinación y control.

En cuanto al diagnóstico de los problemas de las empresas públicas Jorge Barenstein\* asegura que, los directivos le dan mas importancia a las dificultades materiales que se refieren a los recursos humanos y materiales, en tanto que los funcionarios le dan preponderancia a los problemas de tipo contextual y estructural de las empresas.

En lo concerniente a la composición de objetivos, los directivos le dan mayor ponderación a los objetivos operativos (85%) mientras que a las misiones estratégicas le dan menor importancia (15%). En el caso de los funcionarios la ponderación es más equilibrada con 43% en las misiones y 56% en los objetivos operativos. 20/

En este contexto, también existe una falta de comunicación entre directivos y funcionarios. Por lo que es pertinente que ambos niveles se pongan de acuerdo en mesas redondas para que juntos resuelvan los problemas de las diversas empresas públicas.

d).- Rotación del personal de las empresas públicas.

En México las empresas públicas tienen como característica esencial, dentro de su organización administrativa la rotación del personal directivo. Tal rotación se lleva a cabo cada seis años en periodos presidenciales y tiene como singularidad el ser un proceso constante.

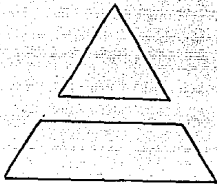
---

\*/ Idem. p.124

20/ Idem. p.122 y 123

Tomando en cuenta la estructura jerárquica que impera de la organización administrativa de las empresas públicas en México, tenemos que la punta de la pirámide que incluye al director general, consejo administrativo y cuadros administrativos superiores y medios se transforman cada seis años. (Ver Figura No.1)

Figura No. 1  
ESTRUCTURA JERARQUICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS



- Consejos.
- Director General.
- Cuadros Administrativos Superiores y medios.
- Cuadros Bajos Administrativos.
- Personal sindicalizado.

Fuente: Acle y Juan M. Vega. Op. Cit. p.79

Tal situación trae aparejado problemas en el proceso de desarrollo de la empresa con las siguientes consecuencias:

1. La pérdida de experiencia y recursos invertidos en la formación de personal.
2. Diferimiento de decisiones.
3. Se inhibe el desarrollo de cartas de reemplazo y los ascensos ocurren sin que el personal madure lo suficiente.
4. Errores administrativos.
5. Suspensión y modificación de proyectos.
6. Disminución de la dinámica hacia fines del sexenio, lo que provoca un proceso de alto y arranque. 21/

A pesar de las graves consecuencias que trae consigo el susodicho proceso de rotación del personal directivo, se sostiene que ello permi

21/ Acle y Juan M. Vega. Op. Cit. p.80

te renovar cuadros y paralelamente contribuye a preservar el sistema político nacional, lo que ha sido cuestionado por un amplio grupo de la población.

Para resolver tal situación Alfredo Acle propone que, los directivos de las empresas públicas sean nombrados por períodos específicos, digamos de cinco años, ocurriendo los nombramientos en forma seriada a lo largo del sexenio para que se transmita la experiencia y los conocimientos a los sucesores.

La anterior sugerencia sería favorable para las empresas públicas, asegura Alfredo Acle, ya que permitiría al Ejecutivo Federal disponer de tiempo suficiente para analizar y evaluar la gestión de cada director y en base a ello hacer los cambios necesarios.

Aunado a lo anterior, el director general tendría la ventaja de planear y desarrollar su gestión y al mismo tiempo se lograría unir a un sexenio con otro evitando cambios bruscos en las políticas planteadas para la empresa.

e).- La escasez de Recursos Materiales y Humanos.

Un problema grave que enfrentan las empresas públicas y que hay que resolver de inmediato son: la carencia de recursos financieros; de maquinaria y equipo; la poca capacidad técnica, en general la falta de recursos económicos.

Cabe mencionar, que la escasez de recursos humanos y materiales no es distintiva de las empresas públicas ya que las empresas privadas son afectadas también por este factor.

f).- Complejidad de los problemas administrativos derivados de la heterogeneidad de las empresas públicas

La expansión y diversificación del sector paraestatal provocó la agudización de los problemas administrativos aunado al incremento de la demanda de recursos humanos capacitados tanto a nivel técnico como a nivel de dirección. Por tal situación es necesario elevar la capaci-

dad de gestión del sector público en su conjunto.

Un gran avance en este aspecto se lograría mediante el impulso de \_ mecanismos de formación y perfeccionamiento para empresarios públi -- cos, así como de capacitación administrativa.

Lo anterior sería reforzado con la implementación de la informática y la computación que contribuya a racionalizar el tiempo empleado en los trabajos administrativos.

A lo anterior debe añadirse, que los directivos de las empresas públicas además de tener preparación técnica, deben asumir su compromiso social.

#### 3.4 LA RACIONALIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

La racionalidad de las empresas públicas se mide en dos esferas a \_ saber:

- a).- La racionalidad técnica.
- b).- La racionalidad política.

Es necesario puntualizar, que estos dos tipos de racionalidades se \_ complementan y se concretan en acciones específicas. La racionalidad \_ técnica esta compuesta por estudios de factibilidad así como por análisis para la toma de decisiones de tipo cuantitativo.

"Los estudios de factibilidad indican la posibilidad técnica de lle \_ var a cabo un proyecto, (...) de acuerdo con las características del \_ contexto en que se desarrollaría." 22/

Los análisis cuantitativos para la toma de decisiones tienen el pro \_ pósito de evaluar la factibilidad de efectuar un proyecto y utiliza \_ como instrumentos de valoración indicadores económicos financieros.

Por otro lado, la racionalidad política se refiere al análisis de ti \_ po cualitativo que le da supremacía a la realización de objetivos po \_ líticos y los costos que ello trae consigo, como es el caso de las \_ alianzas políticas.

Los análisis que miden la racionalidad de las empresas públicas \_ abarcan mediciones de tipo financiero, así como el grado de alcance de

los objetivos sociales y políticos. Esto es importante, ya que en una empresa privada sólo se estudian los aspectos financieros que se vinculan al objetivo de máxima rentabilidad.

En tales circunstancias, los métodos más útiles y aplicables para medir la racionalidad de las empresas públicas serán los siguientes:

1. Análisis costo-eficacia.
2. Análisis costo-beneficio.
3. Método Electra de análisis multicriterio.

En términos generales, el análisis costo-eficacia tiene la función de comparar varios proyectos que tienen como finalidad alcanzar un mismo objetivo de tipo social, como es el caso, de mejorar el nivel educativo en México.

Lo anterior tiene la ventaja de aplicar el proyecto que sea más viable en relación a los resultados que se espera lograr.

El análisis se realiza a través de la estimación de los costos económicos en relación a los recursos que se necesiten y la estimación del alcance del objetivo. Este último se mide de manera indirecta mediante correlaciones con la meta propuesta.

"El procedimiento que ha de aplicarse a continuación es calcular los cocientes costo-eficacia (C/E) correspondientes a cada uno de los proyectos que intenta resolver el problema, con objeto de seleccionar el que presente el menor cociente, (...)." <sup>23/</sup>

El proyecto que represente el menor cociente sería aquel que cubra el costo mínimo de recursos por persona, que en nuestro caso sería por cobertura educacional. En síntesis, este análisis busca que el objetivo propuesto se logre al menor costo posible.

Con respecto al análisis costo-beneficio, este persigue la homogeneidad de los costos y beneficios de tipo financiero, económico-social, para dar supremacía al proyecto que reditue el mayor beneficio neto. Es decir, que este estudio se dirige hacia la optimización de los resultados tomando en cuenta varios objetivos a alcanzar.

El método Electra multicriterio es un estudio que a partir de objetivos múltiples, determina distintos criterios para minimizar los gas

tos de operación y paralelamente maximizar los beneficios de la población cubierta por un determinado servicio.

Este método consiste en asignarle a los criterios de selección una puntuación para cada proyecto en una escala que es previamente determinada y los proyectos que se seleccionan son los que alcanzan mayores puntos con respecto a los demás criterios.

El puntaje para cada criterio se realiza mediante la negociación, posteriormente, se realiza el cálculo cuantitativo mediante matrices y límites para los indicadores.

Cabe recalcar, que este método permite la participación de los grupos afectados, por lo que estos pueden defender sus intereses.

Los proyectos elegidos serán aquellos que cumplan las condiciones mínimas de satisfacción. La característica esencial de este estudio es que tiene como propósito el establecer preferencias para cada proyecto sin evaluar los efectos y al elegir varios proyectos nos encontramos bajo un criterio no optimizador.

Sin embargo, la ventaja que tiene este análisis es que valora objetivos financieros, microeconómicos, macroeconómicos, tecnológicos, sociales y políticos que son los que le dan sustento y razón de ser a las empresas públicas, como ya se había mencionado en el apartado 3.2.

Ello significa que las empresas públicas no deben ser examinadas de la misma manera que las empresas privadas, ya que estas últimas sólo buscan maximizar las ganancias, lo cual se mide a través de la eficiencia.

Bajo esta óptica, se puede asegurar que las empresas del Estado han cumplido los cometidos de tipo social, económico y político con lo cual han apoyado la rectoría del Estado y el proyecto de desarrollo de nuestro país. En otras palabras, la empresa pública es un instrumento del Estado que persigue el desarrollo y la justicia social.

Por otro lado, para que se logre alcanzar la racionalidad de las empresas públicas es necesario compatibilizar el logro de objetivos al menor costo posible con un incremento de la productividad del trabajo aunado a la solvencia financiera.



Para lograr lo anterior es necesario que se lleven a cabo transformaciones dentro de la estructura económica y administrativa de las empresas públicas, como se menciona a continuación:

- a).- Reducir la dependencia de capital y la tecnología del extranjero.
- b).- Capacitar más efectivamente a los funcionarios y empleados de las empresas públicas, con el fin de aumentar la productividad de las mismas.
- c).- Replantear cual debe de ser el papel de las empresas por sectores y ramas de actividad a partir de la definición de los objetivos sociales y económicos prioritarios.
- d).- Establecer mecanismos más sanos de financiamiento que no incrementen innecesariamente los déficits.
- e).- Determinar con base en el marco de referencia de los objetivos globales del Estado, qué líneas de producción deben atacarse o abandonarse definitivamente.
- f).- Clarificar cada vez más la política de precios y tarifas, con adecuaciones propias para cada rama de actividad de las empresas.24/

Según Garcilita Castillo\* en los tres primeros puntos no se ha logrado avanzar, sin embargo, en los tres últimos si se ha llevado a cabo medidas importantes en el gobierno de Miguel de la Madrid. A pesar de ello es necesario enfatizar y darle mayor importancia al papel que juegan las empresas del Estado dentro del proyecto nacional. Lo anterior significa que es necesario que la empresa pública se encuadre dentro del sistema Nacional de Planeación a largo plazo "que prevea los efectos e interrelaciones de los planes sectoriales y que coordine eficazmente el desarrollo de los planes y programas, tanto sectoriales como institucionales, en sus etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, para evitar desperdicios, tanto de recursos financieros y materiales como de humanos."25/

---

24/ Garcilita Castillo Salvador. "Racionalización y evaluación vs. Privatización de las Empresas Públicas en México" Empresa Pública No.2, Vol.1, mayo-agosto de 1986 p.62

\*/ Idem. p.63

La planeación constituye un mecanismo de racionalidad de las empresas públicas que tiene como tarea fundamental aminorar el desperdicio de recursos de toda índole, evitar distorsiones en la programación y en el resultado de las decisiones.

Es necesario resaltar que ya se ha hecho un gran esfuerzo por alcanzar la racionalidad en las empresas del Estado mediante la implantación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en enero de 1977, que consiste a grandes rasgos en mejorar el desempeño de todas las entidades públicas en el marco del proceso de reforma administrativa. (Ver punto 3.3)

Lo anterior se ve reforzado con la promulgación de la Ley de entidades paraestatales, en mayo de 1986, que tiene como tarea fundamental, proporcionar la infraestructura para avanzar hacia la instrumentación de sistemas administrativos más adecuados y efectivos para las empresas públicas.

Estos instrumentos normativos constituyen un gran paso hacia la racionalidad de estas entidades, con respecto a la utilización de los recursos escasos.

En síntesis, el proceso de planeación, aunado a las reformas administrativas plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Entidades Paraestatales constituyen el punto de partida para el desarrollo futuro de las entidades públicas.

### 3.5 EFICIENCIA Y EFICACIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Partiremos por explicar las acepciones de los términos de Eficacia y Eficiencia. El primero es aquel que está íntimamente relacionado con los objetivos de la empresa pública, que contribuyan a promover impactos positivos en la sociedad; mientras que el segundo se refiere a las metas y fines propuestos por las mismas, que pueden ser cuantificables.

Para Jorge Ruiz Dueñas\* la eficacia puede ser social, económica y funcional. La eficacia social se refiere a los satisfactores elementales que requiere la población de bajos recursos y que deben de ser cubiertos por el Estado.

Lo anterior significa que el Estado vela por los intereses de las mayorías y sostiene la correlación de fuerzas sociales.

La eficacia económica se refiere a la consecución de objetivos vinculados a la política económica como es promover el desarrollo industrial, proporcionar mercancías de primera necesidad, incrementar las fuentes de empleo etc.

"Por su parte, la eficacia funcional le damos un ámbito interno y microadministrativo, ya que se vincula a la gestión de la empresa pública y sus efectos son reflexivos aunque eventualmente relacionados con los sectores administrativo y económico a los que pertenece." 26/

La eficacia funcional persigue mejorar la calidad de la gestión de las entidades públicas, así como la capacidad gerencial.

En resumen, la interrelación de la eficacia social, económica y funcional permite cumplir los diversos objetivos de política económica y social que persigue el Estado, como ente capaz de velar por el interés general de la población mexicana en su conjunto.

La eficacia de las empresas públicas se mide en términos cualitativos en cuanto a los impactos positivos o negativos que se presenten en la sociedad.

En lo concerniente al concepto de eficiencia, tenemos que éste se refiere a la medición de los resultados en función de las metas por alcanzar y los recursos utilizados. Según Ruiz Dueñas, la eficacia productiva significa la maximización de bienes al mínimo de costos, mientras que la eficiencia financiera mide el nivel de las utilidades. 27/

La eficiencia se puede medir en términos cuantitativos. "Empero, esto no implica que se deban usar los mismos criterios incrementalistas y de reeditabilidad que se utiliza en el sector privado. Los niveles de

---

\*/ Ruiz Dueñas Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Ed. Trillas, ed. 1982 p.41

26/ Idem. p.41-42.

27/ La eficiencia se determina con los siguientes coeficientes: traba-

medidas cuantitativas de la empresa pública deben de estar definidos en función de las metas sociales establecidas. Esto es, los presupuestos y estados financieros de la empresa paraestatal deben reflejar, en términos contables y financieros precisos sus fines sociales."28/

Entonces, la eficiencia en la empresa pública no significa sólo la rentabilidad de la entidad, sino también alcanzar las metas sociales con el menor sacrificio de recursos para lo cual se pueden utilizar los métodos costo-eficacia, costo-beneficio o Electra de análisis multicriterio que se estudiaron en el apartado 3.4.

"Se considera eficiente en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mínimos costos económicos, sociales y políticos. En el sector privado, al reducirse el conjunto de objetivos, esta definición se simplifica a la búsqueda de rentabilidad."29/

En este sentido, aseguramos que la existencia de las Empresas Públicas es positiva ya que apoya la rectoría del Estado al coadyuvar al logro de los objetivos de política económica, como la defensa de la soberanía nacional, producción de insumos básicos a precios reducidos, atención de campos estratégicos y prioritarios etc. Esto significa que la eficiencia en las empresas públicas no debe ser definida en términos de rentabilidad pues con esto se evalúa solamente el ámbito financiero, dejando a un lado el campo político y social que constituye el sustento de las entidades paraestatales.

Lo planteado no quiere decir que se descuide el aspecto financiero, sino todo lo contrario, que se adecuen a la empresa paraestatal las técnicas financieras para lograr avanzar cuantitativamente y cualitativamente en el desarrollo futuro de estas entidades. Tal adecuación

---

27/ jo/producto; capital/producto; capital/trabajo. La última relación expresa la proporción en que los factores de la producción participan; el aumento más que proporcional de los medios de producción en relación al trabajo implica incrementos en la productividad del mismo, manifestándose en el crecimiento del coeficiente.

Ruiz Dueñas. Op. Cit. p.78

28/ Ortiz E. et.al. "Desarrollo económico y la función financiera de la Empresa Pública Mexicana, fundamentos teóricos y estudio del caso" Empresa Pública, problemas actuales en los países de norteamérica y el caribe. Ed. CIDE, ed. 1988 p.172

29/ Cardozo B. Myriam. Op. Cit. p.33

se refiere a que es necesario que se mida la rentabilidad<sup>30/</sup> así como los fines sociales, para poder calificar si una empresa pública es eficiente o no.

De acuerdo con lo ya visto, es imprescindible elevar la eficiencia organizativa y productiva de las industrias estatales, así como mejorar su administración, avanzar aún más en su racionalidad y en el saneamiento financiero de estas entidades. Lo anterior, aunado a la venta de empresas que no son estratégicas, ni prioritarias para el país constituye un gran paso hacia la modernización de las empresas públicas y un apoyo para la rectoría del Estado haciendo a este último más eficiente cualitativamente.

Asimismo, la venta de empresas del Estado debe acompañarse de una disminución de subsidios y de un ajuste de los precios de los bienes y servicios que produce el sector público, con el fin de sanear las finanzas del Estado.

La propiedad del Estado sobre los sectores estratégicos es trascendental para el futuro desarrollo del país, ya que disminuye la vulnerabilidad de México frente al exterior, reduciendo su dependencia económica, financiera, tecnológica y comercial.

En síntesis, ante la agudización del déficit público, es necesario que el Estado venda aquellas empresas que son estériles para la economía y que constituyen una carga financiera para el Estado. Sin embargo, ello no significa que este último abandone su papel protagónico en el proceso de crecimiento económico de México, sino que debe de modernizar sus empresas y resolver los problemas administrativos, financieros, de racionalidad y organización de éstas, para contribuir después a solucionar los problemas estructurales de la economía mexicana y emprender un despegue económico sólido con la ayuda de las empresas públicas.

---

<sup>30/</sup> El presente trabajo no presenta datos estadísticos sobre la rentabilidad y datos financieros de las empresas del Estado ya que esta información es confidencial y estrictamente prohibida al público, especialmente las auditorías.

### 3.6 ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ESTATAL(1970-1983).

Es de suma importancia conocer la estructura de la industria estatal para estimar el impacto de la reestructuración de las empresas públicas, así como para valorar la presencia del Estado en la actividad económica.

La estructura del valor de la producción bruta estatal es la siguiente: la industria manufacturera tiene una tendencia ascendente de 1960 a 1975 al pasar de 60.2% a 66.4% del valor bruto de la producción pública respectivamente, para después descender a 41.9% en el año de 1984. (Ver Cuadro No.1)

La actividad minera vinculada a la extracción de petróleo y gas natural experimenta un descenso de 22.6% en 1960 a 18.9% en 1970, posteriormente se recupera de 21.8% en 1975 a 51.3% del valor de la producción estatal para 1984, lo anterior significa una presencia predominante del petróleo dentro de la actividad productiva del Estado. (Ver Cuadro No.1)

La industria eléctrica presenta una tendencia decreciente en el valor de la producción del Estado en el período 1960-1984, que representa el 17.2% en 1960 y decae hasta el 6.8% en 1984, teniendo su punto más bajo en 1983 con el 5.7% del valor de la producción bruta del sector público.

La producción de la industria manufacturera no petrolera del Estado representaba poco más del 30% del valor de la producción en 1983-1984 porcentaje que se duplicó respecto al correspondiente a 1960.<sup>31/</sup>

Es importante señalar, que en el período que comprende los años de 1970-1975 bajo la administración del Licenciado Luis Echeverría se crearon un gran número de empresas públicas, que en gran parte fueron adquiridas de manos de la iniciativa privada, debido a que se encontraban en dificultades financieras y con el propósito de mantener las fuentes de empleo el gobierno se hizo cargo de tales empresas. Sin embargo la medida anterior trajo como consecuencia, a largo plazo, la ag

---

31/ Cfr. Casar Ma. Amparo y Wilson Peres. Op. Cit. p.45-46.

dización del déficit fiscal por la sangría de recursos que era necesario inyectar a estas entidades públicas, que una vez saneadas han sido vendidas a la iniciativa privada.

Cuadro No. 1  
ESTRUCTURA DEL VALOR DE LA PRODUCCION BRUTA ESTATAL 1960-1984  
(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1984
Minería	22.6%	20.2%	18.9%	21.8%	45.8%	56.7%	51.3%
Petróleo y gas natural.	21.4%	18.9%	17.1%	19.7%	44.2%	55.3%	49.7%
Otros	1.2%	1.3%	1.8%	2.1%	1.6%	1.4%	1.6%
Manufactura	60.2%	60.6%	65.6%	66.4%	45.4%	37.6%	41.9%
Derivados del petróleo y petroquímica básica.	37.6%	32.8%	31.0%	32.2%	17.5%	19.4%	21.1%
Otros	22.6%	27.8%	34.6%	34.2%	27.9%	18.2%	20.8%
Electricidad	17.2%	19.2%	15.5%	11.8%	8.8%	5.7%	6.8%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Casar A. y Wilson Peres. El Estado Empresario en México: Agotamiento o Renovación? Ed. Siglo XXI, ed. 1988 p.45

Con respecto al tipo de bien que produce el Estado dentro de la industria manufacturera, tenemos que ésta se encuentra altamente diversificada y participa en la producción de bienes de consumo no duradero, de consumo duradero, intermedios y de capital.

Sin embargo, el mayor esfuerzo se realiza en la producción de bienes intermedios petroleros y no petroleros, ya que se registra una concentración en la producción bruta.

Por su parte, los bienes intermedios no petroleros registran una tendencia ascendente; de significar el 22.8% del total del valor bruto de la producción pública en 1960 pasa a un nivel de 26.8% en 1983, mientras que la refinación de petróleo y petroquímica básica constituyen

más del 50% de la producción bruta de la industria estatal en el mismo periodo. (Ver Cuadro No.2)

Tanto los bienes intermedios petroleros como los no petroleros representan el 85% de la producción estatal en 1960 y 78.5% en 1983. Tal concentración se explica por el interés del Estado de proveer insumos a la industria y a la agricultura con el propósito de apoyar el crecimiento económico de México.

Cuadro No. 2

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION BRUTA DE LA INDUSTRIA ESTATAL POR TIPO DE BIEN 1960-1983

(porcentajes a partir de datos en precios corrientes)

	1960	1965	1970	1975	1978	1981	1983
Bienes de consumo no duradero.	8.3%	6.8%	9.7%	10.5%	18.0%	16.6%	15.6%
Bienes de consumo duradero.	1.5%	2.8%	7.7%	9.6%	10.3%	13.1%	3.1%
Bienes Intermedios no petroleros.	22.8%	33.0%	31.6%	28.2%	29.9%	33.3%	26.8%
Bienes de capital.	4.9%	2.8%	3.4%	3.2%	3.0%	3.9%	2.8%
Subtotal industria estatal no petrolera.	37.5%	45.4%	52.4%	51.5%	61.2%	66.9%	48.3%
Refinación de petróleo y derivados y petroquímica básica.	62.5%	54.6%	47.6%	48.5%	38.8%	33.1%	51.7%

Fuente: Casar y Wilson Peres. Op.Cit. p.47

En lo concerniente a los bienes de consumo no duradero, estos muestran un incremento en el periodo 1960-1983 de 8.3% a 15.6% respectivamente, alcanzando su punto mas alto en 1978 con el 18% de la producción bruta.



En cuanto a la producción de bienes de capital éstos muestran una tendencia relativamente estable, mientras los bienes de consumo duradero observan un incremento de su participación respecto de la producción bruta estatal de 1.5% en 1960 a 13.1% en 1981, para disminuir a 3.1% en 1983 como consecuencia de la venta de las industrias automotrices, Renault de México y VAM (Ver Cuadro No.2).

Al observar la participación porcentual del Estado dentro de la producción industrial se verifica la importancia en la refinación de petróleo y derivados y petroquímica básica que representa más del 95.0% en el total de la producción nacional, siguiéndole en orden de importancia los bienes intermedios que constituyen el 15.0% en el total nacional. (Ver Cuadro No.3)

Cuadro No.3

PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION BRUTA INDUSTRIAL POR TIPO DE BIEN 1960-1983

(porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1978	1981	1983
Bienes de consumo no duradero.	2.1%	1.9%	2.0%	2.5%	4.3%	4.7%	5.5%
Bienes de consumo duradero.	1.8%	3.2%	7.3%	9.4%	9.5%	11.4%	4.4%
Bienes intermedios no petroleros.	7.7%	11.1%	10.9%	11.4%	11.8%	14.7%	15.2%
Bienes de capital.	13.2%	4.6%	5.9%	5.9%	5.4%	6.7%	8.3%
Refinación de petróleo y derivados y petroquímica básica.	95.4%	96.2%	94.2%	96.4%	94.8%	94.1%	95.8%

Fuente: Casar Amparo y Wilson Peres. Op. Cit. p.52

Según Wilson Peres para 1983 el Estado participaba en 35 de las 49 ramas industriales, contribuyendo en 21 ramas con un puntaje entre 10% y 30% del producto bruto de aquellas; en cuatro ramas la presencia estatal oscilaba entre 50% y 90% y en dos ramas participa con casi 100% del valor de la producción.

"Las cuatro ramas con dominio estatal superior a la mitad de la producción son: azúcar, abonos y fertilizantes, industrias básicas de hierro y acero y equipo y material de transporte. En estas ramas se comprueba un avance considerable en la participación estatal en el período de análisis." 32/

Los dos monopolios constitucionales están representados por refinación de petróleo y derivados y petroquímica básica.

Las actividades con un menor peso relativo a las anteriores son química básica, alimentos para animales, otros productos alimenticios, productos metálicos estructurales y muebles y accesorios metálicos. Las demás ramas mantienen una presencia ínfima dentro de la producción bruta.

De lo anterior se desprende que el Estado tiene como característica primordial abastecer de insumos de uso generalizado a la industria y a la agricultura y también coadyuvar a la producción de algunos bienes de consumo final masivo o bienes de consumo no duradero.

A partir de lo anterior, se estudiará el núcleo de la industria estatal, el cual está representado por todas aquellas actividades que destacan dentro del total de la industria estatal y que son trascendentes dentro de la industria nacional por su elevado peso dentro del valor de la producción.

Wilson Peres en su estudio sobre el particular, menciona que son ocho ramas las que explican el 80% de la producción estatal en el período 1970-1983, como se observa en el cuadro No. 4.

Las características del núcleo estatal son las siguientes: las ramas de mayor participación se encuentran en los rubros de refinación de petróleo y derivados, industrias básicas del hierro y acero y petroquímica básica que representan dentro del valor bruto de la producción el 42.6%, 17.4% y el 9.1% respectivamente para 1983. (Ver Cuadro No. 4)

---

32/ Machado Jorge, Delgado Orlando y W. Peres. "La estructura de la in--

Cuadro No.4

EL NUCLEO DE LA INDUSTRIA ESTATAL 1970-1983

(participación porcentual en la producción bruta de la industria estatal a partir de datos en precios corrientes)

	1970	1975	1978	1981	1983
Azúcar	4.9%	3.8%	6.5%	6.2%	5.1%
Otros productos alimenticios.	2.1%	2.1%	3.1%	3.0%	4.5%
Refinación de petróleo y derivados.	42.1%	39.8%	30.9%	26.3%	42.6%
Petroquímica básica.	5.5%	8.7%	7.9%	6.7%	9.1%
Fertilizantes.	4.2%	3.7%	3.2%	2.6%	3.2%
Industrias básicas del hierro y acero.	17.0%	15.9%	20.3%	24.8%	17.4%
Vehículos automóviles.	6.9%	7.6%	7.7%	9.7%	1.5%
Equipo y material de transporte.	2.4%	2.2%	1.8%	2.3%	1.7%
SUBTOTAL NUCLEO	85.1%	83.8%	81.4%	81.7%	85.1%
TOTAL INDUSTRIA ESTATAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Machado Jorge, Delgado Orlando y W. Peres. Op. Cit. p.128

En términos generales las tres ramas mencionadas anteriormente presentan un crecimiento significativo a lo largo de el período de estudio.

Con respecto a la rama azucarera, ésta tiene una participación más o menos estable, ya que representa el 4.9% para 1970 y el 5.1% para 1983 es decir, que la presencia del Estado en esta rama se mantiene constante.

Otros productos alimenticios, que esta vinculada a la producción de mariscos y pescados principalmente, manifiesta un incremento dentro de

la producción bruta de la industria estatal que va de 2.1% en 1970 a 4.5% en 1983. La rama de fertilizantes, por su parte, experimenta una caída de un punto porcentual en el periodo 1970-1983. (Cuadro No.4)

La producción de automóviles representa una disminución drástica de 6.9% en 1970 a 1.5% en 1983, que se explica por la venta de Renault de México y VAM. Finalmente la producción de equipo y material de transporte tiene una tendencia relativamente estable a lo largo del periodo de estudio.

Es necesario puntualizar, que las ocho ramas que forman el núcleo de la industria estatal participan con el 85% de la producción bruta. Considerando que el Estado participa en 35 ramas industriales de las 49 existentes, éste aporta sólo el 15% en las 27 ramas restantes, lo que significa una contribución mínima al valor de la producción a nivel nacional, por esta razón son calificadas estas actividades como de participación estatal "irrelevante".

Las ocho ramas que integran el núcleo de la industria estatal se han constituido a lo largo de 20 años en sectores que impulsan el desarrollo del país. Sin embargo, con la política de reestructuración del sector paraestatal el Estado emprende la retirada de la rama automotriz, así como una disminución de su participación en fertilizantes e industrias básicas del hierro y acero, con la venta de Renault y VAM; Guanos y Fertilizantes y Fundidora de Monterrey. Aunado a lo anterior el presidente Salinas de Gortari anuncia la venta de 8 ingenios, 11 industrias pesqueras, una industria petroquímica de México y Siderurgia Nacional. 33/

Ello significa la sustracción de la presencia del Estado en la producción de 5 ramas de las 8 que componen el núcleo estatal: azúcar, productos alimenticios vinculada a la pesca, fertilizantes, industrias del hierro y acero y la automotriz.

En general, podemos afirmar que hasta 1983 el núcleo original de la industria estatal continua predominando con sus ocho ramas básicas. Sin embargo, para 1989 el gobierno Salinista decide quedarse sólo con

---

33/ Tal desincorporación todavía en proceso, fue revelada por un funcionario de la secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal y se publicó en el periodico el Financiero el día 12 de di --

el control de Petróleos Mexicanos, Petroquímica Básica, Comisión Federal de Electricidad, producción de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.<sup>34/</sup>

El control del estado en el sector industrial en las actividades mencionadas anteriormente fue anunciada por el director para asuntos internacionales de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Lic. Javier Vega Camargo, al informar a la luz pública de los 78 proyectos de inversión y coinversión que el gobierno mexicano concesionará a los empresarios extranjeros.

Así la empresa Petróleos Mexicanos mantendrá la exploración, explotación y venta de hidrocarburos y derivados y en petroquímicos sólo fabricará 20 productos básicos, como el etileno, propileno, butadieno, benceno, tolueno y xileno.

"La Comisión Federal de Electricidad será encargada sólo de construcción, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el país; mientras será total la participación gubernamental en producción de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, preciso."<sup>35/</sup>

Las medidas anteriores precipitaron, lo que más adelante se verá, el aceleramiento del proceso de desincorporación del sector paraestatal en 1989.

Prosiguiendo con el estudio de la estructura estatal en un nivel de agregación menor, obtendremos las siguientes tendencias de la injerencia estatal en las diferentes ramas productivas como resultado de la venta de algunas empresas del Estado.

a).- Bienes de Consumo No Duradero.

En lo concerniente a los bienes de consumo no duradero tomando en cuenta nada más la producción de alimentos, se constata una participación preponderante del Estado en la producción de azúcar y otros productos alimenticios que para 1983 contribuyen con el 54.4% y 25.1%

<sup>33/</sup> diciembre de 1989 en la página 26.

<sup>34/</sup> Cfr. Benitez Rodolfo. "De control Estatal, sólo PEMEX, Generación de energía nuclear, Minerales, CFE y Petroquímica". El Financiero

del valor de la producción respectivamente. (Cuadro No.5)

Le siguen en orden de importancia las ramas de tabaco con el 17.9%, aceites y grasas vegetales con 15.4% y alimentos para animales con el 10.1% para 1983.

Cuadro No.5

PARTICIPACION EN EL VALOR DE LA PRODUCCION DE LOS BIENES DE CONSUMO  
NO DURADERO (ALIMENTOS) 1975-1983  
(Porcentajes)

	1975/1977	1983
Azúcar	41.6%	54.4%
Tabaco	17.5%	17.9%
Aceites y grasas vegetales	10.9%	15.4%
Alimentos para animales	4.9%	10.1%
Productos cárnicos y lácteos	0.7%	3.1%
Molienda de nixtamal	1.7%	2.7%
Molienda de trigo	1.4%	2.4%
Otros productos alimenticios	14.6%	25.1%

Fuente: Machado Jorge, Delgado Orlando y W. Peres. "La estructura de la industria estatal mexicana, 1975-1983" Investigación Económica. No.176, UNAM, FE, abril-junio de 1986, p.44

A pesar de lo importante que es el suministro de bienes de consumo básico a precios accesibles para la población mexicana por parte del Estado, este ha llevado a cabo la liquidación de Triconsa en 1986 que se dedicaba a producir pan; así como la venta de 9 plantas industriales CONASUPO, la transferencia de 589 CONASUPERS y 25 Supermercados de la misma compañía en 1989.<sup>36/</sup>

Por otra parte, el Estado ha abandonado la rama de Tabacos con la venta de la empresa Tabacalera Mexicana S.A. en 1983.

Para 1989 el Estado decide poner en proceso de liquidación y venta a más de una docena de ingenios, con lo cual anuncia la disminución de su participación en la rama azucarera.

34/ Dir. Rogelio Cardenas, 11 de diciembre de 1989, México D.F., p.45

35/ Idem. p. 45

Entre los ingenios en venta destacan Fomento azucarero del Golfo, Cía. azucarera del Ingenio Bellavista, Ingenio la purísima y el Ingenio Melchor Ocampo.<sup>37/</sup>

Además, el Estado disminuye su participación en la rama de productos alimenticios al poner en proceso de venta a 12 industrias pesqueras en 1989, entre ellas podemos mencionar la Pesquera del Pacífico, productos pesqueros de Campeche y Productos pesqueros de Guaymas.<sup>38/</sup>

Prosiguiendo con los bienes de consumo no duradero de tipo industrial sobresale la injerencia del Estado en el valor de la producción de la rama hilados y tejidos de fibras duras con un 27.8% y papel y cartón con el 7.3% en 1983. (Ver Cuadro No.6)

Aunque hay un incremento significativo en la rama de papel y cartón de 5.8% en 1975-1977 a 7.3% en 1983, el Estado decide abandonar esta rama con la venta de la Compañía Industrial de Atentique S.A. en 1986, Manufacturas Gargo, Bolsas de Papel Guadalajara, envases y empaques nacionales y Bolsas y artículos de papel.

Cuadro No.6

PARTICIPACION ESTATAL EN EL VALOR DE LA PRODUCCION DE BIENES DE CONSUMO NO DURADERO (INDUSTRIAL) 1975-1983  
( Porcentajes)

	1975-1977	1983
Hilados y tejidos de fibras blandas	3.3%	2.5%
Hilados y tejidos de fibras duras	25.7%	27.8%
Prendas de vestir	0.7%	0.2%
Aserraderos incluidos el triplay	4.4%	4.5%
Papel y cartón	5.8%	7.3%
Imprenta y editoriales	0.5%	1.1%

Fuente: Delgado Orlando, Machado Jorge y W. Peres. Op. Cit. p.43

<sup>36/</sup> Cfr. Vizcaino Roberto. "El suministro de básicos ahora para 50 millones". Excelsior Dir. Juventino Olivera, No.26,426,23. Octubre de 1989. México D.F. p.26

<sup>37/</sup> Cruz Serrano Noe. "La desincorporación de entidades paraestatales esta empantanada" El Financiero dir. Rogelio Cardenas, 12 de diciembre de 1989, México D.F. p.26

Con respecto a la rama de hilados y tejidos de fibras blandas el gobierno autorizo la venta de 10 entidades entre las que destacan Grupo Textil Cadena, Hilados Cadena, Confecciones de Occidente, Avanztram Mexicana Y Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto.

En la rama de hilados y tejidos de fibras duras el gobierno pone a la venta la Productora Nacional de Redes; en prendas de vestir ofrece la Sociedad Cooperativa de obreros de vestuario y equipo y en la rama de aserraderos pone a la venta 9 empresas.<sup>39/</sup>

b).- Bienes de Consumo Duradero y de Capital.

Las ramas de mayor importancia dentro de los bienes de consumo duradero en cuanto a su participación en el valor de la producción son: equipos y materiales de transporte con un porcentaje de 44.8%, seguido de vehículos automóviles con el 25.1% y carrocerías y partes automotrices con el 9.9% para 1975. (Ver Cuadro No.7)

Sin embargo, el gobierno se sustrae de la rama de vehículos automóviles con la venta de Renault y VAM, lo cual se refleja en la disminución de su participación de 25.1% a 8.2% de 1975 a 1983. También hay una disminución en la rama de electrodomésticos al ofrecer en venta la empresa Aceros Esmaltados; inmuebles y equipos industriales y Corporación Nacional Industrial.<sup>40/</sup>

Cuadro No.7

PARTICIPACION ESTATAL EN EL VALOR DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA DE BIENES DE CONSUMO DURADERO Y DE CAPITAL 1975-1983.  
(Porcentajes)

Muebles y Accesorios Metálicos	1975 5.6%	1983 14.3%
Productos Metálicos Estructurales	4.8%	13.7%
Otros Productos Metálicos	3.3%	4.1%
		Sigue....

<sup>38/</sup> Idem p.26

<sup>39/</sup> Cfr. Machado Dodera y Orlando Delgado. La industria estatal antes y después de la desincorporación. Mimeo. UNAM-FE, Julio 1988 p.49

<sup>40/</sup> Idem p.53



Cuadro No.7

PARTICIPACION ESTATAL EN EL VALOR DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA DE BIENES DE CONSUMO DURADERO Y DE CAPITAL 1975-1983  
(Porcentajes)

	1975	1983
Maquinaria y Equipo no Eléctrico	2.4%	2.5%
Aparatos Electrodomésticos	5.4%	4.2%
Vehículos Automóviles	25.1%	8.2%
Carrocerías y partes automotrices	9.9%	8.7%
Otros Equipos y Materiales de transporte.	44.8%	53.2%
Otras Industrias	0.7%	s.d.

Fuente: Idem p.44

También se detecta una disminución de la rama de carrocerías y partes automotrices de 9.9% en 1975 a 8.7% en 1983. En esta rama la venta de entidades que fue autorizada abarca un universo de 11 empresas, entre las que destacan Dina Cummins, Motores Diesel Mexicana, Motores Perkins y Dina Motores.

c).- Bienes Intermedios.

El Sector Público tiene una participación preponderante dentro de los bienes intermedios en las ramas de refinación de petróleo y petroquímica básica con una participación en el valor de la producción de 100% para 1983. Le siguen en orden de importancia abonos y fertilizantes, industrias básicas del hierro y el acero y química básica con el 80%, 49.75 y 11% respectivamente para 1983. (Ver Cuadro No.8)

A pesar de la importancia de la producción de hierro y acero en manos del Estado, este declara en quiebra la empresa Fundidora de Monterrey y posteriormente la ofrece en venta.

"También en ese mismo año se anunció que bienes estratégicos como los 36 productos de la petroquímica básica, han sido considerados como secundarios, posibilitando por lo tanto a que el capital privado invirtiera en la producción de los mismos."41/

Cuadro No.8

PARTICIPACION ESTATAL EN EL VALOR DE LA PRODUCCION DE BIENES  
INTERMEDIOS 1975-1983  
(Porcentajes)

	1975-1977	1983
Refinación de petróleo	100.0%	100.0%
Petroquímica básica	100.0%	100.0%
Química básica	4.6%	11.0%
Abonos y Fertilizantes	58.4%	80.0%
Resinas sintéticas, Plásticos y fibras artificiales	3.3%	6.7%
Productos medicinales	0.1%	0.5%
Otras Industrias Químicas	5.1%	1.9%
Otros Productos Minerales no Metalicos	0.7%	0.9%
Industrias Básicas del Hierro y Acero	34.8%	49.7%
Industria Básicas de Metales no Ferrosos	0.5%	0.5%

Fuente: Delgado, Machado, y W. Peres. Op. Cit. p.44

Al analizar la estructura de la industria estatal se infiere que el Estado Mexicano es un productor significativo de insumos para la industria y la agricultura. Asimismo es un abastecedor importante de algunos bienes de consumo no duradero que son necesarios para la población en su conjunto.

41/ Mejía González V. Estrategía Industrial Paraestatal en México 1983-1986. UNAM, FE., Tesis, 1988 p.69

En síntesis, en el periodo 1960-1983 el Estado concentró su actividad industrial en 8 ramas a saber: azúcar, otros productos alimenticios, refinación de petróleo y derivados, petroquímica básica, fertilizantes, industrias básicas del hierro y acero, vehículos automóviles y equipo y material de transporte. Estas ramas participan con el 85% de la producción bruta estatal, por tal razón se les denomina, el núcleo de la industria del Estado. Las demás ramas en que este último participa son 27, las cuales sólo aportan el 15% de la producción bruta, por lo cual se les ha denominado ramas de participación irrelevante.

Hasta 1983, el Estado conserva su injerencia en la producción de las 8 ramas mencionadas anteriormente, sin embargo, con la política de reestructuración del sector paraestatal éste se retira de la rama automotriz con la venta de Renault y VAM. Y disminuye su participación de la rama de fertilizantes y en las industrias del hierro y acero. Para 1989 el gobierno de Salinas de Gortari anuncia la venta de ocho ingenios, once industrias pesqueras, una industria siderúrgica y otra de petroquímica. En este mismo año se determinó la venta de la Minera de Cananea, Mexicana de Aviación, algunas industrias pertenecientes a la CONASUPO, y de Telefonos de México.

Lo anterior significa que el Estado modifica radicalmente su participación en la estructura industrial, ubicando su acción en las ramas de refinación de petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica y nuclear, producción de minerales radioactivos y algunas ramas de la industria manufacturera.

### 3.7 IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA MEXICANA

En principio consideraremos, la participación del sector público en el total del Producto Interno Bruto de 1980 a 1986, para ponderar la importancia de las empresas públicas en este agregado económico.

Para 1980, la participación del sector público en el PIB es de 19.1 por ciento, la del gobierno general es de 8.6 por ciento y la de la empresa pública es de 10.5 por ciento, con lo que se constata el peso

que tiene esta última dentro del sector público. En 1983, aumenta la participación del primero a 25.6 por ciento, la del segundo disminuye a 7.4 por ciento y la de la empresa pública se incrementa a 18.2 por ciento. (Ver Cuadro No.9)

Cuadro No.9  
PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO, GOBIERNO GENERAL Y EMPRESA PUBLICAS  
EN EL PIB DE 1980 A 1986  
(porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Sector Público	19.1	19.8	23.3	25.6	24.4	22.8	20.4
Gobierno General	8.6	9.4	9.3	7.4	7.4	7.5	7.1
Empresa Públicas	10.5	10.4	14.0	18.2	17.0	15.4	13.3

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público. S.P.P./INEGI, p. 17-18

Sin embargo, para 1986 la participación del sector público en el PIB disminuye 20.4%, la del gobierno general cae a 7.1% y la de la empresa pública también decrece al 13.3%, lo que se explica por la venta de las empresas del Estado que se implementó en 1983, mediante la política de desincorporación del sector paraestatal.

Es importante destacar, que gran parte del dinamismo del Estado dentro del sector manufacturero se debe al desarrollo de la producción petrolera. Esto se evidencia al excluir la participación de PEMEX en el PIB, con lo cual el sector paraestatal sólo contribuye con el 5.4% para 1985 en lugar de 15.4%, es decir que disminuye su participación en 10 puntos porcentuales. (Ver Cuadro No.10)

En lo concerniente a la contribución del sector paraestatal en el empleo total, éste tiene una tendencia ascendente en el período 1975 a 1982 de 3.4% a 5.2% respectivamente.

En este período, el personal ocupado en las empresas públicas aumentó a tasas promedio mayores que la de toda la economía. En 1982, mientras que para la economía en su conjunto el empleo se redujo en 1%, en el sector paraestatal, excluidas las actividades bancarias -para evitar el efecto que sobre esta variable tuvo la nacionalización-, se incrementó en un 2.8 por ciento." 42

Cuadro No. 10

PARTICIPACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN EL PIB, EL EMPLEO Y LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO 1975-1985  
( Porcentajes )

AÑOS	En EL PIB		EN LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	
	EXCLUIDO PEMEX	EN EL EMPLEO	EN EL EMPLEO	TA DE CAPITAL FIJO
1975	3.9%	3.4%	3.4%	26.0%
1976	4.3%	3.6%	3.6%	24.6%
1977	4.6%	3.7%	3.7%	23.8%
1978	4.5%	3.7%	3.7%	28.6%
1979	4.3%	3.8%	3.8%	27.7%
1980	3.9%	3.9%	3.9%	26.7%
1981	4.1%	4.0%	4.0%	29.2%
1982	4.0%	4.4%	4.4%	30.0%
1983	5.1%	5.1%	5.1%	27.7%
1984	5.4%	5.2%	5.2%	-
1985	5.4%	5.2%	5.2%	-

Fuente: Tamayo Jorge. "Las Entidades Paraestatales en México" en México 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico II, Ed. FCE, ed. 1988 p.656

Con respecto a la formación bruta de capital fijo, la participación del sector paraestatal se incrementa de 26.0% a 30.0% de 1975 a 1982, para descender más de dos puntos porcentuales en 1983. (Ver Cuadro No. 11)

42/ Tamayo Jorge. "Las Entidades Paraestatales en México" en México 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico II, ed. FCE, ed. 1988 p.656

Lo anterior se explica por la crisis de 1982, que forzó al gobierno a reducir su participación en la formación bruta de capital fijo para mitigar el déficit público.

Sin embargo, se puede asegurar que el Estado mexicano ha hecho un gran esfuerzo por incrementar su contribución en la formación bruta de capital fijo con respecto al sector privado, ya que la empresa pública aumentó su participación en 18 puntos porcentuales en el periodo 1970-1983, mientras que las empresas privadas la disminuyeron en más de 17 puntos porcentuales. (Ver Cuadro No.11)

Cuadro No.11

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DE EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS 1970-1983

( Porcentajes )

Años	Empresas Públicas <u>1/</u>	Empresas Privadas <u>2/</u>
1970	30.6%	69.4%
1971	24.2%	75.8%
1972	27.7%	72.3%
1973	34.9%	65.1%
1974	35.1%	64.9%
1975	44.5%	55.5%
1976	42.4%	57.6%
1977	41.6%	58.4%
1978	46.4%	53.6%
1979	43.8%	56.2%
1980	43.0%	57.0%
1981	45.5%	54.5%
1982	48.4%	51.6%
1983	48.4%	51.6%

1/ Excluye Gobierno General.

2/ Excluye Vivienda.

Fuente: Tamayo. Op. Cit. p.660

Para evaluar el peso del sector paraestatal dentro de la economía mexicana, se considero importante, la ubicación de éste dentro de las 500 empresas más grandes de nuestro país.

"En 1985 en los diez primeros lugares de las ventas totales de las 500 empresas más importantes del país aparecen cuatro empresas estatales; PEMEX en primer lugar; Teléfonos de México, en cuarto lugar; Altos Hornos, en séptimo lugar; y Mexicana de Aviación en noveno lugar." <sup>43/</sup>

En lo concerniente a las ventas totales, los activos y el personal ocupado, el sector paraestatal contribuye, dentro de las 500 empresas más grandes de México, con el 49.85%, 34.28% y 38.44% respectivamente, para el año de 1985. (Ver Cuadro No. 12)

Al analizar la venta de las 500 entidades más grandes del país nos encontramos que las empresas del Estado ocupan el primer lugar con un porcentaje del 49.85%, seguidas por el sector privado nacional con el 33.9% y después por las empresas extranjeras con el 16.76%. (Ver Cuadro No. 12)

Cuadro No. 12

PARTICIPACION ESTATAL EN LAS 500 MAYORES EMPRESAS DE MEXICO EN 1985

( Porcentajes )

	Ventas	Activos	Personal Ocupado
Estatales	49.85%	34.28%	38.44%
Empresas Nacionales	33.39%	46.97%	49.33%
Empresas Extranjeras	16.76%	18.75%	12.23%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Tamayo. Op. Cit. p.675

Según Tamayo, la industria petrolera explica el 40.0% de las ventas de las 500 y más del 80.0% de las ventas del sector paraestatal, por tanto, es necesario excluir a PEMEX, para valorar la participación de las empresas estatales con respecto a las privadas.

<sup>43/</sup> Idem. p.674

Sin Petróleos Mexicanos, la participación de las empresas del Estado en las ventas de las 500 es de 15.94%, la de las empresas privadas nacionales es de 55.96% y las empresas extranjeras es de 28.10%. (Ver Cuadro No.13) Lo que significa que el mayor monto de ventas lo realizó el sector privado nacional.

Para el año de 1988, las empresas públicas explican el 4.6% de las 500 empresas más importantes, el sector privado nacional el 79.2% y las extranjeras el 16.2%. Y entre los primeros 25 lugares de las 500, el sector paraestatal se ubica en 7 lugares dentro de estos últimos.

Petróleos Mexicanos en primer lugar, Teléfonos de México en cuarto lugar; Altos Hornos de México en el sexto; Fertilizantes Mexicanos en el lugar 15; Siderurgia L. Cardenas en el lugar 22; y Aseguradora Mexicana en el 23. (Ver Cuadro No.14) \*/

Lo anterior evidencia que las empresas del Estado son sumamente atractivas para el capital privado nacional y extranjero y ello explica la venta de algunas de ellas.

Cuadro No. 13

PARTICIPACION ESTATAL EN LAS 500 MAYORES EMPRESAS DE MEXICO SIN PEMEX  
1985

( Porcentajes )

	Ventas	Activos	Personal Ocupado
Estatales	15.94%	34.21%	24.24%
Empresas Nacionales	55.96%	47.02%	60.70%
Empresas Extranjeras	28.10%	18.77%	15.06%
TOTAL	100.00%	100.00	100.00%

Fuente: Tamayo. Op. Cit. p.676

Cabe señalar, que las empresas públicas disminuyen su participación dentro de las 500 en un 50% con respecto al año de 1987, ya que en éste año existían 45 empresas en el listado y en 1988 se cuenta sólo con 23 entidades.44/

44/ Expansión, Vol. XXI, No. 522, México, 16-Agosto-1989 p.p. 96-178

\*/ Cía. Mexicana de Aviación en el octavo lugar.



Esta reducción es consecuencia del proceso de desincorporación del sector paraestatal implementado en 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid.

Cuadro No. 14

LAS PRINCIPALES EMPRESAS ESTATALES DENTRO DE LAS 500 EMPRESAS MAS GRANDES DE MEXICO EN 1988  
( Variación Porcentual )

1	Petróleos Mexicanos	63.25%
4	Teléfonos de México	128.70%
6	Altos Hornos de México	108.00%
8	Cía. Mexicana de Aviación	96.40%
15	Fertilizantes Mexicanos	124.70%
22	Siderurgia Lazaro Cardenas	122.10%
23	Aseguradora Mexicana	82.20%

Fuente: Expansión, Vol. XXI, No. 522, México, 16-Agosto-1989 p. 143

CAPITULO IV

4. ESTRATEGIA ECONOMICA GENERAL Y POLITICA DE REESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS 1983-1988.

4.1 LA ESTRATEGIA ECONOMICA GENERAL DEL GOBIERNO DE MÉXICO 1983-1988.

En 1982 la sociedad mexicana atraviesa por una crisis severa que se manifiesta de la siguiente manera:

1. El desempleo en México se agudiza, alcanzando niveles de 8%, aunado al deterioro del mercado laboral.
2. La inflación acelera su ritmo de crecimiento, hasta llegar al 100% en el segundo semestre de 1982.
3. El Producto Nacional, así como el ingreso sufren una rigurosa contracción y el sistema financiero ya no captaba ahorro suficiente.
4. El déficit del sector público se tornaba insostenible al representar el 15% del producto, cifra superior al de la inversión. El servicio de la deuda era desequilibrado: 40 centavos por cada peso gastado.
5. El crecimiento de la producción en diversos sectores se había estancado. La producción manufacturera sufrió una caída de más de 7% en 1982 y la construcción decayó casi 14%. El sector agrícola presentó una contracción severa que lo condujo a importar alimentos por más de 8 millones de toneladas durante 1983. 1/

Ante la problemática de la economía mexicana en 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid optó por un plan de emergencia para reactivar la economía llamado PIRE, que es un programa inmediato de reordenación económica.

"El programa inmediato de reordenación económica plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis. Se propone combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva." 2/

---

1/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. COMERCIO EXTERIOR Vol. 33, No. 6 México, junio de 1983, Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior p. 43

2/ De la Madrid Hurtado. "Criterios Generales de Política Económica"

El PIRE plantea las siguientes líneas estratégicas a seguir:

- Austeridad en el Gasto Público.
- Selectividad de las obras en proceso para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias.
- Llevar a cabo un proceso de reforma tributaria y de incremento de los ingresos del sector público.
- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo.
- Programas de protección al empleo y al abasto popular.
- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del Estado.
- Disciplina, programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- Reestructuración de la Administración Pública Federal para lograr alcanzar la eficiencia.
- Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta. 3/

Para que se puedan cumplir eficazmente los puntos anteriormente citados se pondrán en marcha tres reformas estructurales. La primera de ellas plantea la conducción estatal del desarrollo del país, pretendiendo aumentar la fuerza rectora del Estado para controlar el sector social y apoyar a la iniciativa privada.

La segunda reforma, se refiere a la implantación de nuevas formas de organización y de producción en el campo que ayuden al crecimiento del sector agrícola, permitiendo con esto, a su vez, el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos.

Y la última reforma propone un cambio estructural en el sector industrial con el objetivo de modernizar e incrementar la productividad en la industria privada y en la paraestatal. Con la modernidad del sector industrial, el Estado busca promover la rentabilidad del capital para salir de la crisis tan profunda que estamos viviendo.

---

2/ para 1983" Comercio Exterior. Vol.32, No.12, Diciembre de 1982. Banco Nacional de Comercio Exterior p.1289

3/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit. p.50

Aunado al programa inmediato de reordenación económica el gobierno de Miguel de la Madrid instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que tiene los siguientes objetivos generales:

1. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.
2. Recuperar la capacidad de crecimiento: mediante la utilización racional de los recursos, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país.
3. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas por medio de la autoridad solidaria de los mexicanos.
4. Vencer la crisis mediante acciones que disminuyan la inflación, el desempleo, que protejan el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, así como la superación de los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria. 4/

El Plan Nacional de Desarrollo plantea que se deben de llevar a cabo cambios estructurales en la economía mexicana para reactivar el crecimiento.

En este marco, se propone reorganizar el proceso productivo para superar las insuficiencias y desequilibrios del país sobre bases económicas y sociales más firmes.

Se pretende dar supremacía a los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo y descentralizar del territorio las actividades productivas.

Con respecto a los aspectos sociales del crecimiento la tarea fundamental del gobierno es atender las necesidades básicas de la población como es la educación, la salud y seguridad social, la alimentación, la vivienda, el transporte colectivo, el deporte, etc.

En cuanto a la modernización del aparato productivo se persigue ampliar la oferta de bienes y servicios para la mayoría de la población, fortalecer la integración interna del aparato productivo y vincularlo con el exterior.

---

4/ Idem p.46

La descentralización en el territorio de las actividades productivas es necesaria para lograr un desarrollo estatal integral y para mejorar la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

Es decir, que una condición para que se logre el desarrollo es la participación de los Estados y Municipios dentro del proceso de planeación del país. Así como una integración de las zonas urbanas y rurales para el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y para consolidar los mercados locales para mejorar la capacidad del crecimiento.

En síntesis, la política económica se propone vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios estructurales para lograr un desarrollo sostenido. Para lo cual es necesario modificar el comportamiento del déficit público, la política de precios y la política proteccionista de comercio exterior.

Este tipo de medidas se explica debido a que el gobierno atribuye la crisis económica de México "a los desequilibrios en el presupuesto del sector público, en el sector externo, en el sistema financiero y en los mercados de bienes y factores productivos. Por ello sus expresiones sobre la crisis se refieren a problemas de déficit público creciente, de déficit del sector externo, de inflación y desempleo." 5/

Esto denota que la política de Miguel de la Madrid tiene un sesgo monetarista, que sostiene que la agudización del déficit público se debe a que los gastos del gobierno han crecido desmesuradamente en relación a sus ingresos, y estos últimos han ido en detrimento como consecuencia de los precios bajos de los bienes y servicios que produce el sector público, así como por la política de subsidios indiscriminados. El déficit del sector externo se atribuye a un exceso de demanda provocado por el incremento del gasto público a la manera de la tradición keynesiana y la escasa competitividad de la producción nacional en el mercado exterior.

---

5/ Huerta Gonzalez Arturo. Economía Mexicana más allá del Milagro. Ed. Ediciones de Cultura Popular, ed. 1986 p. 127

Para los monetaristas, la inflación es el resultado de las presiones de demanda que se derivan del exceso de gasto público y el control de precios que desestimula a la producción, pues se reduce con esto el margen de ganancia de los empresarios por lo que ellos incrementan sus precios y esto acarrea un aumento de la espiral inflacionaria.

El desempleo es el resultado de la política salarial que no esta en relación con las condiciones del mercado de trabajo, así como por la contracción de la economía.

Bajo esta óptica, los problemas que enfrenta la economía mexicana se encuentran en la esfera de la circulación y por lo cual hay que atacar los para resolver la crisis económica.

En este sentido, el gobierno de Miguel de la Madrid plantea las siguientes medidas:

1. La contracción del gasto público y la oferta monetaria.
2. La liberación de precios, de la tasa de interés y del tipo de cambio y paralelamente el control salarial.
3. La racionalización y flexibilización de la política de comercio exterior. 6/

La disminución del déficit público se logrará mediante la reducción de la emisión monetaria y el menor uso del ahorro externo. Aunado al incremento de los ingresos públicos por medio de la elevación de precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el sector público, así como por la disminución del gasto en las partidas de beneficio social.

Con respecto a la liberación de precios, el objetivo fundamental es aumentar el margen de ganancia para la iniciativa privada y a la vez evitar desequilibrios en el mercado financiero, para lo cual se incrementan las tasas de interés que al mismo tiempo contribuyen a fomentar el ahorro interno.

Y la política devaluatoria tiene como propósito evitar la fuga masiva de capitales y atraer a aquellos que han salido de nuestro país. Por su parte, el control salarial pretende abaratar el costo de la fuerza

---

6/ Cfr. Huerta Gonzalez A. Op. Cit. p.128

de trabajo, disminuir el desempleo y paralelamente reducir la demanda.

En cuanto a la política de flexibilización del comercio exterior, ésta se dirige a insertar nuestra economía al mercado internacional, mediante la reestructuración y modernización del aparato productivo.

"Estas políticas corresponden a la estrategia neoliberal de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, impuesta a la mayoría de los países capitalistas con problemas de balanza de pagos que han pedido ayuda financiera a tales organismos, así como renegociación de su deuda externa." 7/

El costo de esta política económica neoliberal ha recaído sobre la clase obrera, pues se ha experimentado la caída de su salario real, deterioro de su poder adquisitivo y de su nivel de vida, aunado a un incremento del desempleo.

#### 4.2 LA ESTRATEGIA REESTRUCTURADORA DEL SECTOR PARAESTATAL 1983-1988.

A partir de 1982 la economía mexicana experimenta: la disminución del ritmo de crecimiento del producto, la inversión decae, el desempleo se incrementa, la espiral inflacionaria se agudiza, las relaciones de intercambio con el exterior es cada vez más desfavorable, se incrementa la deuda externa, lo que trae como consecuencia la transferencia de recursos financieros a los países industrializados.

Las finanzas públicas presentan un cuantioso déficit y ante la imposibilidad de aumentar los ingresos fiscales, el Estado tiene que reducir sus gastos corrientes y de inversión.

En este contexto, el gobierno "tropieza con crecientes dificultades para mantener el nivel de inversión pública, la operación de sus empresas se vuelve más costosa y se genera el reclamo de que el sector público a fin de reducir su déficit(...), debe disminuir el ámbito de su acción y desincorporar muchas de sus empresas." 8/

---

7/ Idem. p.130

8/ Pichardo Pagaza Ignacio. Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. Ed. FCE, ed.1988 p.49

La desincorporación del sector paraestatal tiene su base jurídica en las reformas de los artículos 25 y 28 de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 establece que corresponde al Estado llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional, por lo cual este planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

También el Estado tendrá a su cargo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general.

En este artículo se establece el carácter mixto de la economía que converge a través de las acciones del sector privado, público y social para lograr el desarrollo económico de nuestro país.

El artículo 28 enmarca la participación del Estado en la economía al definir que este último contará con organismos y empresas que requiera para el manejo de sus áreas estratégicas y en actividades de carácter prioritario en las cuales pueden coparticipar el sector social y privado.

En síntesis, el proceso de redimensionamiento<sup>9/</sup> tiene el propósito de ubicar la participación del Estado dentro de los parámetros de los artículos 25 y 28 constitucionales, es decir, centrar su atención en las áreas estratégicas y prioritarias, por lo que se recurre a la depuración del sector paraestatal.

Tal depuración consta de la venta, liquidación, transferencia y fusión de empresas públicas según la situación particular de cada entidad.

Se venderán aquellas empresas en donde la participación del Estado no tiene un carácter estratégico ni prioritario. Y tales empresas pueden ser adquiridas tanto por el sector privado como por el sector social en las mejores condiciones para el Estado.

Según Pichardo, en este proceso se considera el impacto de la venta sobre otras empresas de la misma rama, en términos de equilibrio de mercado e integración de los procesos productivos, así como evitar la formación de monopolios y oligopolios.

---

9/ Redimensionamiento significa la reversión de los medios de producción en el poder del Estado hacia las manos de la iniciativa privada, con el propósito de que el Estado se quede con empresas estratégicas y prioritarias para modernizar y racionalizar el aparato productivo y financiero.



Se desincorporaran aquellas entidades que "no siendo ni estratégicas ni prioritarias, conviene promover su disolución y liquidación -previa consideración cuidadosa de sus implicaciones-, porque enfrentan una difícil situación financiera y técnicamente no es viable mantener su operación, a no ser que se les siga proporcionando apoyos gubernamentales." 10/

Se transferirá a los Estados las empresas que su ámbito de acción sea estrictamente local, lo cual contribuirá al apoyo de las políticas de descentralización de la vida nacional, fortalecimiento del federalismo, de la autonomía del municipio y en apoyo al desarrollo regional.

Y se llevará a cabo la fusión de las empresas públicas que apoyen la rectoría del Estado para el desarrollo económico de México. Por tal razón debe fortalecerse y racionalizarse su operación y alcanzar con esto los objetivos de planeación en una forma eficaz.

En pocas palabras, con la desincorporación del sector paraestatal el Estado concentrará su participación en actividades importantes como el petróleo, energía eléctrica y generación de energía nuclear. Y en aquellas ramas prioritarias de producción insuficiente, como la producción de insumos de uso generalizado y la oferta de básicos. 11/

En congruencia con la desincorporación del sector paraestatal, se instrumenta una política de empresa pública dirigida a mejorar su gestión, fortalecer su autosuficiencia financiera y orientar su gasto con criterios estrictos de disciplina presupuestal, racionalidad y transparencia en la asignación de recursos públicos.

Los objetivos planteados para las empresas públicas en el Plan Nacional de desarrollo 1983-1988 son los siguientes:

- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Apoyar la integración del aparato productivo, promoviendo la integración vertical y horizontal de la planta productiva.
- Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración en concordancia con la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.

---

10/ Paramo Diaz Juan. "El sector paraestatal y el sistema nacional de planeación" Administración Pública. No. 59/60, julio-diciembre de 1984 Ed. INAP p. 27

- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y disponibilidad de divisas. 12/

La tarea fundamental de la empresa pública es la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social de nuestro país.

Además, la política de desincorporación del sector paraestatal se conjuga de manera simultánea a la modernización del aparato productivo, técnico y comercial de las principales ramas económicas, convirtiéndose ambas en el eje fundamental del cambio estructural de las actividades estratégicas y prioritarias. Tales políticas pretendían fortalecer la rectoría económica del Estado a través de las empresas públicas.

Es importante señalar, que existen instancias del Ejecutivo Federal a las que se les faculta participar con responsabilidad en los ordenamientos legales de los procesos de liquidación, fusión, transferencia y venta de las empresas del Estado.

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la tarea fundamental de someter a consideración del Ejecutivo Federal, la desincorporación de las entidades paraestatales y expedir las resoluciones que autoricen el inicio de los procesos respectivos.

"A las diferentes Coordinadoras de Sector les corresponde identificar a las entidades paraestatales que podrían ser objeto de desincorporación. Asimismo, proponer a la secretaría de programación y presupuesto, en el seno de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, los procesos de las entidades agrupadas bajo su sector cuya desincorporación se haya estimado conveniente." 13/

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el cometido de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de empresas públicas y paralelamente nombrar a las Sociedades Nacionales de Crédito que se encargarán del avalúo y enajenación de estas entidades.

---

11/ Cfr. Mejía Gonzalez V. Estrategia Industrial Paraestatal en México 1983-1986. UNAM, F.E. Tesis, 1988 p.83

12/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit. p.75

13/ Pichardo Pagaza. Op. Cit. p.56

Se le atribuye, por su parte, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que vigile el cumplimiento efectivo de los procedimientos que se llevarán a cabo para los procesos de desincorporación.

#### 4.3 CAUSAS ECONOMICAS Y POLITICAS DEL PROCESO DE REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO.

Con el análisis histórico realizado en el capítulo II, podemos asegurar que existen tres factores fundamentales que explican el proceso de desincorporación del sector paraestatal mexicano a saber:

- 1.- México como parte del sistema capitalista se integra al proceso de modernización de las estructuras económicas que se está llevando a cabo a nivel Internacional, como solución para salir de la crisis.
- 2.- A presiones externas que ejerce el capital financiero internacional sobre el país, sustentado por la concepción ideológica neoliberal.
- 3.- El déficit gubernamental, provocó un desequilibrio en las finanzas públicas que llevo al Estado a vender sus empresas para solucionar este problema.

#### 1. MODERNIZACION A NIVEL MUNDIAL

Después de la Segunda Guerra Mundial el sector industrial entra en una etapa trascendental de desarrollo que tiene sustento en un nuevo marco institucional de las relaciones económicas, financieras y comerciales, ejemplo de ello es la creación del FMI, el Banco Mundial y el GATT.

Durante los 25 años siguientes a la Segunda Guerra Mundial el sistema capitalista vivió un periodo de expansión económica con estabilidad de precios, de tipo de cambio y de tasas de interés lo cual proporcionó un gran optimismo sobre el comportamiento de la economía mundial.

Sin embargo, en la década de los setenta, se experimentó a nivel internacional graves problemas como el estancamiento, desempleo e inflación. Ello se explica por tres razones fundamentales:

- a).- El derrumbe del sistema monetario internacional de "Bretton Woods" en 1971, que provocó una inestabilidad cambiaria generalizada.
- b).- El aumento de los precios de los energéticos en 1973 que trajo como consecuencia incrementos de los costos de producción industrial.
- c).- La mayor participación de los países de desarrollo industrial intermedio en los mercados internacionales que agudizaron la competencia en el mercado mundial de manufacturas. 14/

Aunado a los problemas anteriores se presentó el neoproteccionismo, el estancamiento de la productividad del trabajo y la agudización de la competencia comercial entre Japón y Alemania con Estados Unidos.

En tales circunstancias se llevaron a cabo cambios profundos en las estructuras productivas de los países avanzados dirigidos a: reactivar el crecimiento económico, dinamizar la actividad industrial, disminuir la inflación y el desempleo, recuperar la competitividad en los mercados internacionales y atenuar la dependencia de las materias primas.

Ante esta óptica, es necesario reorientar el patrón de industrialización por la vía del ajuste productivo, tecnológico y financiero en los sectores industriales en crisis y paralelamente promover el desarrollo de nuevas industrias acorde con la nueva revolución tecnológica.

Para lograr lo anterior, se plantea modernizar los sectores tradicionales y de alta tecnología con el objetivo de reanimar su sector industrial y recuperar competitividad en los mercados mundiales.

Según Rene Villarreal, la modernización industrial en los países avanzados se concentró en las siguientes actividades:

- a).- Industrias altamente consumidoras de energéticos.

---

14/ Villarreal Rene. "La Reconversión Industrial en América Latina: conceptos, enfoques y perspectivas." La Reconversión Industrial en América Latina. Tomo II, México, Ed. FCE, ed. 1987 p. 19

- b).- Industrias con plantas y líneas de producción poco flexibles para ajustarse de manera relativamente rápida a los cambios tecnológicos y del mercado.
- c).- Industrias que registraban declinación en la relación productividad/salario.
- d).- Industrias altamente dependientes de la importación de materias primas.
- e).- Industrias que enfrentan una fuerte competencia con los países recientemente industrializados.15/

Las ramas que se ajustan a las características anteriores son: automotriz, naviera, textil, química, electrónica, siderúrgica, maquinaria eléctrica pesada, papel, construcción y bienes duraderos, que como ya vimos en el capítulo anterior son sometidas al proceso de desincorporación, ya que al modernizarlas representan ganancias atractivas para los empresarios privados.

Cabe mencionar, que esta nueva etapa de industrialización en los países desarrollados tiene como base el crecimiento dinámico del sector servicios caracterizado por autonomía económica y solidez financiera.

En este sentido, se asegura que los cambios en la estructura industrial a nivel mundial han llevado a la conformación de una era postindustrial.

Esta era postindustrial se apoya en la tecnología avanzada, en las telecomunicaciones, en la informática, en el desarrollo de nuevos materiales y energías renovables, que han permitido disminuir la importancia de las materias primas y energéticos. 16/

"La consecuente transformación en el mundo industrializado, ha sido verdaderamente impresionante: los países desarrollados han acelerado de lleno su ingreso en la era propiamente postindustrial. El factor de mayor crecimiento de la producción y el empleo en los países de alto in-

15/ Idem. p.21

16/ Cfr. Armendariz Etcheagaray. "La Reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional" La Reconversión Industrial en América Latina. Tomo II, México, Ed. FCE, ed. 1987 p.110

greso, ya no es la industria sino los servicios." 17/

En este contexto, México se inserta a la economía mundial mediante la apertura comercial (adhesión al GATT y racionalización del proteccionismo), la promoción selectiva de la inversión extranjera y el estímulo a la transferencia tecnológica.

En el caso particular de nuestro país, el nuevo patrón de industrialización se dirige a modernizar las industrias tradicionales, articular cadenas productivas, consolidar sectores modernos y promover nuevas industrias de alta tecnología. Se persigue la modernización de los procesos industriales a nivel de empresa y rama.

"A nivel de empresa la reconversión comprende la modernización técnico-productiva, comercial, directiva laboral, saneamiento financiero y programación de inversiones y crecimiento. A nivel de rama, la reconversión implica cambios en la estructura industrial, en donde algunas ramas se desarrollan y otras se estancan o declinan en función de las ventajas comparativas dinámicas." 18/

Las ramas que están llamadas a modernizar sus aparatos productivos en México son: la siderúrgica, la industria azucarera y la textil.

El sector paraestatal también se integra a la modernización de la planta productiva mediante los siguientes objetivos:

1. Dirigir los esfuerzos hacia lo estratégico y prioritario desincorporando empresas que no lo son.
2. Modernizar las ramas tradicionales en sus aspectos tecnológico, productivo y de organización que contribuya a elevar la eficiencia y competitividad en el ámbito internacional.
3. Asegurar un ritmo de inversión y progreso tecnológico en las actividades estratégicas y prioritarias. 19/

El cambio estructural en el sector paraestatal abarca tanto el redimensionamiento como la reconversión industrial. El primero busca dirigir la acción de este sector hacia las actividades estratégicas y prio

---

17/ Idem. p.113

18/ Villarreal Rene. Op. Cit. p.22

19/ Del Mazo Alfredo. "Comparecencia del Lic. Alfredo del Mazo ante la cámara de diputados." El Mercado de Valores. No.47, México, noviembre 24 de 1986, Ed. Nafinsa p.1101.

ritarias y el segundo procura la modernización y el incremento de la productividad de todas aquellas ramas que no operan de manera eficiente.

Es así como el sector paraestatal mexicano se incorpora a la modernización industrial a nivel mundial, que es un elemento que explica el proceso de desincorporación de las empresas de propiedad estatal.

## 2. CONCEPCION NEOLIBERAL

La doctrina neoliberal surge como una respuesta para superar la crisis económica internacional de la década de los ochenta y plantea el retorno a las ideas del liberalismo económico defendidas por los economistas clásicos del siglo XVIII.

Esta concepción plantea de manera general la disminución de la participación del Estado de la economía, sustituyendo su función de promotor del desarrollo por la de guardián o policía que vela por la armonía social, el dominio y permanencia del sistema capitalista.

También sostienen que el Estado no debe inmiscuirse en los asuntos económicos por lo que, deben dejar en manos de la iniciativa privada las empresas que están bajo su administración, puesto que el Estado como empresario deja mucho que desear ya que sus empresas son ineficientes.

Estas ideas son aplicadas al contexto económico mexicano mediante las políticas de ajuste implementadas por el Fondo Monetario Internacional como una condición para que nos prestará recursos externos para financiar nuestro desarrollo.

Dentro de las cartas de intención del FMI, plantean las siguientes medidas de política económica: Liberalización del comercio exterior; liberalización del mercado cambiario y de precios internos, a excepción del salario que se mantiene congelado; restricción del crédito interno y externo; la disminución de la demanda a través de una política monetaria contraccionista; la reducción del déficit público, mediante el aumento de los ingresos y la disminución de los gastos. Los primeros se incrementarán mediante una elevación de los precios y tarifas

de los bienes y servicios que produce el sector público y el segundo se logrará a partir del control de los gastos corrientes y administrativos, y la venta de las empresas públicas. (Ver capítulo I, apartado 1.1.5)

Es de esta manera que México se ve presionado por el FMI, para vender las empresas públicas, como consecuencia de su excesivo endeudamiento externo, y esto se aclara aún más cuando nuestros acreedores nos proponen el cambio de deuda por inversión que se ha denominado en el continente europeo "privatización silenciosa".

Lo anterior constituye un mecanismo de capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. Y tratándose de actividades reservadas al Estado, el cambio se hace por capital de riesgo con el propósito de que el inversionista participe en ramas económicas que no le estén vedadas.

"Tratándose de otras entidades, en relación con los extranjeros, debe considerarse que de acuerdo con la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ciertas áreas quedan reservadas exclusivamente a los mexicanos." 20/

Este mecanismo se implementó en México por la importancia del monto de nuestra deuda externa, lo cual contribuye a dinamizar el proceso de venta de paraestatales.

### 3. DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

A través de la participación de las empresas públicas en el sistema productivo nacional, el Estado mexicano logró un importante apoyo de estas entidades para alcanzar el crecimiento económico de nuestro país durante el periodo 1940-1970.

La evolución histórica de México nos muestra que las entidades paraestatales fueron creadas con fines específicos, como limitar el dominio del capital extranjero mediante las nacionalizaciones; realizar inversiones indispensables para el desarrollo de las actividades industria-



les que se caracterizaban por tener largos períodos en la rotación del capital y bajas ganancias por lo que no eran atractivas para los empresarios privados; y porque el Estado quería mantener las fuentes de empleo en aquellas empresas privadas que estaban en banca rota y que se vio en obligación de adquirir.

Es por estas razones que el Estado fue expandiendo y diversificando sus empresas, que tenían como función básica abastecer de insumos y de bienes y servicios a la industria y a la población en su conjunto.

Aunado a lo anterior, estas unidades contribuían en la consecución de los objetivos económicos y sociales como la redistribución del ingreso, evitar el incremento de la inflación, crear infraestructura básica, etc.

Sin embargo, el crecimiento y diversificación de las empresas del Estado no se desarrollo sobre bases financieras sanas, lo cual se explica por dos razones fundamentales a saber: el primero es el detrimento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el sector público, que significo una transferencia de recursos del gobierno hacia la iniciativa privada; y el segundo factor lo constituye el gran endeudamiento externo de estas entidades que fue necesario para llevar a cabo los programas de inversión de las empresas estatales.

" En este contexto las repercusiones comenzaban a ser impactantes, y mientras en 1970 el déficit de las Finanzas del Gobierno Federal ascendió a 6,600 millones de pesos, para 1976 el déficit del Gobierno Federal era ya de 55,600 millones de pesos y el del sector paraestatal de 21,400 millones de pesos." 21/

Por su parte, el déficit económico del sector público en 1970 representaba el 1.3% del PIB, incrementandose a 7.3% para 1982. (Ver Cuadro No. 1)

Practicamente de 1970 a 1982 el déficit se incrementó considerablemente, no obstante, gracias al aumento del precio del petróleo y el flujo de recursos externos se logro el crecimiento económico de nuestro país, así como del incremento de entidades paraestatales.

---

21/ Pichardo Pagaza Ignacio. Op. cit. p.19

Tal situación no perduró largo tiempo, ya que para 1981 y 1982 se registro la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés y la menor afluencia de ahorro externo, que se expreso en una grave crisis económica.

Cuadro No. 1  
SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO  
(Porcentajes del PIB)

AÑO	DEFICIT FINANCIERO	DEFICIT ECONOMICO PRIMARIO	DEFICIT OPERACIONAL
1965	0.8%	0.0%	0.7%
1966	1.1%	0.2%	0.6%
1967	2.1%	0.8%	1.7%
1968	1.9%	0.7%	1.4%
1969	2.0%	0.7%	1.3%
1970	3.4%	1.3%	2.6%
1971	2.3%	0.4%	1.3%
1972	4.5%	2.2%	3.3%
1973	6.3%	3.5%	2.5%
1974	6.7%	3.7%	3.1%
1975	9.3%	6.0%	6.8%
1976	9.1%	4.6%	4.1%
1977	6.3%	2.2%	2.6%
1978	6.2%	2.2%	3.4%
1979	7.1%	2.7%	3.8%
1980	7.5%	3.0%	3.6%
1981	14.1%	8.0%	10.0%
1982	16.9%	7.3%	5.5%
1983	8.6%	-4.2%	-0.4%
1984	8.5%	-4.8%	0.3%
1985	9.6%	-3.4%	0.8%
1986	16.0%	-1.6%	2.4%
1987	16.1%	-4.7%	-1.8%
1988	11.7%	-8.0%	3.5%
1989			
- meta	6.4%	-6.7%	1.6%
- cierre estimado	6.3%	-7.8%	1.8%
1990			
- meta <sup>a/</sup>	1.6%	-10.2%	-2.5%
- meta sin efecto de la reducción negociada de la deuda.	5.3%	-6.5%	1.2%

<sup>a/</sup> Incluye estimación de 3.7% del PIB por reducción negociada de la deuda pública externa.

Fuente: Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1990. p.29

Ante la problemática económica se cuestionó la participación del Estado en la economía así como la de sus empresas públicas y se planteó el redimensionamiento del sector paraestatal, que se sustentó en retener las áreas estratégicas y prioritarias y vender las empresas que no eran indispensables para el desarrollo del país.

Con la medida anterior se lograría disminuir el desequilibrio de las finanzas públicas, al obtener ingresos a corto plazo sobre las ventas y a su vez aminorar la presión que estas empresas ejercen sobre los aspectos contables del gobierno como los subsidios, gastos en inversión, deuda externa etc.

Además del crecimiento desmesurado del sector paraestatal y del deterioro de sus finanzas públicas, existía otro grave problema, que es el excesivo control entre el gobierno y estas entidades. Este control provocó que en las empresas públicas se velará más por el cumplimiento de normas administrativas que por el desarrollo de las entidades y del cumplimiento de los objetivos para lo que fueron creadas.

"En suma, estos problemas de desequilibrio de las finanzas gubernamentales, crecimiento explosivo de la empresa pública y regulación centralizada del sector paraestatal, agravadas por las dificultades financieras, monetarias y comerciales de la economía internacional, se constituyeron en obstáculos estructurales que fue preciso reconocer y ante los que se volvió necesario comenzar a bosquejar orientaciones económicas, jurídicas y administrativas que mejoraran la gestión de la empresa pública." 22/

De esta forma, la venta de las empresas del Estado, que no son estratégicas ni prioritarias, debe de ir acompañada de la modernización de las plantas productivas, del mejoramiento administrativo, de racionalización y del eficiente manejo del control para lograr el desarrollo futuro de de estas entidades.

---

22/ Idem. p.20

#### 4.4 EVOLUCION DEL PROCESO DE REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL 1983-1988.

##### 4.4.1 SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL.

En este apartado se analizará la desincorporación del conjunto de empresas ubicadas en el sector industrial, que es coordinado por la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal. (SEMIP)

Para 1982 el número de entidades existentes en el sector industrial paraestatal era de 412 y para febrero de 1988 después del proceso de desincorporación sólo se cuenta con 115 empresas de 297 que vendió, por lo que el universo queda reducido al 28%. (Ver Cuadro No.1)

Este proceso de desincorporación abarca tres etapas\*, la primera de ellas de 1983 a 1984 en la que se pusieron en venta ocho empresas, entre las cuales podemos mencionar Vehículos Automotores Mexicanos, Renault de México y la Tabacalera Mexicana. Asimismo se liquidan 10 empresas, se anulan tres proyectos y se resectorizan diez.

La segunda etapa es de febrero de 1985 a principios de 1986 en la que se ponen en venta 52 empresas, de las cuales se enajenan primero 44 en 1985 y después ocho más. De estas últimas destaca por su importancia la Fundidora de Hierro y Acero S.A.

En esta etapa se llevan a cabo 46 liquidaciones, entre ellas había 31 empresas que habían cometido sus objetivos y ya no tenían razón de existir y 14 entidades sólo constituían proyectos que no habían finalizado. Aunado a lo anterior se transfirieron siete empresas a los Esta-dos de Yucatan, Hidalgo y Michoacán. 23/

Según W. Peres, las susodichas 52 empresas puestas en venta, dirigian su actividad en las ramas textil, refrescos, electrodomésticos, cemento, papel, loza, autopartes, petroquímica secundaria, electromecánica y minero metalurgia.

---

\*/ La división de la desincorporación en tres etapas fue realizada por Wilson Peres en un estudio sobre el particular.

23/ Cfr. Casar A. y Wilson Peres. El Estado Empresario en México: Agota-  
tamiento o Renovación? Ed. Siglo XXI, 1988 p. 155-157

La tercera etapa del proceso de desincorporación se inicia en noviembre de 1986 con el anuncio de quiebra de Fundidora de Monterrey y la venta de 81 empresas, 46 liquidaciones y tres transferencias a los Estados. (Cuadro No. 1a)

En esta etapa las ramas afectadas son las siguientes: siderurgia, celuloosa y papel, textil, petroquímica secundaria, farmacéutica, industria química, máquinas herramienta, metal mecánica, azucarera y producción de camiones y autopartes. 24/

Entre las empresas más importantes en estas ramas podemos mencionar el grupo Atentique, el grupo Rassini y Torres Mexicanas, Sosa Texcoco y Cloro de Tehuantepec, algunas filiales de Dina y Hules Mexicanos y Traetilo de México.

Cuadro No. 1a

NUMERO DE ENTIDADES SUJETAS A DESINCORPORACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL<sup>a</sup> HASTA FEBRERO DE 1988.

ENTIDADES EXISTENTES EN 1982		412
<u>Primera Etapa</u>		
Ventas	8	
Liquidaciones	10	31
Proyectos Cancelados	3	
Resectorizadas	10	
<u>Segunda Etapa</u>		
Ventas	52	
Liquidaciones	46	105
Transferencia a los Estados	7	
<u>Tercera Etapa</u>		
Ventas	81	
Liquidaciones	46	130
Transferencia a los Estados	3	
Fusiones y desincorporaciones de empresas minoritarias.		31
Entidades luego de la desincorporación.		115

a/ Comprende sólo empresas resectorizadas en SEMIP.

Fuente: Casar A. y W. Peres. Op. Cit. p.156

"La meta determinada por el sector público consistiría en mantener su presencia en 115 entidades una vez concluida esta tercera etapa. De realizarse esta meta, la presencia estatal sería eliminada de 297 entidades coordinadas por SEMIP de las 412 en las que tenía presencia en 1982, es decir, de 72% de las mismas." 25/

De estas 297 empresas desincorporadas en diciembre de 1987, 157 están concluidas, 102 en proceso y 28 fueron vendidas, 47 liquidadas, 2 se fusionaron, 9 se transfirieron a los estados, 10 se resectorizaron y 11 empresas minoritarias se desincorporaron vía Ley. (Ver Cuadro No.2)

Cuadro No. 2

DESINCORPORACION DE ENTIDADES DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1987

	Concluidas	En Proceso	Pendientes de Formalización	Total
Ventas	78	35	28	141
Liquidaciones	47	52	6	105
Fusiones	2	14	4	20
Transferencias	9	1	-	10
Resectorizaciones	10	-	-	10
Minoritarias	11	-	-	11
TOTAL	157	102	38	297

Fuente: Casar A. y W. Peres. Op. Cit. p.158

El avance logrado de la desincorporación ocho meses después de los datos presentados en el cuadro No.2, según la información de la misma SEMIP, es el que a continuación se presenta.

Para el 31 de Octubre de 1988 se autorizó la desincorporación de 308 entidades de 400<sup>26/</sup> que formaban el universo del sector industrial para estatal en 1982, con lo cual el conjunto vigente es de 92 empresas, es decir, el 23% del universo inicial. (Ver Cuadro No.3)

24/ Cfr. Casar Amparo y Wilson Peres. Op. Cit. p.158

25/ Idem. p.158

De las 308 desincorporaciones autorizadas, 155 constituyen ventas, 116 liquidaciones, 14 fusiones, 11 transferencias a los gobiernos y 12 empresas minoritarias se consideran minoritarias a partir de la puesta en marcha de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en 1986, que considera que las empresas minoritarias no forman parte de la Administración Pública Federal.

Es de hacer notar que la mayor parte de las empresas minoritarias se han sometido a venta o liquidación, así para 1982 existían 42 de estas empresas contra 12 que actualmente subsisten.

Continuando con el total de empresas desincorporadas, tenemos que de las 308, sólo 198 están concluidas y 110 se encontraban en proceso.

Dentro del proceso de desincorporación, las transferencias a los estados mostraban el mayor grado de avance, seguidas por las ventas y fusiones, en tanto que las liquidaciones registraban un mayor número de casos en vías de instrumentación, debido a que algunas habían suspendido sus operaciones (76 de 116) y las demás no eran viables.

Cuadro No. 3

BALANCE DEL PROCESO DE REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL ( al 31 de Octubre de 1988 )

	Liqui-					
	Total	Venta	dación	Fusion	Transf.	Minorit.
Universo Inicial	400					
Desincorporaciones:						
Autorizadas	308	155	116	14	11	12
Concluidas	198	103	64	9	10	12
En Proceso	110	52	52	5	1	-
Universo Vigente	92					

Fuente: SEMIP. Cuadernos de Divulgación No.72. 1988 p.11

26/ Este número difiere del presentado en el cuadro No.1 que es de 412, según información de la misma SEMIP, la cual no da una explicación de este hecho, lo que denota falta de transparencia de éste proceso. Sin embargo ello parecería explicarse por las desincorporaciones vía Ley.

Según SEMIP, desde el punto de vista de la clasificación de entidades directamente dedicadas a la producción y entidades de apoyo, se observa la disminución de estas últimas, de las cuales se conservaron en cada rama las estrictamente indispensables para las necesidades de la economía. (Ver Cuadro No. 4)

Así las entidades productoras de bienes y servicios, de un universo de 302 se quedan con sólo 75 empresas, es decir, con casi 25%, mientras que las entidades prestadoras de servicios en su totalidad se quedan con 17 empresas de 98 que tenían, que equivale a una reducción del 82.6 por ciento.

La mayor reducción se da en las empresas prestadoras de servicios, comerciales, restaurantes, hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones ya que sólo conservan 5 de sus entidades. Le siguen las prestadoras de servicios financieros y la de servicios sociales con 6 empresas respectivamente. (Ver Cuadro No.4)

Cuadro No. 4

CLASIFICACION DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL POR TIPO DE ACTIVIDAD (1982-1988)

	Universo Inicial. 1982	Universo Vigente oct/1988
TOTAL	400	92
a. Entidades productoras de bienes y servicios.	302	75
b. Entidades prestadoras de servicios, comerciales, restaurantes, hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones.	49	5
c. Entidades Prestadoras de servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.	34	6
d. Entidades prestadoras de servicios sociales y personales, profesionales, de educación, médicos, esparcimiento y otros.	15	6

Fuente: SEMIP. Cuadernos de divulgación No. 72. 1988 p. 12



Con la desincorporación de empresas, el sector industrial paraestatal ha abandonado su actividad productiva en 17 ramas de las 28 que participaba para el año de 1982 en que se inició el proceso. En el cuadro No.5 se da una lista de estas ramas, con el número de entidades desincorporadas en cada caso.

Cuadro No. 5

RAMAS DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL EN LAS QUE SE HA RETIRADO LA PARTICIPACION ESTATAL

RAMAS	DESINCORPORACION
TOTAL	159
Automóviles	3
Camiones, autobuses y motores	17
Cemento	4
Electrónica	3
Enseres Domésticos	11
Farmacéutica	5
Fundición	4
Industrias Diversas	22
Manufacturas Metálicas	7
Manufacturas Siderúrgicas	17
Maquinaria y Equipo Ligero	11
Papel y Celulosa	7
Petroquímica Secundaria	12
Química	6
Refrescos	7
Textil y de la Confección	19
Tractores	4

Fuente: SEMIP. Cuadernos de Divulgación No.72. 1988 p.13

Resulta interesante puntualizar, que éstas 17 ramas concentran el 52% de las desincorporaciones autorizadas en el sector industrial, que equivalen a 159 empresas de las 308 designadas a depurar.

Tales desincorporaciones están regidas por tres criterios a saber:

1. Eran áreas que se consideraban como no recomendables o complementen-

tarias ya que en dichas ramas predominaba la inversión de los particulares, por lo que no requerían la participación directa del Estado.

2. En ramas en las que se debía llevar a cabo una reestructuración financiera, que el Gobierno Federal no estaba en condiciones de realizar por restricciones financieras.
3. Por exigencias de Reconversión Industrial que el Estado no podía afrontar en ramas como la de tractores, camiones, autobuses y motores, pues se necesitaban recursos para implementar tecnologías avanzadas. 27/

Con la desincorporación, el sector industrial paraestatal participa actualmente en 11 ramas estratégicas y prioritarias a través de 92 entidades, 26 de las cuales son matrices y 66 son filiales. (Ver Cuadro 6)

Las 11 ramas estratégicas y prioritarias donde el gobierno conserva su participación son: petróleo y petroquímica básica, electricidad, energía nuclear, fertilizantes, siderurgia, minerometalurgia, azúcar, astilleros, equipo ferroviario, camiones, autobuses y motores, maquinaria y equipo pesado y tubería. (Ver Cuadro No. 6)

Cuadro No. 6

UNIVERSO VIGENTE DE EMPRESAS PUBLICAS, POR MATRICES Y FILIALES  
1988

MATRICES	FILIALES
<u>Petróleo y petroquímica básica</u>	
1. Petróleos Mexicanos	3
2. Instituto Mexicano del Petróleo	-
<u>Electricidad</u>	
3. Comisión Federal de Electricidad	-
4. Inst. de Investigaciones Eléctricas	-
<u>Energía Nuclear</u>	
5. Inst. Nacional de Investigaciones Nucleares	-
<u>Fertilizantes</u>	
6. Fertilizantes Mexicanos S.A.	-
	CONTINUA...

Cuadro No. 6  
UNIVERSO VIGENTE DE EMPRESAS PUBLICAS, POR MATRICES Y FILIALES  
1988

MATRICES	FILIALES
<u>Siderurgia</u>	
7.Sidermex	25
8.Inst. Mexicano de Investigaciones Siderurgicas	-
<u>Minerometalurgia</u>	
9. Comisión de Fomento Minero	-
10.Consejo de Recursos Minerales	-
11.Fideicomiso de Minerales No Metálicos	-
12.Azufrera Panamericana	1
13.Cía.Exportadora del Itsmo	1
14.Minera Carbonífera del Rio escondido	1
15.Roca Fosfórica Mexicana	-
16.Exportadora del Sol	1
17.Cía.del Real del Monte de Pachuca	-
<u>Azúcar</u>	
18.Azúcar S.A. de C.V.	32
<u>Astilleros</u>	
19.Astilleros Unidos S.A. de C.V.	2
20.Constructora Nal. de Carros de Ferrocarril	-
<u>Camiones, Autobuses y Motores</u>	
21.Diesel Nacional S.A.	-
<u>Maquinaria y Equipo Pesado</u>	
22.Cía. de Manufacturas Metálicas Pesadas	-
23.Grupo Industrial NKS,S.A. de C.V.	-
24.Turalmex	-
25.Turbinas y Equipos Industriales	-
<u>Tubería</u>	
26.Productos Mexicanos de Tubería	-
TOTAL	66

Fuente: Idem. P.15-16

Dentro de las actividades estratégicas en que el Estado dirige su actividad tenemos tres ramas a saber: petróleo y petroquímica básica; electricidad y energía nuclear, las cuales son cubiertas por PEMEX y Comisión Federal de Electricidad.

En lo concerniente a la magnitud del proceso de desincorporación del Sector Industrial Paraestatal en cuanto a los agregados económicos y financieros, PEMEX y Comisión Federal de Electricidad representan el 82.1% de los activos totales, el 80.6% de los pasivos totales, el 75.5% de ventas netas y el 60.9% del empleo.

Mientras que las empresas desincorporadas o en proceso, constituyen proporciones muy bajas en relación a las cantidades totales del sector como es el 3.4% de activos, 4.9% de pasivos y 15.6% de empleo como se puede observar en el cuadro No.7.

Sin embargo, si se excluye PEMEX y CFE de los totales del sector, las proporciones de la desincorporación se elevan sensiblemente. "Así, su participación en los activos totales ascenderían a 19.0 por ciento, en los pasivos totales 25.3 por ciento, en los apoyos fiscales a 16.5 por ciento y en el empleo al 39.9 por ciento." 28/

La SEMIP asegura que estas cifras corresponden en su mayor parte a las 17 ramas en las que el Estado abandono su participación y en la rama azucarera, minera y siderurgica en las que se intensifico la reestructuración, por lo cual los datos anteriores reflejan la dispersión en que fueron utilizados los recursos disponibles en ramas y empresas poco significativas para el país.

En este sentido, se puede aseverar que este proceso de desincorporación a contribuido a que el Estado centre su acción específicamente en las ramas de petróleo y energía eléctrica y nuclear, que son de suma importancia para la economía mexicana.

#### 4.4.2 SECTOR PARAESTATAL

Con respecto a la evolución del proceso de desincorporación del Sector Paraestatal en su conjunto tenemos los siguientes resultados.

---

28/ semip. Op.Cit. p.20

Para diciembre de 1982 el sector paraestatal estaba integrado por "1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos." 29/

A estas 1,155 se le adicionaron 61 empresas que fueron creadas en la administración del presidente Miguel de la Madrid. Estas 61 entidades estaban conformadas por 17 organismos descentralizados, 31 empresas mayoritarias, 6 minoritarias y 7 fideicomisos.

De esta forma, el universo de empresas paraestatales esta representado por 1,216 entidades, las cuales se redujeron a 446 como resultado del proceso de venta, liquidación, fusión y transferencias.

Este proceso de desincorporación se divide en tres etapas, en opinión del Lic. Pichardo Pagaza, la primera abarca de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera de diciembre de 1987 a agosto de 1988.

Cuadro No. 7

SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL, INDICADORES ECONOMICOS Y FINANCIEROS DEL PROCESO DE REDIMENSIONAMIENTO a/ (Porcentajes)

	Activos	Pasivos	Ventas	Gasto	Apoyos	Empleo
	Totales	Totales	Netas	Prog.	Fiscal	Direc.
TOTALES	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<u>Universo Vigente</u>	96.6%	95.1%	92.9%	88.3%	91.6%	84.4%
PEMEX Y CFE	82.1%	80.6%	75.5%	55.5%	49.1%	60.9%
Otras	14.5%	14.5%	17.4%	32.8%	42.5%	23.5%
<u>Emp. Desincor.</u>	3.4%	4.9%	7.1%	11.7%	8.4%	15.6%
Ventas	2.7%	3.4%	6.6%	10.9%	7.0%	11.1%
Liquidación	0.6%	1.4%	0.3%	0.6%	1.1%	3.0%
Otros Procesos	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	1.5%

a/ Datos Preliminares. Estimaciones a precios constantes, con datos al 31 de Diciembre de 1987.

Fuente: SEMIP. Op. Cit. p.19

29/ Pichardo Pagaza. Op. Cit. p.75

En el primer período se sujetaron a liquidación empresas que pertenecían a la rama azucarera, minera, servicios financieros y construcción, mientras que fueron sometidas a extinción los fideicomisos que se dedicaban a servicios financieros y profesionales. Asimismo, se fusionaron entidades ubicadas en el área de servicios financieros y de la industria pesquera y se transfirieron a los estados aquellas empresas dedicadas a la producción industrial y servicios urbanos. La venta de entidades se da en las áreas automotriz, equipo de transporte y siderurgia. 30/

En la segunda etapa se intensifica el proceso de reestructuración del sector paraestatal y se depuran entidades en un mayor número de áreas.

Las liquidaciones se llevan a cabo en las ramas de servicios de esparcimiento, en actividades agrícolas, pecuarias y forestales, algunas en el servicio de transporte y servicios inmobiliarios y en la construcción.

Las entidades sujetas a extinción se ubican en las actividades culturales, educativas y de servicios administrativos y financieros para la construcción habitacional. Las fusiones se realizaron en servicios de esparcimiento, agrícola, minero-metalúrgica y servicios de comunicación. Las transferencias se dirigen a las áreas de servicios urbanos, el ramo textil y agroindustrial. (Según la información de la Contraloría General de la Federación)

Un caso de especial atención merecen las empresas en venta, ya que hay una diversificación más amplia que en los procesos anteriores. En este caso las enajenaciones se dirigen a las siguientes áreas: agroindustrial, forestal, papel y cartón, textil, aparatos electrodomésticos, refrescos y aguas gaseosas; cemento, resinas sintéticas, productos químicos, azúcar, turismo y siderurgia.

Aunado a lo anterior, en mayo de 1986 entra en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales que establece que las empresas de participación minoritaria y fideicomisos dejan de pertenecer al universo paraestatal. (40 empresas y 8 fideicomisos)

---

30/ Cfr. Pichardo Pagaza Ignacio. Op. Cit. p.75-76

En la tercera etapa que es "a partir de diciembre de 1987, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, el Gobierno Federal asume, entre otros compromisos el de continuar y profundizar en la reestructuración del sector paraestatal, así como acelerar su ejecución." 31/

Las empresas sometidas a liquidación realizaban sus actividades en servicios inmobiliarios y de construcción; industria pesquera; servicios profesionales relacionados con la comunicación; farmacéutica y petroquímica secundaria.

Las fusiones se llevaron a cabo en el área de abonos y fertilizantes, servicios inmobiliarios, en la editorial, silvicultura, servicios y manganeso y siderurgia. Las transferencias se dirigieron al área minera y desarrollo turístico.

La venta de empresas del Estado se orientaron a las áreas: azucarera, industria pesquera, productos metálicos, beneficio y molienda del café, productos petroquímicos, siderurgia, automotriz, comercio y otras industrias y servicios.

"En resumen, consolidando las cifras correspondientes a las tres etapas en que se ha dividido la reestructuración del sector paraestatal mexicano, se tiene que durante el periodo de diciembre de 1982-agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, siendo 260 liquidación, 136 extinción, 80 fusión, 28 transferencias y 218 ventas, los que sumados a 48 desincorporaciones vía Ley señaladas anteriormente, arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporar, (...)" 32/

Lo anterior significa una reducción del 63% de entidades paraestatales de las 1216 existentes en la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Según Ignacio Pichardo, de estos "722 procesos autorizados hasta el 31 de Agosto de 1988 habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir 464 procesos en total." 33/

31/ Idem. p.79

32/ Pichardo Pagaza Ignacio. Op. Cit. p.81

33/ Idem. p.81

Con la venta de empresas, el Estado deja de participar en 15 empresas turísticas; 13 dedicadas a la elaboración de alimentos; 13 de ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y accesorios eléctricos y electrónicos; 12 dedicadas a la construcción y ensamble de equipo de transporte y sus partes; 11 de la industria química y 11 de la industria maderera y del papel. \*/

Con las ventas en proceso se adicionan, 32 empresas dedicadas a la elaboración de alimentos; 12 dedicadas a la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte; 6 de la industria química y 6 de la metálica básica.

#### 4.5 IMPACTO DE LA POLITICA DE REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN LOS INDICADORES ECONOMICOS Y FINANCIEROS MAS IMPORTANTES.

De un universo existente de 1216 empresas<sup>34/</sup> paraestatales en la Administración del Miguel de la Madrid, con el proceso de reestructuración que abarca el periodo de diciembre de 1982 a agosto de 1988, éste se redujo a 446 entidades. Lo anterior es el resultado de la desincorporación de 770 entidades, de las cuales 260 se liquidaron, 136 se extinguieron, 80 se fusionaron, 28 se transfirieron a los estados, 218 se sometieron a venta y 48 se desincorporaron vía Ley. (Ver apartado 3.4.2)

Si a los 770 le restamos las desincorporaciones vía Ley nos quedan 722 procesos autorizados, sin embargo sólo se concluyeron 464 procesos en total.

Como punto de partida se evaluará este proceso de desincorporación dentro de las cuentas de producción del sector público que comprenden 235 entidades, que representan el 90% del valor de la producción del sector paraestatal.

El impacto de la desincorporación dentro del Producto Interno Bruto del Sector Público tiene un peso de 2.1%, mientras que este porcentaje se eleva al 2.9% al tomar en cuenta sólo el PIB del Sector Paraestatal y si a este último se le excluye la participación de PEMEX la proporción se incrementa a 10.5%, mientras que la desincorporación en empresas no financieras representa el 3.2%, las de control directo el 1.3% y las de control indirecto el 9.4%. (Ver Cuadros No. 8 y 9)

\*/ Cfr. Gazca Zamora Jose. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales en México y su privatización 1983-1988." Comercio Exterior Vol. 39, No. 2, febrero 1989 p. 154.



Cuadro No. 8

EFFECTO DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL PIB, DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Millones de Pesos Corrientes

(Porcentajes)

	1983 a/		
	PIB de Emp. Pub.b/	PIB Emp. Desinc. b/	%
Total con PEMEX	3 125 226	91 742	2.9%
Total sin PEMEX	873 028	91 742	10.5%
Total no Financiero	2 878 340	91 742	3.2%
-Sin PEMEX	626 142	91 742	14.6%
De Control Directo	2 494 175	32 147	1.3%
-Sin PEMEX	241 977	32 147	13.3%
De Control Indirecto	631 051	59 595	9.4%
-No Financieras	384 165	59 595	15.5%
-Financieras	286 886	-	-

a/ Se tomo 1983 como año de referencia debido a que en este año el proceso de desincorporación todavía no se reflejaba en los agregados económicos. En los años posteriores a 1983 las desincorporaciones se contabilizaron, por lo cual al tomar un año más reciente como base habría conducido a resultados poco confiables.

b/ Incluye Cía. Minera de Cananea. (Se estima restando a las ventas de 1983, el costo de ventas, excluido de este último rubro los sueldos y salarios. El PIB estimado es de 5,295 millones de pesos)

Fuente: Pichardo Pagaza Ignacio. Op. Cit. p.90

"Por otra parte, tomando como base de análisis el universo de empresas comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983, se puede observar que el peso de las desincorporaciones en el presupuesto total representa el 10%. Si se excluye al Sector Paraestatal controlado presupuestalmente, el peso de las desincorporaciones asciende al 17%<sup>35/</sup>

<sup>34/</sup> Para 1982 existían 1155 empresas públicas a las cuales se le sumaron 61 que se crearon en la Administración de Miguel de la Madrid, de estas últimas 10 se sometieron al proceso de desincorporación y 6 se desincorporaron vía Ley. Pichardo Pagaza. Op. Cit. p.82

<sup>35/</sup> Pichardo Pagaza. Op. Cit. p.91

Según Ignacio Pichardo, el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación por sectores institucionales nos muestra que el mayor peso de las desincorporaciones se da en el sector Comunicaciones y Transportes con el 30%, en el de Agricultura y Recursos Hidráulicos con el 28% y en el sector de Energía Minas e Industria Paraestatal excluyendo a PEMEX nos da el 61%

Cuadro No. 9

EFFECTOS DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL PIB DEL SECTOR PUBLICO  
Millones de Pesos Corrientes con base 1970  
(porcentajes)

	1983 a/	
	PIB SECTOR PUBLICO	PIB EMPRESAS DESINCORPOR. %
TOTAL DEL SECTOR PUBLICO	4 388 217.6	92 187.0 2.1%
<u>Gran División</u>		
I. Agropecuario, silvicultura y pesca.	-5 013.4	415.3 n.s. b/
II. Minería c/	1 855 370.6	9 005.4 0.5%
-Sin PEMEX	30 454.6	9 005.4 29.6%
III. Industria Manufacturera	627 837.9	63 648.5 10.5%
-Sin PEMEX	200 555.3	63 648.5 31.7%
V. Electricidad	155 357.9	- -
VI. Comercio, restaurantes y hoteles.	-28 959.7	1 511.2 n.s.
VII. Transporte, almacenamiento y comunicaciones.	279 581.6	17 606.2 6.3%
VIII. Servicios Financieros, seguros y bienes inmuebles.	247 504.3	s.d. d/ s.d.
IX. Servicios Comunales, sociales y personales.	1 268 086.5	s.d. s.d.

a/ Vease nota del Cuadro No.8

b/ n.s.=no significativo

c/ Incluye Cía, Minera de Cananea

d/ s.d.= sin dato

Fuente: Idem. p.92

Con respecto a los ingresos de las entidades desincorporadas, estos representan el 8.1% del total, sin embargo, a nivel sectorial el mayor peso lo abarcan las comunicaciones y transportes; desarrollo urbano y ecología y pesca con el 33.4%, 27.5% y 12.5% respectivamente. (Ver Cuadro No.10)

El valor de los activos de las empresas desincorporadas es del 9.3% del total de entidades y la mayor proporción se da en comunicaciones y transportes con el 21.6% de activos, seguido del sector pesca con el 16.9%. (Ver Cuadro No.10)

Cuadro No.10

UNIVERSO DE ENTIDADES SUJETAS A AUDITORIA EXTERNA EN 1983 a/

ACTIVOS

	Porcentaje de los activos de entidades sujetas a desincorporación.	Porcentaje Ingresos de entidades a desin.
No Coordinadas Sect.	-	-
Gobernación	3.8%	9.1%
Hacienda y Crédito Público.	14.2%	0.6%
Defensa Nacional	-	-
Agricultura y R.H.	10.7%	10.8%
Comunicaciones y T.	21.6%	33.4%
Comercio	1.8%	1.1%
Educación	0.9%	0.2%
Salud	-	-
Trabajo y Prev. S.	0.1%	0.1%
Reforma Agraria	-	-
Pesca	16.9%	-
Procuraduría Gral.R.	8.5%	7.3%
Energía, Minas e Ind.	11.4%	27.5%
Desarrollo Urbano y Ecol.	4.3%	3.2%
Turismo	-	-
Programación y Presup.	0.3%	0.1%
Departamento D.F.	9.3%	8.1%

a/ Vease nota del Cuadro No.8

Fuente: Idem. p.97

En lo concerniente a los efectos del proceso de desincorporación dentro de la industria estatal, tenemos los siguientes datos: la participación de las empresas desincorporadas en el valor bruto de la producción de la industria manufacturera estatal no petrolera representa el 30.4%, en el PIB el 31.5% y en el empleo 22.2%. (Ver Cuadro No. 11)

Cuadro No. 11

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS EN LA PRODUCCION BRUTA Y EN EL EMPLEO DE LA INDUSTRIA ESTATAL NO PETROLERA EN 1983.

	VBP	PIB	EMPLEO
	%	%	%
Empresas en Venta desde 1985	30.4%	31.5%	22.2%
Fundidora de Monterrey.	5.2%	-	3.4%
TOTAL	35.6%	-	25.6%

Fuente: Delgado S. Orlando y Jorge Machado. La Industria Estatal Antes y Después de la Privatización. Mimeo. División de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, julio de 1988. p.26

En cuanto al proceso de venta dentro de la industria estatal, la desincorporación abarca 24 ramas de las 35 en que participa, observándose un total abandono en 15 ramas como se puede observar en el cuadro 12)

De estas últimas sobresalen Vehículos y Automóviles; otros productos alimenticios; química básica; resinas sintéticas y fibras artificiales y productos metálicos estructurales que representan el 20.5% del efecto total.

"El análisis por tipo de bien permite constatar que el Estado se retira totalmente del consumo duradero y casi totalmente de los bienes de capital, donde sólo conservará un par de astilleros y la construcción de carros de metro y ferrocarril." 36/

36/ Delgado S. Orlando Y Jorge Machado. La Industria Estatal Antes y Después de la Privatización. Mimeo. División de Posgrado de la Facultad de Economía. UNAM, Julio de 1988 p.27

Los bienes de consumo no duradero e intermedios no petroleros tienen una considerable disminución de la participación del Estado.

En los bienes de consumo duradero el Estado se retira totalmente de las ramas de preparación de frutas y legumbres; refrescos embotellados; prendas de vestir y productos medicinales. Y en los intermedios no petroleros el Estado abandona las ramas de hilados y tejidos de fibras blandas; química básica; resinas sintéticas y fibras artificiales; otros productos de minerales no metálicos e industrias básicas de metales no ferrosos. (Ver Cuadro No, 12)

Con el retiro del Estado en la producción de bienes de consumo duradero y de capital se deja en manos de la iniciativa privada nacional y extranjera el liderazgo del proceso industrial de México y se relega al Estado a participar en la producción de insumos de uso difundido.

Finalmente "se puede concluir que el proceso de desincorporación no ha tenido efectos macroeconómicos relevantes, ya que los distintos porcentajes registrados sobre el peso de la desincorporación fluctúan entre el 2 y 15%. No obstante el proceso de desincorporación en algunas ramas o sectores donde no se ha considerado necesaria la intervención del Estado ha sido intenso, incluso retirándose totalmente su participación. Así el sector paraestatal tiene una nueva dimensión, tanto en términos de tamaño como de cobertura, que le permitirá cumplir con mayor eficacia los objetivos que tiene asignados." 37/

Cuadro No.12

## EFECTOS DE LA DESINCORPORACION EN LA INDUSTRIA ESTATAL

(Datos en Porcentajes de la Produccion Bruta)

RAMA	Importancia de la rama	Participación Estatal		Efecto Total $\frac{1}{4}$
	en la Ind. Estatal No Petrolera 1982	en la rama En 1982	Luego Venta	
	1	2	3	4
<u>Bienes de consumo no duradero</u>	<u>20.4</u>			<u>9.9</u>
12 Preparación de frutas y legumbres	0.0	0.3	0.0	0.0
16 Azucar	9.1	63.7	50.0	1.9
19 Otros productos alimenticios	9.7	26.5	8.0	6.8
22 Refrescos embotellados	0.2	0.8	0.0	0.2
27 Prendas de Vestir	0.1	0.3	0.0	0.1
38 Productos Medicinales	0.0	0.1	0.0	0.0
40 Otras Ind. Químicas	1.3	4.3	1.5	0.9
<u>Bienes de Consumo Duradero</u>	<u>13.3</u>			<u>13.3</u>
53 Aparatos Electrodomésticos	0.6	5.6	0.0	0.6
56 Vehículos Automoviles	9.9	18.5	0.0	0.6
57 Carrocerías y partes aut.	2.8	8.6	0.0	2.8
<u>Bienes Intermedios no petroleros</u>	<u>43.1</u>			<u>15.2</u>
24 Hilados y tejidos fibras blandas	1.1	2.9	0.0	1.1
25 Hilados y tejidos fibra dura	0.8	20.0	6.7	0.1
29 Aserraderos incluso triplay	0.6	4.2	2.0	0.3
31 Papel y carton	1.9	6.2	3.1	0.9
35 Química Básica	1.3	9.4	0.0	1.3
37 Resinas Sintéticas y Fib. Art.	1.3	6.1	0.0	1.3

Continúa...

$$\frac{1}{4} = 1 \times (2 - 3) / 2$$

Fuente: Idem. p. 28 y 29.

Cuadro No.12

## EFECTOS DE LA DESINCORPORACION EN LA INDUSTRIA ESTATAL

(Datos en porcentajes de la produccion bruta)

RAMA	Importancia de la rama	Participación Estatal		Efecto Total <sup>1/</sup>	
	en la Ind. Estatal No Petrolera 1982	en la rama			
	1	En 1982	Luego Venta	3	4
<u>Bienes Intermedios No Petroleros</u>	<u>36.1</u>				<u>10.2</u>
45 Otros Prod. de Min.No Metalicos	0.2	0.7	0.0		0.2
46 <sup>2/</sup> Otras Ind. Básicas del Hierro,Acero.	34.7	54.8	40.0		9.4
47 Ind. Básicas de metales no ferrosos	0.1	0.6	0.0		0.1
50 Otros Productos Metálicos	1.1	3.6	1.8		0.5
<u>Bienes de Capital</u>	<u>6.9</u>				<u>3.5</u>
48 Muebles y Accesorios Metalicos	0.7	11.5	0.0		0.7
49 Productos Metalicos Estructurales	1.2	13.5	0.0		1.2
51 Máquinaria y equipo no electrico	0.9	2.5	0.0		0.9
58 Equipo y Material de Transporte	4.1	61.7	50.6		0.7
TOTAL DE LA INDUSTRIA NO PETROLERA	<u>83.7</u>				<u>41.9</u>

$$1/ 4 = 1 \times ( 2 - 3 ) / 2$$

2/ Incluye la quiebra de Fundidora de Monterrey.

Fuente: Idem. p. 28 y 29.

#### 4.6 LA DESINCORPORACION ACELERADA DE EMPRESAS PUBLICAS EN 1989 y 1990.

El proceso de desincorporación llevado a cabo en la administración del presidente Miguel de la Madrid todavía no termina, pues con la prolongación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico se inicia el aceleramiento de la desincorporación del sector paraestatal mexicano.

Es así como en el segundo semestre de 1989 se venden dos empresas paraestatales de suma importancia como son Mexicana de Aviación y Telefonos de México y para diciembre de 1989 se anuncia la desincorporación de 42 paraestatales.

El aceleramiento de la desincorporación se explica por el compromiso del gobierno de sanear sus finanzas públicas y paralelamente mantener la estabilidad de los precios de los bienes y servicios que produce el sector público con el fin de contribuir a que la espiral inflacionaria no se incremente.

El Estado al estar en banca rota no podía mantener por largo tiempo los precios estables de los bienes que produce, por lo tanto con la venta de algunas de sus empresas "el sector público podía generar ingresos importantes y al mismo tiempo, eliminaría de la contabilidad pública las perdidas previstas en varias paraestatales. Sin embargo para que la venta pudiera concretarse rápidamente, las entidades ofrecidas debían ser atractivas para el capital privado." <sup>38/</sup> Ello explica la venta de Telefonos de México y Mexicana de Aviación.

Por su parte, el presidente Salinas de Gortari asegura que no se deben de distraer los recursos en empresas que son viables, pero que no contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de la población como son el abastecimiento de agua potable, el alumbrado, la construcción de escuelas, etc.

El Estado tiene que recobrar su capacidad de cumplir con los reclamos sociales fundamentales. Y ello no va a suceder, si con los recursos con que cuenta persiste en atacar todos los campos. "Por eso, reitero mi ejemplo: la desincorporación de Mexicana de Aviación obedeció a que tuvimos que responder a la pregunta: vamos a utilizar los recursos para 20 o 30

<sup>38/</sup> Orozco Juan. Op. Cit. p.21



aviones que requiere la flota mexicana, o para resolver los problemas. \_  
de agua potable en las colonias populares." 39/

En este contexto, el presidente considera que hay que dar supremacía \_  
a los reclamos sociales, en esta época de escasez de recursos del Esta-  
do.

Lo anterior confirma la idea de que el gobierno ante la crisis fis-  
cal, tiene que vender sus empresas para obtener ingresos importantes en  
el corto plazo y con esto disminuir a su vez, los gastos en inversiones  
que son necesarias para la modernización de sus empresas y paralelame-  
nte reducir los subsidios, con lo cual los recursos liberados por estos \_  
conceptos, se pueden utilizar para la satisfacción de las necesidades \_  
básicas de la población en su conjunto.

Por otra parte, en el primer año de gobierno del presidente Salinas \_  
de Gortari, desciende la participación del gobierno en las áreas de Tele-  
fonía, petroquímica básica, comunicaciones y transporte, minera y abasto-  
popular, con la desincorporación de Telmex, la reclasificación de va-  
rios productos petroquímicos básicos en secundarios, con las coinversio-  
nes y concesiones de obras públicas a los particulares en las áreas de  
de electricidad y comunicaciones y transporte; con la desincorporación  
de Mexicana de Aviación y varias industrias de la Conasupo y la quie-  
bra de la Minera de Cananea.

La desincorporación de Telmex "responde a la decisión del gobierno \_  
de retirarse gradualmente de áreas que no son estratégicas y que, como  
en el caso del servicio telefonico, requieren de una importante inyec-  
ción de recursos y la incorporación de modernas tecnologías." 40/

Así esta empresa se somete a un proyecto de modernización que contri-  
buirá a mejorar el servicio y ampliar las líneas telefonicas en el \_  
país.

Con el proyecto de modernización en Telmex se prevee una participa-  
ción de 75% del capital privado nacional y extranjero, quedando el Esta-  
do como socio con una participación del 25% de las acciones de la em--

---

39/ García Soler L. "Acuerdo Democrático más allá del Debate Político"  
Jueves de Excelsior Año 67, No. 3503, septiembre 7 de 1989. p.9

40/ Vidal Javier. "Hasta el 75% para la IP, en Telmex." "El Financiero  
Dir. Rogelio Cardenas, 15 de sep. de 1989, primera plana.

presa y los trabajadores también tendrán acceso a las acciones de la misma bajo el régimen de coparticipación.

Cabe mencionar que antes de la desincorporación de Telmex el gobierno tenía el 56.2% del capital social de la empresa y la iniciativa privada el 43.8%.

Con este régimen de propiedad de la empresa y la modernización de la misma se espera lograr la eficiencia del servicio telefónico que es el eje del sistema de telecomunicaciones.

En cuanto a la reclasificación de varios productos petroquímicos de básicos a secundarios, el gobierno explica que ello permitirá liberar recursos públicos para estimular la producción nacional de petroquímica básica y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, nosotros sabemos que con esta reclasificación, la iniciativa privada puede participar en la elaboración de productos estratégicos.

Por el lado de las comunicaciones y transportes el Estado ha permitido la coinversión y concesiones de obras públicas a la iniciativa privada, puntualizando que cuando se recupere la inversión las obras se revertirán a propiedad de la nación. Lo anterior coadyuvará a generar empleo, operar maquinaria subutilizada y a modernizar el sistema carretero. 41/

Con respecto a la generación de energía eléctrica el presidente Salinas de Gortari informa que según el dictamen de la Cámara de Diputados la Cía. de Luz y Fuerza del Centro deja de estar en liquidación y se convierte en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. 42/

Con la medida anterior podrá participar la iniciativa privada en las acciones de la empresa, tomando en cuenta que el Estado mantendrá el control y la propiedad de la industria eléctrica por mandato constitucional.

El desarrollo histórico de la CFE nos muestra, que ésta ha contribuido a la industrialización y al progreso de nuestro país, por tal motivo

---

41/ Salinas de Gortari C. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 1-Noviembre-1989. p.39

42/ Aranda Humberto. "La IP a la industria eléctrica: CSG" Excelsior Dir. Regino Díaz, 15-Dic.-1989, México D.F., p.1 y 10

seguirá siendo responsabilidad exclusiva del Estado, el cual se encargará de la construcción, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica del país.

Es importante puntualizar que al suspenderse la liquidación de la industria eléctrica y convertirla en un organismo descentralizado del gobierno se asegura la supervivencia del Sindicato Mexicano de Electricistas que es el más antiguo del país. (75 años de existencia)

El presidente Salinas de Gortari considera que este sindicato debe contribuir al mejoramiento de la empresa mediante el esfuerzo conjunto de todos los trabajadores que culmine en el crecimiento de la misma. Asimismo, afirma que es necesario el incremento de inversiones y de nuevas tecnologías para lograr la modernización de la industria eléctrica.

Por otra parte, la desincorporación de Mexicana de Aviación responde a la necesidad de modernizar la flota aérea Mexicana, por lo que se debe de contar con cuantiosos recursos que el Estado no tiene. Ante esta situación se tuvo que proceder a la venta de la empresa, en la que tendrían acceso a las acciones el sector privado y social.

Este tipo de desincorporación es positiva porque refuerza el carácter mixto de la economía al participar en la propiedad de la empresa el sector social, privado y público.

El proceso de reestructuración de la Conasupo consta de la venta de nueve grandes plantas industriales, la transferencia de 25 supermercados y 589 conasupers.

El sistema Conasupo se integra con las siguientes filiales "Buruconsa (Bodegas Rurales Conasupo S.A.), que realiza las funciones de almacenamiento; Diconsa (Distribuidora e impulsora Comercial Conasupo); Impecsa (Impulsora de Pequeño Comercio, S.A.) y Liconsa (Leche Industrializada Conasupo S.A.), que realiza funciones de comercialización. Asimismo Iconsa (Industrias Conasupo S.A.) Y Miconsa (Maíz Industrializado Conasupo S.A.) que realizan procesos industriales y FIA, que es el organismo financiero." 43/

De los anteriores organismos, con el proceso de desincorporación sólo desaparece Iconsa al ponerse a la venta 9 de sus plantas y Buruconsa

transferirá a Almacenes Nacionales de Depósito, sus bodegas e instalaciones cercanas a las zonas urbanas.

El director general de la Conasupo, Ignacio Ovalle explico que con este proceso se espera ampliar el suministro de alimentos básicos de 30 millones de mexicanos a 50 millones que representan el 90% de las clases pobres de nuestro país, ya que se dejará de abastecer a tiendas particulares que especulan con los productos entregados y ya no se darán dotaciones de granos subsidiados a industriales que no los expandan a precios controlados.

Cabe hacer mención que la Conasupo es una de las mayores responsables del déficit del sector paraestatal, debido a los precios bajos de los granos básicos y de los productos de consumo popular, con los que abastece a la población de bajos recursos.

En este sentido, la venta de las nueve industrias de la Conasupo parecería obedecer a una medida del gobierno para disminuir las presiones que esta ejerce sobre las finanzas públicas.

Así, para el 31 de diciembre de 1985 el Gobierno Federal otorgo un subsidio a la Conasupo de 464,444 millones de pesos de un total autorizado por 466,613 millones de pesos. (Ver Cuadro No.13)

Cuadro No.13

SUBSIDIOS AUTORIZADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL A LA CONASUPO EN 1985  
(Millones de Pesos)

Concepto	Millones de pesos
Subsidios autorizados para:	
Operación	\$344 926
Aplicar a la Industria	\$100 915
Incrementar el patrimonio	<u>\$18 603</u>
Subsidio recibido y aplicado	\$464 444
Subsidio autorizado por el Gobierno Federal	<u>\$466 613</u>
Subsidio Autorizado pendiente de recibir	\$2 169

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral. Estados Financieros de las Entidades Paraestatales. Vol. III, No. 5.03, septiembre de 1986 p.145.

Aunado a los crecientes subsidios que otorga el gobierno a la Conasupo, ésta tiene un gran endeudamiento externo que equivale a 1,336.4 millones de dólares para el año de 1986.

"Con fecha de abril de 1986, se firmó un convenio entre Conasupo y el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se estipula que con esta fecha el Gobierno Federal asume la cantidad de 1,336.4 millones de dólares norteamericanos que Conasupo adeuda a diversas instituciones financieras y que representan el total de su deuda reestructurada; (...)." 44/

En dicho convenio se estipula que la asunción de pasivos por el gobierno le condiciona a la Conasupo el cumplimiento de compromisos, requisitos y mecanismos que garanticen el logro de su cambio estructural, de su reordenamiento integral y su rehabilitación financiera.

Por otro lado, de las desincorporaciones llevadas a cabo en el primer año de gobierno del presidente Salinas de Gortari, nos resta citar la quiebra de la Cía. Minera de Cananea y su nuevo régimen de propiedad.

La Minera de Cananea tuvo que declararse en quiebra porque ya no podía hacer frente a las obligaciones con sus trabajadores, acreedores y proveedores. En adición a lo anterior, el gobierno tenía que darle un subsidio superior a un millón de millones de pesos para mantener a la empresa en números negros.

"Al 30 de junio de 1989 su pasivo a menos de un año era casi un billón y medio de pesos frente a un activo circulante de sólo 125 mil 960 millones. Es decir, por cada peso adeudado a corto plazo sólo se contaba con ocho centavos de activo circulante." 45/

De lo anterior se infiere que era insostenible la situación de la minera de Cananea y ante la cesación de pagos a los acreedores se tuvo que declarar en quiebra esta entidad.

Esta decisión le evitó al Gobierno Federal tener que asumir pasivos del orden de un billón 600 mil millones de pesos, lo que significa un abatimiento del peso de las finanzas públicas en cuanto a subsidios y endeudamiento de la Minera de Cananea.

Para el 10 de enero de 1990 el director general de Nafinsa, José Para

44/ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral. Estados Financieros de las entidades paraestatales. Vol. III, No. 5.03, septiembre de 1986 p. 148

mo anuncia la desincorporación de la minera para el primer semestre \_ de 1990, bajo la premisa de sanearla operativa y financieramente.

Es así como esta compañía vuelve a iniciar sus actividades bajo nuevas condiciones a saber:

1. La propiedad de los trabajadores en la empresa, junto con la participación de la iniciativa privada y el sector público lo cual refuerza el carácter mixto de la economía.
2. Abatimiento del peso sobre las finanzas públicas.
3. Fortalecimiento de la organización sindical.
4. Mejores perspectivas de ingreso.
5. Incremento de la productividad. 46/

Este tipo de desincorporación en la que los trabajadores pueden poser parte de las acciones de la empresa en coparticipación con el \_ sector público y privado es positivo para el desarrollo de la empre--sa, ya que es un incentivo para que los trabajadores produzcan más mercancías y de mejor calidad.

La desincorporación de empresas públicas llevada a cabo en 1989 que fue citada anteriormente no ha llegado a su fin, ya que el gobierno \_ anunció que se profundizará el proceso de adelgazamiento en 1990 en \_ respuesta a los lineamientos de política económica de la presente ad--ministración.

Así de un universo de 1,155 entidades existentes en 1982, se desin--corporaron 852 entidades para el mes de Enero de 1990, de las cuales \_ 685 están concluidas y 167 en proceso, lo que arroja un universo vigente de 368 empresas. De éstas últimas, 84 son organismos descentraliza--dos, 223 son empresas de participación estatal mayoritaria y 61 son fideicomisos. (Ver Cuadros No. 14 y 15)

Para el mes de Julio de 1990 entran en proceso de desincorporación \_ 912 empresas, donde 722 están concluidas y 190 en proceso, quedando un \_

---

45/ Peres Aceves Luis. "Precisiones sobre Cananea" Excelsior, Dir. Regi--no Díaz, 3 de septiembre de 1989, México D.F., p.11

46/ Salinas de Gortari C. Primer Informe de Gobierno. Secretaría de \_ la Presidencia. 1o. de Noviembre de 1989. p.44

universo de 310<sup>\*/</sup> entidades, lo que significa que se han desincorporado casi el 80% de las entidades propiedad del Estado. O expresado en otra forma, de un universo vigente de 1,155 entidades en 1982 queda solamente una quinta parte de empresas públicas al mes de Julio de 1990 como resultado del proceso de desincorporación.

De las 310 empresas vigentes, 84 son organismos descentralizados, 169 son empresas de participación estatal mayoritarias y 57 son fideicomisos. (Ver Cuadros No. 14 y 15)

Entre las empresas desincorporadas o en vías de desincorporación destacan: Aseguradoras, Ingenios, Industrias Pesqueras, Bancos, Fondos de Inversión y de Garantía, Compañías Mineras, Fideicomisos y Organismos Coordinados como la Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales Mexicanos y el Instituto Mexicano del Café.

Los resultados del proceso de desincorporación del sector paraestatal nos muestran que el Estado concentrará su participación en actividades estratégicas como el petróleo, energía eléctrica y generación de energía nuclear y algunas ramas manufactureras.

---

<sup>\*/</sup> Los resultados de la desincorporación según los datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, muestran que al mes de Julio de 1990 queda un universo de 308 entidades, sin embargo este total aumenta a 310, porque se crearon dos empresas en el mes de Junio y Julio. ( Ver Cuadro No.16)

Cuadro No. 14  
DESINCORPORACION DEL SECTOR PARAESTATAL  
DICIEMBRE DE 1982 A JULIO DE 1990

VIGENTES EN 1982	CREADAS EN 1982	<u>DESINCORPORACION</u>			VIGENTES <sup>1/</sup>	
		TOTAL	CONCLUIDAS	PROCESO	CANTIDAD	MES/AÑO
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)		
1,155	65	823	641	182	397	JUN-89
1,155	65	828	643	185	392	JUL-89
1,155	65	830	648	182	390	AGO-89
1,155	65	831	654	177	389	SEP-89
1,155	65	833	662	171	387	OCT-89
1,155	65	836	669	167	384	NOV-89
1,155	65	841	671	170	379	DIC-89
1,155	65	852	685	167	368	ENE-90
1,155	65	871	688	183	349	FEB-90
1,155	65	880	700	180	340	MZO-90
1,155	65	882	707	175	338	ABR-90
1,155	65	907	711	196	313	MYO-90
1,155	65	911	719	192	310 <sup>1/</sup>	JUN-90
1,155	65	912	722	190	310 <sup>1/</sup>	JUL-90

<sup>1/</sup> No incluye filiales bancarias ni entidades constituidas conforme a la legislación extranjera. Para el mes de Junio y Julio se crearon dos empresas en total.

Fuente: S.P.P. Dirección General de Política Económica y Social. 1990



Cuadro No. 15

ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES  
 DICIEMBRE DE 1982 A JULIO DE 1990

VIGENTES 1/		ORGANISMOS		FIDEICOMISOS
MES/AÑO	CANTIDAD	DESCENTRALIZADOS	EMP-PART EST-MAYOR	
JUN-89	397	88	241	68
JUL-89	392	88	237	67
AGO-89	390	88	236	66
SEP-89	389	88	236	65
OCT-89	387	88	234	65
NOV-89	384	88	232	64
DIC-89	379	88	229	62
ENE-90	368	84	223	61
FEB-90	349	84	204	61
MZO-90	340	84	196	60
ABR-90	338	84	194	60
MYO-90	313	84	169	60
JUN-90	310	84	169	57
JUL-90	310	84	169	57

1/ No incluye filiales bancarias ni entidades constituidas conforme a la legislación extranjera.

Fuente: S.P.P. Dirección General de Política Económica y Social. 1990

Cuadro No. 16

## DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

DICIEMBRE DE 1982 A JULIO DE 1990 1/

ENTIDADES DESINCORPORADAS A FIN DE:

TIPO DE PROCESO	DICIEMBRE DE 1982 A JULIO DE 1990 1/													TOTAL Dic-82 a Jul-90
	Dic-82 a Jul-89	Ago-89	Sep-89	Oct-89	Nov-89	Dic-89	Ene-90	Feb-90	Mzo-90	Abr-90	Myo-90	Jun-90	Jul-90	
LIQUIDACION	280	1	1	1	2	1	5	2	5		7			305
VENTA <u>2/</u>	240	1	(1)	1	1	2	1	18	2	2	16	1		284
EXTINCION	143	1				2	1	(1)	1			3	1	151
FUSION	85										1			86
LEY FED. ENT. P.	49						4		1		1			55
TRANSFERIDAS	31	(1)	1											31
<hr/>														
TOTAL DESINC.	828	2	1	2	3	5	11	19	9	2	25	4	1	912
ENT. NUEVAS	65											1	1	67
VIGENTES	392	390	389	387	384	379	368	349	340	338	313	310	310	310

1/ Universo Vigente en 1982: 1,155

2/ El Paréntesis indica cambio en el tipo de proceso de desincorporación.

Fuente: S.P.P. Dirección General de Política Económica y Social. 1990

### CONCLUSIONES

El Estado Mexicano ha jugado un papel fundamental en el desarrollo económico y social de nuestro país, ya que ha participado en actividades importantes como la creación de infraestructura, la producción de insumos para la industria y la agricultura y la elaboración de productos básicos para el consumo de la población de bajos recursos. Ello lo ha logrado a través del apoyo de las Empresas Públicas, ya que se han constituido en un instrumento del Estado para alcanzar los objetivos de política económica.

Por medio de las Empresas Públicas se ha mantenido la soberanía sobre los recursos naturales, se ha asegurado la producción suficiente de bienes y servicios de uso generalizado que son indispensables para el funcionamiento de la planta productiva, se ha contribuido al desarrollo regional y al mejoramiento del nivel de vida de la población, ya que en gran medida satisface las demandas sociales, como elevar el nivel de empleo y la construcción de obras de drenaje, alumbrado, vivienda, escuelas etc.

Lo anterior permite asegurar que lo que da sentido a la existencia de las Empresas Públicas es su papel en el desarrollo económico y social de México.

El apoyo que han brindado las entidades públicas al Estado Mexicano justifican su existencia, sin embargo, para el periodo de gobierno del Lic. Luis Echeverría éstas entidades crecieron desmesuradamente y se diversificaron sin ningún control.

El crecimiento y diversificación de las Empresas del Estado no se desarrolló sobre bases financieras sanas, lo que se explica por dos razones fundamentales a saber: el detrimento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el sector público que significó una transferencia de recursos del gobierno hacia la iniciativa privada y el gran endeudamiento externo de

estas empresas, que fue necesario para llevar a cabo sus programas de inversión y para enfrentar sus diversos compromisos de pago de nomina, compra de materias primas etc., lo que se tradujo en que los ingresos crecieran por abajo de los gastos.

Lo anterior trajo como consecuencia una considerable presión sobre el déficit de las finanzas públicas del gobierno federal, que para 1970 representaba 6,600 millones de pesos y el de las empresas controladas presupuestalmente era de 600 millones, ascendiendo para 1976 a 55,600 y 21,400 millones de pesos respectivamente.

Por su parte, el déficit económico del sector público en 1970 representaba el 1.3% del PIB, incrementándose a 7.3% para 1982. Este incremento del ritmo del déficit como proporción del PIB, era un elemento importante que desestabilizaba a la economía por lo tanto habría que atacarse de inmediato.

Aunque el déficit público era alarmante, el aumento del precio del petróleo y el flujo de recursos externos dieron cabida al crecimiento económico de nuestro país en el periodo 1976-1981. Sin embargo, al revertirse esta situación para el año de 1982 con la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés y la menor afluencia de ahorro externo, el país llegó a una situación crítica que era insostenible.

Ante la problemática económica se cuestiono la participación del Estado en la economía así como la de sus empresas públicas y se propone que éste debe retirarse de los asuntos económicos y dejar en manos de la iniciativa privada las empresas que están bajo su administración. En este contexto se enmarca la desincorporación del sector paraestatal, que se sustenta en retener las áreas estratégicas y vender, fusionar, liquidar y extinguir las empresa que no son indispensables para el desarrollo del país.

Con la medida anterior se lograría disminuir el desequilibrio sobre las finanzas públicas, al obtener ingresos importantes a

corto plazo sobre las ventas y a su vez aminorar la presión que estas empresas ejercen sobre los aspectos contables del gobierno como los subsidios, gastos en inversión, deuda externa etc.

La política de desincorporación del sector paraestatal se enmarca dentro de los lineamientos de la estrategia económica general del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid que tiene un sesgo neoliberal y se rige por los siguientes lineamientos: la reducción del déficit público; liberalización del comercio exterior y de los precios internos, a excepción del salario que se mantiene congelado; restricción del crédito interno y externo; y la reducción de la demanda a través de una política monetaria contractionista.

Con la desincorporación del sector industrial paraestatal de diciembre de 1982 a octubre de 1988, el universo de empresas se reduce de 400 a 92 entidades, de 308 que entraron en proceso, por lo que el universo queda reducido al 23% con respecto al monto inicial.

De las 308 desincorporaciones autorizadas, 155 constituyen ventas, 116 liquidaciones, 14 fusiones, 11 transferencia a los estados y 12 empresas minoritarias se consideran desincorporadas a partir de la ley federal de entidades paraestatales (1986). De las 308 empresas desincorporadas, sólo 198 están concluidas y 110 se encuentran en proceso.

Dentro de los mecanismos de desincorporación, el proceso de venta es el de mayor importancia por su monto y porque implica una transferencia de recursos del sector público al privado.

Con tal desincorporación el sector industrial paraestatal abandona su actividad productiva en 17 ramas de las 28 en que participaba para el año de 1982, y tales ramas son: automóviles; camiones, autobuses y motores; cemento; electrónica; enseres domésticos; farmacéutica; fundición; industrias diversas; manufacturas metálicas, manufacturas siderúrgicas; maquinaria y equipo ligero;

papel y celulosa; petroquímica secundaria; química; refrescos; textil y de la confección y tractores. En este sentido, se puede asegurar que el proceso de desincorporación ha contribuido a que el Estado centre su acción específicamente en las ramas de petróleo y petroquímica básica, energía eléctrica, generación de energía nuclear y algunas ramas manufactureras.

En lo concerniente a la magnitud del proceso de desincorporación del sector industrial paraestatal en cuanto a los agregados económicos y financieros, tenemos que PEMEX y CFE concentran el 82.1% de los activos totales, el 80.6% de los pasivos totales, el 75.5% de ventas netas y el 60.9% del empleo. Mientras que las empresas desincorporadas o en proceso, constituyen proporciones bajas en relación a las cantidades totales del sector, como el 3.4% de activos, 4.9% de pasivos y 15.6% del empleo.

Con lo anterior podemos asegurar que el proceso de desincorporación ha tenido efectos mínimos dentro de los agregados económicos del sector industrial paraestatal. Sin embargo, las consecuencias son considerables a nivel de actividad productiva, ya que con el retiro del Estado en 17 ramas, se desmantela al sector industrial paraestatal, con la consecuente pérdida del poder de decisión del gobierno para orientar el desarrollo económico de México.

Con respecto a la evolución del proceso de desincorporación del sector paraestatal en su conjunto, tenemos que de diciembre de 1982 al mes de agosto de 1988 se redujo el universo de empresas de 1,155 a 446 de 770 que entraron en proceso, de las cuales 260 se liquidaron, 136 se extinguieron, 80 se fusionaron, 28 se transfirieron a los estados, 218 se sometieron a venta y 48 se desincorporaron vía Ley. Lo anterior significa una reducción del 67% de entidades públicas de las 1,155 existentes en la administración del presidente Miguel de la Madrid.

Con la desincorporación, el sector paraestatal emprende la retirada en 24 ramas de las 35 en que participaba, observándose un total abandono en 15 ramas entre las que destacan: vehículos automóviles; otros productos alimenticios; química básica; resinas sintéticas y fibras artificiales; y productos metálicos estructurales.

El impacto de la desincorporación dentro del PIB del Sector Público tiene un peso de 2.1%, mientras que éste porcentaje se eleva a 2.9% al tomar en cuenta sólo el PIB del Sector Paraestatal. Mientras que la desincorporación de empresas no financieras representa el 3.2%, las de control directo el 1.3% y las de control indirecto el 9.4%.

En el sector minero excluyendo a PEMEX, las desincorporaciones representan el 29.6%, en la industria manufacturera no petrolera el porcentaje es de 31.5% y en el transporte es de 6.3%. En los demás sectores el impacto de la desincorporación no es significativo.

Los ingresos de las entidades desincorporadas, representan el 8.1% del total, sin embargo a nivel sectorial el mayor peso lo abarcan comunicaciones y transportes; desarrollo urbano y ecología y pesca con el 33.4%, 27.5% y 12.5% respectivamente. El valor de los activos de las empresas desincorporadas es del 9.3% del total y la mayor proporción se da en comunicaciones y transportes con el 21.6% de activos, seguido del sector pesca con el 16.9%.

Se concluye que el proceso de desincorporación ha tenido efectos mínimos en los agregados económicos. Los impactos son considerables a nivel cualitativo en cuanto a participación del Estado en la actividad económica, pues éste último concentra ahora su actividad en ramas como el petróleo, energía eléctrica y nuclear y algunas ramas manufactureras, con lo que el Estado pierde supremacía en la conducción del proceso de desarrollo económico, dejan

dole el liderazgo al capital privado nacional y extranjero. Además el impacto de la desincorporación es significativo en cuanto al tamaño del sector paraestatal, pues se reduce en casi 80%, ya que de un universo vigente de 1,155 empresas en 1982, entraron en desincorporación 912 entidades al mes de julio de 1990, donde 722 están concluidas y 190 en proceso, quedando un universo de 310 empresas públicas.

Finalmente, el desarrollo histórico de nuestro país nos muestra que con la participación de las Empresas Públicas en el sistema productivo nacional, el Estado Mexicano logro un importante apoyo para alcanzar el crecimiento económico de México, por ello estamos seguros que en el futuro estas empresas seguirán apoyando al Estado para sacar a flote a nuestra sociedad.

Así, la venta de Empresas Públicas que son estériles para la economía y por tanto ya no tienen razón de existir constituyen un paso importante para que el Estado reafirme su rectoría económica, pues con esto no desperdicia recursos y distrae su atención en campos innecesarios.

Sin embargo, es imperioso que el Estado modernice las entidades que va a conservar y que mejore la gestión, eficiencia, eficacia y racionalidad de éstas. También debe reducir la dependencia de tecnología del extranjero y recurrir en menor medida a recursos externos; capacitar a los trabajadores a nivel gerencial, técnico y obrero, proseguir con el saneamiento financiero y avanzar aún más en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen sus empresas para que se conviertan en un apoyo para resolver los problemas estructurales del país y no en una carga insostenible. Este es un reto costoso y difícil de alcanzar, pero vale la pena porque los beneficios se reflejarán en la sociedad y para la sociedad en su conjunto.



BIBLIOGRAFIA

Acle Alfredo y Juan M. Vega. La Empresa Pública: desde fuera desde dentro. Ed.Limusa/Inap, ed. 1986.

Arancibia Armando y W. Peres. "La polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina". Economía de América Latina. No.3,septiembre de 1979.

Aranda Humberto. "La IP a la Industria Eléctrica:CSG". Excelsior. Dir.Regino Diaz, 15 de diciembre de 1989,México D.F.

Arbesú Verduzco L. "El modelo de Racionalidad Público Empresarial". Empresa Pública. No.3, Vol.1,septiembre -diciembre de 1986,México,CIDE.

Armandariz Etcheagaray. "La Reconversión Industrial en América Latina y el Nuevo Contexto Internacional". La Reconversión Industrial en América Latina. Tomo II,México,Ed. FCE, ed.1987.

Ayala Espino José.Estado y Desarrollo.La Formación de la Economía Mixta Mexicana. Ed. FCE, ed.1988.

Barenstein Jorge. La Gestión de las Empresas Públicas en México. Ed.CIDE/IPN, ed. 1986.

Benitez Rodolfo. "De Control Estatal,sólo Pemex,Generación de Energía Nuclear,Minales,CFE y Petroquímica". El Financiero. Dir. Rogelio Cardenas, 11 de Diciembre de 1989,México D.F.

Cardoso Ciro. México en el siglo XIX(1821-1910). Ed.Nueva Imagen,ed.1984.

Cardozo B. Myriam. "La problemática de la evaluación de la Administración Pública"Empresa Pública. No.3,Vol.1,septiembre-diciembre de 1986.

Carrillo Castro y Sergio García Ramírez.Las Empresas Públicas en México. Ed.Porrúa ed. 1986.

Casar Amparo y Wilson Peres. El Estado Empresario en México: Agotamiento o Renovación? Ed. Siglo XXI, 1988.

Caso Andres. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. México, ed. Inap, ed. 1988.

Cruz Serrano Noe. "La Desincorporación de Entidades Paraestatales esta Empantanada". El Financiero. Dir. Rogelio Cardenas, 12 de Diciembre de 1989, México D.F.

De la Madrid Hurtado Miguel. "Criterios Generales de Política Económica para 1983. Comercio Exterior. Vol. 32, No. 12, Diciembre de 1982, Banco Nacional de Comercio Exterior.

Delgado S. Orlando y Jorge Machado. La Industria Estatal antes y después de la Privatización. Mimeo, División de Posgrado de la Facultad de Economía. UNAM, Julio de 1988.

Del Mazo Alfredo. "Comparecencia del Lic. Alfredo del Mazo ante la Camara de Diputados". El Mercado de Valores. No. 47, México, Noviembre 24 de 1986, Ed. Nafinsa.

Dillard Dudley. La Teoría Económica de John Maynard Keynes. Facultad de Economía, 1987.

Expansión "Las Empresas Individuales mas Importantes de México". Vol. XXI, No. 522, México, 16 de Agosto de 1989.

Expansión. "Se Acelera la desincorporación" Vol. XXI, No. 526, México, Octubre 11 de 1989.

García Soler L. "Acuerdo Democrático más allá del Debate Político". Jueves de Excelsior. Año 67, No. 3503, septiembre 7 de 1989.

Garcilita Castillo Salvador. "Racionalización y Evaluación vs. Privatización de las Empresas Públicas en México". Empresa Pública. No.2, Vol.1, Mayo-Agosto de 1986.

Gilly Adolfo. Curva de Salarios y Conciencia Obrera. Ed. El Caballito.

Granados Roldán. Estado y Rectoría del Desarrollo en México: una perspectiva Política. En: 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico I, Ed. FCE/INEHRM, ed. 1988.

Guzman Ferrer. La Inflación y el Desarrollo en América Latina. Ed. UNAM ed. 1986, México.

Huerta Gonzalez Arturo. Economía Mexicana más allá del Milagro. Ed. Ediciones de Cultura Popular, ed. 1986.

Karatev et.al. Historia de las Doctrinas Económicas. Trad. José Lain, Vol.1, México, Ed. Grijalvo, 1964.

Keynes Maynard John. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Ed. FCE, México.

Machado Jorge, Delgado Orlando y W. Peres. "La estructura de la Industria Estatal 1970-1985". Economía Mexicana. No.7, CIDE, 1985.

Machado Jorge, Delgado Orlando y W. Peres. "La Estructura de la Industria Estatal Mexicana, 1975-1983". Investigación Económica. No.176, UNAM, Facultad de Economía, Abril-Junio de 1986.

Marx Karl. El Capital. Tomo I, Vol. I, Ed. Siglo XXI, ed. 1984, prólogo.

Marx Karl. El Capital. Tomo III, Vol. 6, Ed. Siglo XXI, ed. 1984.

Mejía Gonzalez V. Estrategia Industrial Paraestatal en México 1983 - 1986. UNAM, Facultad de Economía, Tesis, 1988.

Nafinsa. La Economía Mexicana en Cifras. México, Ediciones 1981-1984.

Nicolau Barraincua Marina. La Inversión Extranjera Directa y su Contribución al Desarrollo Económico de México. Tesis, UNAM, Facultad de Economía, 1989.

Ortiz E. et.al. "Desarrollo Económico y Función Financiera de la Empresa Pública Mexicana, Fundamentos Teóricos y Estudio del Caso". Empresa Pública, Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe. Ed. CIDE, ed. 1988.

Paramo Díaz Juan. "El Sector Paraestatal y el Sistema Nacional de Planeación". Administración Pública. No.59/60, Julio-Diciembre de 1984, Ed. Inap.

Peres Aceves Luis. "Precisiones sobre Cananea". Excelsior. Dir. Regino Díaz, 3 de Septiembre de 1989, México D.F.

Perezgasca Flavio y Felipe Cristiani. Comisión de Empresas Públicas, Subcomisión de Normas Generales sobre Control. Partido Revolucionario Institucional e Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.

Petricioli Gustavo. Economía Mixta. En: 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico II, Ed. FCE/INEHRM, ed. 1988.

Pichardo Pagaza Ignacio. Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional, Ed. FCE, ed. 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Comercio Exterior Vol.33, No.6, México, Junio de 1983, Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior.

Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. 1990.

Rivera Ríos Miguel Angel. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985. Ed. Era, ed. 1986.

Robinson Joan y John Eatwel. Introducción a la Economía Moderna. Ed. FCE ed. 1982.

Rodríguez Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. Ed. Siglo XXI, ed. 1984.

Rubio F. Luis. "En Torno al Objetivo Original de las Empresas Públicas". México, No. 1, Vol. II, Ed. IBAFIN, ed. 1983.

Ruiz Dueñas Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. ed. Trillas, ed. 1982.

Ruiz Dueñas Jorge. La Industria Paraestatal en México. Ed. FCE, ed. 1988.

Salinas de Gortari Carlos. Primer Informe de Gobierno. Secretaría de la Presidencia, 10. de Noviembre de 1989.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral. Estados Financieros de las Entidades Paraestatales. Vol. III, No. 5.03, septiembre de 1986.

Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal. Cuadernos de Divulgación. No. 72, 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto/INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas. 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Desincorporación de Entidades Paraestatales, Diciembre de 1982 a Julio de 1990. Dirección General de Política Económica y social. Departamento de Gasto Público. Agosto de 1990.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1986. 1988

Secretaría de Programación y Presupuesto. Inversión Pública Federal 1970-1990. Dirección General de Política Económica y social. Departamento de Inversión Pública. Abril de 1990.

Smith Adam. Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Ed. FCE, ed. 1982.

Tamayo Jorge. "Las Entidades Paraestatales en México". En: 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico II, Ed. FCE, ed. 1988.

Tello Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. 8a. edición, México, Ed. Siglo XXI, ed. 1986.

Vidal Javier. "Hasta el 75% a la IP, en Telmex". El Financiero. Dir. Rogelio Cardenas, 15 de Septiembre de 1989, primera plana.

Villarreal Rene. El Desarrollo Industrial de México, una perspectiva Histórica. En: 75 años de Revolución I, Desarrollo Económico I, Ed. FCE, ed. 1988.

Villarreal Rene. La Contrarrevolución Monetarista. México, Ed. FCE/Oceano, ed. 1986.

Villarreal Rene. "La reconversión Industrial en América Latina: conceptos, enfoques y perspectivas". La Reconversión Industrial en América Latina. Tomo II, México, Ed. FCE, ed. 1987.

Villarreal Rene. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Ed. Diana, ed. 1988.

Vizcaino Roberto. "El Suministro de Básicos ahora para 50 millones". Excelsior. Dir. Juventino Olivera, No. 26, 426, 23. Octubre de 1989.