



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA MODERNIZACION DE SECTOR PARAESTATAL MEXICANO 1982-1990"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: NANCY BOUCHAN VALENCIA



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La palabra escrita me enseñó a escuchar la voz humana, un poco como las grandes actitudes inmóviles de las estatuas me enseñaron a apreciar los gestos. En cambio, y posteriormente, la vida me aclaró los libros.

MARGUERITE YOURCENAR

**A MI ALMA MATER:
La Universidad Nacional Autónoma de México.**

**A mis padres:
En agradecimiento a su esfuerzo.**

**A mis Hermanos:
Por su cariño y apoyo.**

**Al Lic. Manuel Quijano Torres:
Por haber dirigido el presente trabajo.**

**Al Lic. Ramiro Carrillo Landeros:
Por su valiosa orientación.**

**Al Lic. Juan Manuel Escudero, Lic. Genoveva Roldán y Lic. Saúl Roldán:
Por su apoyo incondicional.**

**A mis amigos :
Por su inigualable amistad.**

**A todas las amistades que de un modo u otro, me apoyaron para la culminación de este
trabajo.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	4
CAPITULO I. RECUENTO DE ALGUNAS CORRIENTES DEL PENSAMIENTO POLÍTICO ECONÓMICO EN RELACIÓN AL PAPEL DEL ESTADO CAPITALISTA.	
1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública.	12
1.2. El Estado Policía.	18
1.3. El Estado de Bienestar.	20
1.4. La Doctrina Monetarista Neoliberal y la Privatización del Estado.	23
1.5. La función del Estado en la Teoría Marxista.	26
1.6. El Estado Planificador y Promotor del Desarrollo.	29
CAPITULO II. ANTECEDENTES DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO.	
2.1. México Revolucionario 1917-1924.	36
2.2. El Sector Paraestatal Mexicano en 1925-1946.	37
2.3. Ordenamientos de control a la entidad paraestatal 1947-1976.	38
2.4. La política económica en el periodo 1976-1982.	48
2.5. Situación del Sector Paraestatal Mexicano 1970-1982.	52
CAPITULO III. REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO 1982-1990.	
3.1. Origen de la crisis en 1982.	54
3.2. La Economía de México 1982-1988.	55
3.3. El Programa Inmediato de Reordenación Económica.	57
3.4. La Carta de Intención 1982.	59
3.5. Líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo periodo 1982-1988.	60
3.6. Periodo Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988.	61

3.7.	El Estado y el sector paraestatal mexicano.	
3.7.1.	Política del gobierno.	
	Periodo 1982-1988.	66
3.8.	Diversas formas de afectación en el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales.	74
3.9.	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	78
3.10.	Periodo 1988-1990.	82
3.10.1.	Programa económico de Carlos Salinas de Gortari	82
3.10.2.	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	86
3.11.	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y Entidad Paraestatal.	89
3.12.	Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.	90
3.13.	Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.	94
CONCLUSIONES.		113
PROPUESTAS.		121
ANEXOS: Gráficas.		126
BIBLIOGRAFÍA.		131

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1982 empezó el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado y dentro del contexto general de su política económica, se iniciaba con base en lineamientos y normas establecidas por las autoridades el proceso de desincorporación de la empresa pública, e implícitamente la modernización del Sector Paraestatal Mexicano, este último aspecto conforma el interés central de esta investigación.

La metodología que se utilizó para el análisis está basada en la búsqueda de información de carácter general para acercarse al objeto de estudio, al mismo tiempo que sirvió para tener un marco de referencia sobre el tema desarrollado. Entonces, se procedió a definir los objetivos generales del estudio y con la información recopilada, se procedió a desglosarla para dar respuesta al por qué, cuándo, cómo, dónde, quiénes y cuánto. El diagnóstico en el presente trabajo corresponde a la síntesis y conclusiones, finalmente, las propuestas se presentan como opciones para resolver problemas o situaciones de la modernización del Sector Paraestatal Mexicano.

Como se puede apreciar el periodo seleccionado abarca el sexenio 1982-1988 y los dos primeros años de la administración de Carlos Salinas de Gortari, porque es en 1982 cuando se inicia el proceso de desincorporación y en 1990 año en que se dio por terminado el análisis de la presente investigación, la cual pretende ahondar en el conocimiento de

este tema, donde se considera que la Administración Pública encuentra su razón de ser al dar respuestas y satisfacer las demandas y necesidades de la población en su conjunto, ya que es un instrumento del pueblo, por lo tanto, encuentra su justificación en la sociedad y en el desarrollo social que es generado por sus diversas instituciones.

Es importante señalar que el concepto de modernización instaurado se refiere al proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en Europa Occidental y en América del Norte desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, posteriormente se extendieron a otros países de Europa y en los siglos XIX y XX a la América del Sur. La situación cambió en algunos países latinoamericanos a fines del siglo XIX y principios del siglo XX debido al impacto de fuerzas externas producidas por la expansión económica mundial, dando lugar a la modernización.

En México se tiende a alcanzar una transformación estructural e ideológica, tanto a nivel de instituciones centrales como a los estratos más amplios bajo un nuevo orden institucional, de ahí que la modernización en la esfera económica se caracteriza por el alto grado de desarrollo de la tecnología, por la especialización de la actividad económica como lo es la producción, el consumo, la comercialización y por la complejidad de los grandes mercados de bienes, de trabajo y de dinero. En la esfera política se caracteriza por la extensión del poder en las entidades centrales, legales y administrativas de la sociedad. En la esfera cultural, se debe

a la diferenciación de los elementos fundamentales de los principales sistemas culturales como son la religión, la ciencia, la educación, entre otros.

En nuestro país la modernización es llevada a cabo con base en la necesidad de evaluar y valorar los procesos políticos, económicos, administrativos, jurídicos y sociales. Por tal razón, se consideró como hipótesis principal del trabajo que la modernización implica la reconfiguración de los límites y márgenes de acción del Estado mexicano, según el modelo de desarrollo político, social y económico que se inició a principio de los ochenta, la cual tiene que volver a evaluar y valorar la relación entre gobierno, administración pública y sociedad revitalizando la esfera civil para que ésta sea el motor del desarrollo y crecimiento económico y social de México.

Al respecto se establece como marco de referencia que "El Estado no es un mero árbitro de los intereses sociales, le corresponde la rectoría de los procesos económicos; representa a la Nación; es responsable de afirmar la viabilidad del proyecto Nacional, para lo cual ha sido necesario adaptar las instituciones a las condiciones cambiantes de la sociedad y de la Economía"⁽¹⁾.

Entonces, el Sector Paraestatal Mexicano debe transformarse para ser más eficaz, eficiente y productivo, en la medida en que su razón de ser es política, económica y social y en la que el gobierno articule una estrategia a largo plazo para

⁽¹⁾ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, mayo 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, p. 38-39

retomar la función de las entidades que garanticen la gobernabilidad, legitimidad y soberanía, así como elevar su capacidad de gestión para atender las demandas de la sociedad, mediante la depuración de estructuras político-administrativas de las empresas públicas, a fin de asegurar el mercado de bienes y servicios en el que participa este importante sector.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. El sentido del primero es hacer un recuento de paradigmas económicos (clasismo, keynesianismo, monetarismo neoliberal y privatización del Estado) que dan cuenta del papel del Estado capitalista en relación con el mercado y su nivel de intervención; y cómo dichos paradigmas se reemplazan para dar respuesta a problemas político-administrativos, para instrumentar la política económica. Asimismo, se pretende identificar los rasgos y/o prioridades globales que caracterizan al quehacer público bajo diferentes circunstancias.

El objetivo de este capítulo es precisar las condiciones que antes de 1982 se tenían con un Estado intervencionista, el cual contaba con numerosas empresas públicas y se pasa a un régimen neoliberal que, al prescindir de la no intervención proclama a la iniciativa privada como la locomotora del crecimiento. De ahí que se tenga que reducir al aparato administrativo del Estado incluyendo la privatización de la empresa pública, hechos que se identifican con la modernización, objeto de esta tesis.

Este capítulo servirá para identificar el origen y sustento ideológico de la modernización de la administración pública en México. Con este propósito se revisan los diferentes paradigmas socioeconómicos que dan cuenta de la vida política del país en diferentes etapas del desarrollo capitalista. Cada una de las cuales dio lugar a un sistema capitalista con rasgos propios. De ahí que se examine al Estado gendarme; benefactor, planificador y promotor del desarrollo y al neoliberal. Se incluye también la visión marxista a pesar de su oposición a los modelos propios del capitalismo, pues contribuye a identificar la naturaleza del Estado capitalista. En los diversos esquemas de análisis se plantean elementos de explicación política, económica y social sobre el funcionamiento del Estado, teniendo en cuenta que para analizarlo, no puede partirse estrictamente de lo económico o de lo político, ya que además de ser un concepto económico-social, es también un concepto político.

Por lo tanto, no se trata de privarlo de su esencia política, económica-social, sino de rescatar los diversos elementos ideológico-administrativos y sociológicos en el estudio y análisis de las corrientes del pensamiento para comprender la actual estrategia mexicana en torno al llamado "adelgazamiento" del aparato administrativo público y, en general, el papel que le corresponde al sector paraestatal mexicano.

El segundo capítulo se centra en los antecedentes del sector paraestatal mexicano y las modificaciones político-administrativas que se gestaron en la evolución de este importante sector para la conducción del país. Asimismo, se exponen los principales ordenamientos de control para las entidades paraestatales como mecanismos de regulación existentes en un momento dado. El planteamiento de los cambios político-administrativos es en función del intervencionismo del Estado y el crecimiento del sector paraestatal mexicano, en donde destacan acciones fundamentales que dan dirección al conjunto de estas entidades, así como el grado de participación de la población en relación con la actividad del sector público y la atención a sus demandas en cuanto a mínimos de bienestar; así como las modificaciones del crecimiento y desarrollo económico, la inflación, desempleo, distribución del ingreso, e inversión del capital.

La modernización del sector paraestatal mexicano 1982-1990 está desarrollada en el tercer capítulo, el cual se inicia con el planteamiento de diversos aspectos tales como la situación político-económica del país en 1982, la política económica implantada con respecto al crecimiento y desarrollo de la Nación, la distribución del ingreso nacional, la inflación y el desempleo que dieron pauta a las acciones de modernización de México y en concreto del Sector Paraestatal Mexicano.

También se plantean las medidas político-administrativas contenidas en la acción de la estrategia económica en el periodo 1982-1988 y su relación con el Sector Paraestatal Mexicano para comprender qué ocurre con las entidades paraestatales en los últimos diez años en el proceso de desincorporación, se considera la importancia y razón de ser de éstas. Se plantean las directrices del programa económico 1989-1994 abarcando solamente los dos primeros años, el papel que desempeña la entidad paraestatal dentro de este programa y la continuación del proceso de desincorporación, así como las principales líneas del Reglamento de la Ley Federal de la Empresa Pública en que se sustenta el Sector Paraestatal Mexicano y el programa de modernización a desarrollar en ese sexenio.

El objetivo en este capítulo es analizar la viabilidad político-administrativa de modernizar al Sector Paraestatal Mexicano en los mediano y largo plazos, ya que el proceso de desincorporación y redimensionamiento no significa la desaparición total de dicho sector, pues el Estado requiere de él para cumplir con sus objetivos. Asimismo, se analiza si con la modernización del Sector Paraestatal Mexicano en el periodo 1982-1990, lo que se pretende es mejorar la eficiencia, eficacia y productividad de las entidades en aras de lograr el desarrollo político-administrativo, económico y social deseado, o cambiar de propiedad como mecanismo de apoyo al gran capital tanto nacional como extranjero.

Si a nivel mundial hay cambios cuantitativos y cualitativos que implican serias transformaciones en economías similares a la nuestra, tales como el retorno de capitales, reducciones derivadas de la renegociación de la deuda externa y el redimensionamiento del sector paraestatal, se hace necesario evaluar y explicar científicamente el impacto político-administrativo, económico y social del proceso de desincorporación mexicana en el periodo 1982-1990.

Finalmente, el último apartado de esta investigación está compuesto por una serie de conclusiones y propuestas que son el resultado de un conjunto de reflexiones a las que me llevó este trabajo. Cabe mencionar que casi al finalizar el periodo sexenal 1988-1994 las hipótesis planteadas en el presente trabajo de investigación se han cumplido con base en hechos y realidades dentro de esta temporalidad.

CAPITULO I

RECUESTO DE ALGUNAS CORRIENTES DEL PENSAMIENTO
POLÍTICO-ECONÓMICO EN RELACIÓN AL PAPEL DEL
ESTADO CAPITALISTA

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.

Estado, gobierno y administración pública están presentes, directa e indirectamente, en el análisis político-administrativo de la modernización y reestructuración de las entidades paraestatales, por ello es importante precisar su naturaleza y propósitos, no sólo como tópico ideal, sino en cuanto a sus signos ideológicos y articulación con algunas corrientes del pensamiento; sin desconocer que el Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio y como forma de organización supone la estabilización del poder, que se impone a una colectividad, definiéndole sus características.

El Estado es la organización política de la sociedad, se manifiesta a través del gobierno que es su forma organizada, pues éste es un ente abstracto y "... representa el optimum político, es decir, es la organización política normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, en virtud de su inmanente función de sentido, debe esforzarse, no ciertamente por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí por tomar parte en él"⁽¹⁾. Wilburg Jiménez Castro afirma, que "El Estado es, además de poder máximo, una unidad de

(1) JELLER, HERMAN *Teoría del Estado* p. 223

decisión política y de voluntad de quienes componen la comunidad y hace que el esfuerzo cooperativo y conscientemente planificado de personas y de órganos e instituciones, se incremente la potencia operante de los esfuerzos humanos"⁽²⁾.

La creación de un orden político supone necesariamente un poder, el cual es el medio por el que se consigue un fin, de ahí se origina esa persona moral que se llama Estado como la culminación de todo un proceso evolutivo en el que se encadenan sucesivamente diversos factores y elementos constitutivos del poder público, desarrollado generalmente por las funciones administrativas, legislativa y judicial mediante un conjunto de órganos identificados como gobierno. En efecto, el Estado emerge e incide directamente en la orientación del proceso político-económico imponiendo su política tanto en lo interno como en lo externo.

Dada su profunda articulación es frecuente observar que "... en el lenguaje vulgar se confunden Estado y Gobierno, no obstante, ya tenemos los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. Entonces, el Estado es un concepto más amplio, abarca el todo. El Gobierno únicamente se refiere a uno

(2) JIMENEZ CASTRO, WILBURO Administración Pública para el desarrollo integral. p 203

de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado"⁽¹⁾.

El conjunto de órganos del Estado forman al gobierno, tomando a éste en su sentido lato y según la dinámica que le es propicia, en la cual se entiende por "gobernar" mandar con autoridad, así la idea de gobierno se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público, pues se gobierna tanto en la actividad administrativa como en la legislativa y judicial, donde un gobierno de todos es posible a condición de que cada uno, no obstante sus diferencias empíricas (sexo, edad, parentesco, domicilio, distinción cultural) sea considerado únicamente con el mismo respeto y por ende, sea tan valioso con relación a la esfera del gobierno.

El Estado se materializa en territorio, población, constitución y gobierno como sus elementos o componentes fundamentales. El territorio es el elemento geográfico que comprende el espacio tanto terrestre como aéreo y marítimo sobre el cual el Estado ejerce su poder. Para México la descripción de su territorio está comprendida en el artículo 42 constitucional. La población es el grupo humano que reside en un lugar o espacio físico, vinculado por la convivencia mutua. La población adquiere la calidad de comunidad cuando existen aspectos y elementos comunes de carácter histórico, cultural, religioso, por lo que se considera que la población es la sustancia humana

(1) KELSEN (VANS DR. Teoría del Estado p 3

del Estado. La estructura del Estado se llama gobierno, el cual es la organización de una sociedad en un territorio.

El gobierno es igual a la estructura del Estado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de gobierno del Estado Mexicano, la división de poderes con los órganos que lo integran dentro de una República que garantiza la igualdad entre ciudadanos y donde se obedece a la ley como norma, es Federal porque existen estados con su propia Constitución, libres de darse sus leyes sin contravenir los principios fundamentales de la Constitución Federal. Serra Rojas afirma que "... la administración pública, órgano fundamental del Poder Ejecutivo Federal que se encarga de ejecutar la legislación administrativa"⁽⁴⁾ es el organismo más importante de dicho poder.

Siguiendo un proceso inductivo la administración es la rama ejecutiva del gobierno y éste es la forma organizada del Estado, por ende "... La administración pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado"⁽⁵⁾. Es bien cierto que "... tanto en la Teoría de la Administración Pública como en la Ciencia Política y el Derecho Administrativo existen diversos criterios en relación con la definición de la

(4) SERRA ROJAS, A. *Derecho Administrativo*, p. 39

(5) JIMENEZ CASTRO, WILBURTO *Administración Pública para el desarrollo regional* p. 238

administración pública, siendo uno de los más usuales y escuetos aquel que la interpreta como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado."⁽⁶⁾

La parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la forma que adopta el Estado para gobernar, incluye la creación de órganos a través de los cuales ejerce sus facultades, así como los procedimientos para elegir a los titulares de los mismos. En ella se encuentran los fundamentos de la administración pública mexicana, es decir, el gobierno en acción, cuya característica es la de ser un sistema abierto y flexible, con participación por vía legal en virtud de ello no sólo administra sino también negocia, concilia y concierta con todos los segmentos de la sociedad civil por lo que es una estructura de naturaleza política.

La administración pública tiene como función básica proporcionar bienes y servicios para satisfacer las necesidades y requerimientos de los diversos sectores de la población; actúa en un marco de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y la regulan. De ahí que su Ley Orgánica sea el ordenamiento jurídico que precisa tanto las atribuciones como ámbitos de competencia de los órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal.

Esta concepción bipartita procede de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece en su artículo 90 dos formas de organización: centralizada y

(6) CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. *Metodología y administración* p. 116

paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo referente a la parte centralizada señala las atribuciones de 17 secretarías de Estado, de la Procuraduría General de la República y de un departamento administrativo, el Departamento del Distrito Federal, dicha Ley distribuye y otorga atribuciones a cada dependencia, definiendo las bases generales para la creación y desaparición de entidades paraestatales. A las secretarías de Estado corresponde ser coordinadoras de sector, conduciendo la planeación, programación y evaluación de aquellas, es decir, el titular de cada dependencia federal coordina el sector administrativo en que se agrupan las entidades que conciernen a su área de competencia.

El esquema base de funcionamiento de la administración de nuestro país es el sectorial, donde las entidades paraestatales mantienen su personalidad jurídica propia, conservando su autonomía patrimonial en concordancia con los objetivos y metas del sector en su conjunto. Por su composición el sector descentralizado o paraestatal federal se integra por el conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas (financieras, comerciales, bancos, fondos) que abarcan diversos campos de la actividad económica y social.

Las recientes medidas legislativas y la política aplicada en los últimos años constituyen una forma de intervención en la vida política, económica y social del país, ya que delimitan la función pública y establecen las relaciones sociales, tanto de producción como de intercambio. Se observa una clara tendencia a reforzar tanto el poder como las funciones

del ejecutivo federal en lo político, económico y administrativo. Los cambios operados además de observarse en la estructura, instituciones, marco legal y en la acción cotidiana del aparato estatal, se manifiestan en las relaciones de éste con la sociedad y alteran la forma del régimen de gobierno y aún del Estado, pues en relación con el poder político corresponden al tránsito de un estadio a otro, dentro del proceso de desarrollo capitalista.

1.2. El Estado policía.

Ante la gestación de una filosofía naturalista compuesta por una manera uniforme de pensar, el máximo exponente de los clásicos, Adam Smith, resalta dos ideas centrales de la Doctrina Liberal, la libre expresión del individuo y el rechazo a la autoridad arbitraria, es decir, la doctrina del liberalismo económico y político rechaza el autoritarismo mediante la postulación de la libertad del ser humano y un sistema sustentado en la teoría económica del libre mercado de "*laissez-faire, laissez-passer*" (dejar hacer, dejar pasar). Dejar hacer entendido como la cancelación de las limitaciones del intervencionismo y dar paso a la iniciativa individual; dejar pasar es abrir las puertas de las naciones estimulando y activando la circulación de la riqueza sin la existencia de barreras aduanales.

"El mercado es (...) en la doctrina clásica, el mecanismo autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios desequilibrios del

capitalismo"¹⁷), teniendo claro el fundamento de la teoría económica de los clásicos en el sistema de precios o el valor real de las mercancías; así, el precio o "... el valor de cualquier bien, para la persona que lo posee y que no piensa usarlo o consumirlo sino cambiarlo por otros, es igual a la cantidad de trabajo que pueda disponer por mediación suya. El trabajo, por consiguiente es la medida real del valor en cambio de toda clase de bienes" ⁽⁸⁾. Los productos o mercancías cambian su valor en el mercado, sin que se determine la magnitud de ese valor, lo que sucede es que la oferta y la demanda influyen en la determinación de precios en el mercado.

La base fundamental de la teoría económica de libre mercado es la propiedad privada sobre los medios de producción, resaltando la importancia de la libertad de empresa, de comercio y la libre competencia. Según un orden comparativo a través del cual se expresa la voluntad del pueblo, mediante un estatuto constitucional que se implanta para evitar abusos de libertad por parte de los individuos y el exceso de autoridad de los gobernantes, precisando la división de poderes que constituyen la esencia ético-política de la democracia.

Este poder institucionalizado se desarrolló en un ámbito limitado conocido también con el nombre de Estado Gendarme, el cual desempeña funciones de cuidador siendo este tipo "... el ideal de esta filosofía política y de la propia estructura hacendaria, razón por la cual el intervencionismo

(7) VILLAREAL, RENE. *Libros y realidades de la empresa pública*, p. 42.

(8) SMITH, ADAM. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, p. 31.

estatal era mínimo"⁽⁹⁾, porque el sistema económico trataba de garantizar la máxima producción de los trabajadores y desempeñaba en paralelo el papel de distribuidor del ingreso, conductor de la política de libre mercado y vigilante del orden establecido, procurando aumentar las ganancias en el intercambio de mercancías y elevar el bienestar económico de los individuos.

La afirmación de Smith sobre la importancia de la división del trabajo como principal factor que mejora la productividad en todos los sectores económicos, está explicada si se toma en cuenta la época en que él escribe. Sobresale la relevancia que da a la manufactura, como el principal medio para bajar el valor de las mercancías, los puntos de vista que manifiesta sobre el particular destacan el hecho de que "... así como la acumulación del capital, según el orden natural de las cosas, debe proceder a la división del trabajo, de la misma manera, la subdivisión de éste, sólo puede progresar en la medida en que el capital haya ido acumulándose previamente."⁽¹⁰⁾.

1.3. El Estado de bienestar.

El Estado conocido como "Welfare State" o Estado de Bienestar inicia una nueva política socio-económica a través de la implantación de programas de bienestar para dar respuesta a las demandas y necesidades elementales de la población, planteando una estrategia para regular el mercado y fomentar el consumo. Buscaba una mejoría en el nivel de vida, el empleo,

(9) FAYA VIESCA, JACINTO. *Formas Políticas* p 17.

(10) SMITH, ADAM. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de la naciones* p 251.

los servicios sociales básicos tales como la salud, educación, vivienda y alimentación, fomentando así la producción y liquidez en el mercado, a fin de garantizar la estabilidad social al atender los diversos problemas de las distintas fuerzas sociales.

El Estado de Bienestar no sólo afectó la distribución de la riqueza de los distintos sectores de la sociedad en su conjunto o a la forma de acumulación del capital, sino también a la productividad del trabajo ya que en este aspecto "...interviene de diversas maneras: a) en la cantidad de dinero que es puesta a disposición de la población a través de los impuestos y los sistemas de seguridad social; b) en la regulación estatal de los valores de uso que puede comprar la gente; c) a través de los subsidios a los bienes y servicios; d) por medio de la provisión directa de valores de uso a la población por parte del Estado; e) por último, junto a la intervención estatal, es necesario incorporar el papel del sector doméstico y capitalista en la reproducción de la fuerza de trabajo" (11).

El fin que se persigue es crear, definir y dirigir el aparato regulador en que operan las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales, rompiendo con la idea de considerar al Estado como instrumento pasivo, sin participación alguna en los cambios sociales, se trata de responder a los problemas generados por la economía de libre mercado, en contraste el

(11) FARFAN, GUILLERMO "Capital, trabajo y Estado del bienestar en el capitalismo avanzado" en *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado del bienestar* p. 23

Estado de Bienestar interviene para solucionar la crisis generada en el sistema productivo, misma que alcanza su máxima expresión en 1929, afectando el desarrollo y auge de la industrialización y modernización de la sociedad, de ahí que la política social del Welfare State sea un aspecto de la política económica al considerar una serie de valores humanos ligados al proceso productivo.

La teoría representada por John Maynard Keynes propugnaba la intervención del Estado para sostener, por una parte la demanda y por otra asegurar un mejor nivel de actividad económica, así como pleno empleo, propiciando diversos cambios en las relaciones sociales de la sociedad civil como lo fueron, el aumento de la burocracia, la institucionalización del movimiento obrero a través de sindicatos y su participación política corporativa, misma que como estructura política trató de contener tanto fuerza política como económica de la clase obrera y como instrumento del Welfare State solucionar el conflicto de intereses logrando el consenso y la paz social.

Mediante esta doctrina económica se orientó la oferta y el consumo por medio de un sistema de precios. Para Keynes el Estado como principal elemento para lograr el crecimiento económico, debe llevar a cabo una socialización de las inversiones siendo éste, "... el único modo de aproximación a la ocupación plena, aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medios para los cuales la autoridad pública

coopere con la iniciativa privada"⁽¹²⁾. Lo anterior no significa adoptar un socialismo de Estado ya que "... no es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde"⁽¹³⁾.

1.4. La doctrina monetarista neoliberal y la privatización del Estado.

Milton Friedman uno de los principales exponentes de la doctrina monetarista neoliberal y la privatización del aparato administrativo del Estado, postula su tesis "de la libertad económica", en donde el mercado y el sistema de precios funcionan adecuadamente; dicha libertad es antecesora de la libertad política por lo cual el Estado será "... el principal foco de interferencias con el sistema de mercado"⁽¹⁴⁾. Sostiene la limitación del intervencionismo estatal y postula el monetarismo donde el valor político principal es tener libertad, dejando todo control en manos de las libres fuerzas del mercado, el cual actúa como el gran rector de los destinos nacionales. La doctrina monetarista neoliberal es un regreso al liberalismo clásico, con el libre mercado y la libre competencia,

Según Milton Friedman la presencia del Estado era innecesaria, ya que "... las ideas del laissez-faire, de la

(12) MAYNARD KEYNES, JOHN *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* p 313

(13) IDEAL

(14) FRIEDMAN, MILTON *Libertad de elegir* p 35

operación de la mano invisible, de lo indeseable de la intervención gubernamental en asuntos económicos, había conquistado primeramente el mundo intelectual y después la política pública"⁽¹⁵⁾. Más "... esa 'mano invisible' ha sido utilizada para justificar igualmente la desaparición física de los sectores de la población que no tienen acceso a servicios médicos y medicinas cuya expansión a ciertos confines puede no ser propicia por las leyes del mercado, de rentabilidad económica"⁽¹⁶⁾.

El Estado ideal para Friedman es el liberal, llevando a cabo funciones clásicas de "... defensa de la nación frente a sus enemigos exteriores y protección de cada uno de nosotros frente a los abusos de nuestros propios conciudadanos"⁽¹⁷⁾, lo cual indica que el manejo de la economía estará en manos de la iniciativa privada provocando la miseria al grueso de la población y el beneficio o riqueza a unos cuantos

El Estado puede actuar en donde la iniciativa privada no pueda o no quiera, rechazando por lo tanto la planificación central, sustentando que el problema fue que "... dos efectos de triunfo del laissez-faire provocaron una reacción. En primer lugar, su éxito hizo que los males residuales se destacaran con mayor rapidez, tanto al alentar a los reformadores a exigir soluciones gubernamentales como al hacer que el público emprendiera mejor sus llamados. En segundo lugar, se volvió más

(15) EXPANSION agosto 15, 1990. Núm. 547 Vol. XX, p. 285.

(16) GREEN, ROSARIO Los mitos de Milton Friedman p. 27

(17) FRIEDMAN, MILTON Libertad de Elección p. 23.

razonable prever que el gobierno sería más eficiente al atacar los males residuales"⁽¹⁸⁾.

"La catalizadora decisiva para el gran cambio fue, desde luego, la Gran Depresión de 1929, que quebrantó la confianza del público en la empresa privada, induciéndolo a considerar la intervención del gobierno como un recurso eficaz en tiempos difíciles y haciendo ver al gobierno como potencial benefactor y no sencillamente como policía y árbitro"⁽¹⁹⁾, teniendo en cuenta que "... el argumento keynesiano típico sostiene que es socialmente deseable que el gobierno intervenga para estabilizar la economía a su nivel de pleno empleo."⁽²⁰⁾.

Según Friedman el Estado de Bienestar acabó por desestabilizar el funcionamiento racional del sistema al llevar a cabo reacciones proteccionistas e intervencionistas, por lo que propone la política monetaria para alcanzar la estabilidad económica ante la presencia de "... dos nuevas parejas de mareas (que) están hoy en su fase ascendente: en la opinión pública, hacia una renovada dependencia de los mercados y un gobierno más limitado"⁽²¹⁾. Considera que el Estado de Bienestar amenaza la libertad y la acumulación del capital, ante lo cual propone la reducción del gasto público, de la burocracia, menos participación del Estado en la economía y privatización de instituciones paraestatales.

(18) EXPANSION agosto 13, 1990 núm. 547, vol XX, p. 286

(19) IBIDEM, p. 288

(20) IBIDEM, p. 291

(21) GREEN, ROSARIO Los mitos de Milton Friedman, p. 48

El monetarismo friedmaniano se justifica en la inflación que se genera por el incremento de los precios, cantidad exorbitante de dinero en circulación que emite el Estado y presiona la oferta de bienes y servicios, subiendo el precio de los mismos; sostiene que la inflación es benéfica para el Estado, pues con ella se hace de gravámenes, pero hay que tener en cuenta que pesa más a los sectores desposeídos que a los privilegiados. Por tanto "... el desmantelamiento del Estado Benefactor es un imperativo irrenunciable si se quiere preservar la libertad"⁽²²⁾. El regreso al libre mercado, competencia y comercio internacional, junto con una política monetarista, presupone en resumen el recorte y redimensionamiento del aparato administrativo del Estado como agente económico.

1.5. La función del Estado en la teoría marxista.

Carlos Marx y Federico Engels explican los grandes cambios que se daban en el mundo debido a conflictos y contradicciones que se generaban en el sistema capitalista dividido socialmente en burguesía, dueña de los medios de producción y clase trabajadora, oferente de la fuerza de trabajo. Este sistema se funda en la explotación del trabajo asalariado, con la compra-venta de la fuerza de trabajo, constituyendo una "... sociedad que se había movido hasta el presente entre antagonismos de clase, ha necesitado del Estado, o sea de una organización de la correspondiente clase

(22) *IBIDEM*, p. 41

explotadora para mantener las condiciones exteriores de producción y, por lo tanto, particularmente, para mantener por la fuerza a la clase explotada en las condiciones de opresión (la esclavitud, la servidumbre, o el vasallaje y el trabajo asalariado) determinadas por el modo de producción existente" (23).

El Estado "... nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con ayuda de él se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y explotación de la clase oprimida" (24), lo cual en la historia de la humanidad, se identifica como lucha de clases, que en el proceso de acumulación del capital genera distorsiones y contradicciones que tienden a entorpecer dicho proceso, estas contradicciones se caracterizan por la necesidad de los capitalistas de aumentar su capital y al mismo tiempo elevar sus ganancias.

El sistema capitalista está fundado en la explotación del trabajo asalariado, teniendo los capitalistas en sus manos el poder político, poder centralizado en el Estado, que en la sociedad burguesa es un instrumento para los capitalistas, es un aparato resultado de las necesidades de los que detentan los

(23) ENGELS, FEDRICHI, "Del socialismo utópico al socialismo científico" en Obras Escogidas, p. 443.

(24) IBIDEM, "El origen de la familia, y la propiedad privada y el Estado" en Obras Escogidas, p. 607.

principales medios de producción y que con este poder político aseguran la continuidad de la reproducción económica y social. Nace del conflicto de clases y de la necesidad de frenar antagonismos, que la clase dominante o capitalista utiliza para hacer valer sus intereses .

Las funciones del Estado son asegurar las condiciones externas generales tanto de producción como de reproducción, salvaguardar la paz social, mantener las condiciones materiales para garantizar la ganancia y las relaciones de propiedad, pero sobre todo el desarrollo de nuevas formas o relaciones de propiedad estatal. La intervención cada vez más profunda del Estado en el proceso productivo es factor para contrarrestar la tendencia a la baja de la ganancia, además de contener los fenómenos políticos y sociales.

Marx y Engels proponen transformar este Estado en un organismo subordinado a la clase trabajadora como transición del capitalismo al socialismo, que con el correr del tiempo se extinguirá y "... las clases desaparecerán de un modo tan inevitable como surgieron en su día. Con la desaparición de las clases desaparecerá inevitablemente el Estado." (25). Así, Lenin en el Estado y la Revolución rescata la idea de Engels respecto a que "El proletariado toma en sus manos el poder del Estado y comienza por convertir los medios de producción en propiedad del Estado. Pero con este mismo acto se destruye a sí mismo como

(25) IDEAL, p. 609

proletariado y destruye toda diferencia y todo antagonismo de clases y, con ello mismo, el Estado como tal."⁽²⁶⁾.

1.6. El Estado planificador y promotor del desarrollo.

La Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) surge en 1949 y con ella el Estado planificador y promotor del desarrollo. Bajo la dirección del Dr. Raúl Prebisch inicia la crítica a la teoría clásica del comercio internacional, sobre todo en los años en que se vive la Gran Depresión de 1929, la cual afectó a una "... 'constelación económica' cuyo centro lo constituían los países industrializados favorecidos por esta posición apoyada en su avance previo en materia de progreso técnico quienes organizaban el sistema en su conjunto para que sirviera a sus propios intereses. Los países productores y exportadores de materias primas estaban así conectados con el centro en función de sus recursos naturales de modo que formaban una periferia vasta y heterogénea incorporada en el sistema en forma y amplitud diferentes"⁽²⁷⁾.

La intervención del Estado en la vida económica, política y social, así como en las relaciones estructurales que se establecieron entre países industrializados también conocidos como "imperialistas" y países en desarrollo o del "Tercer Mundo", se dio en paralelo con los cambios en el proceso de

(26) V. I. LENIN *El Estado y la Revolución* p. 18

(27) PREBISCH, RAÚL. *Un aporte al estado de su pensamiento* p. 14-15

acumulación capitalista, ocasionando una mayor supeditación ya que la situación de los países del Tercer Mundo era de un atraso no sólo industrial, sino también tecnológico e institucional, con una mala distribución de la riqueza y del ingreso; lo cual generaba mayor dependencia por su posición desfavorable en el comercio internacional.

Dependencia que no permitía el desarrollo de estos países, por lo que Prebisch y la Comisión Económica para la América Latina postularon al Estado planificador y promotor del desarrollo, proponiendo una política de desarrollo con un nuevo patrón de crecimiento; en el cual se tendría como objetivo primordial la industrialización ya que "... se esperaba que la industrialización trajera consigo el debilitamiento de las oligarquías más tradicionales abriendo la puerta al proceso de democratización política (...), ambos procesos, industrialización y democratización garantizarían la incorporación de la masa al consumo, a la producción y a la propia integración nacional"⁽²⁸⁾, dando paso así a la acción de un Estado que respetara la actividad privada, pero con una actitud desarrollista, independiente e intervencionista.

Prebisch sostenía que "... el problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo. Las actividades de exportación padecían graves limitaciones desde este punto de vista, porque las posibilidades del incremento de las

(28) PREBISCH, RAUL. *En torno al Estado* p 11

exportaciones de bienes estaban restringidas por el crecimiento relativamente lento de la demanda en los centros, dada la elasticidad generalmente baja de la demanda de bienes primarios y sus políticas proteccionistas"⁽²⁹⁾.

Sin embargo, los cambios estructurales inherentes a la industrialización requieren de racionalidad y una visión política y económica, cuyas inversiones en infraestructura permitan acelerar el crecimiento económico, a la vez que garanticen el equilibrio en la vida política, por lo tanto, dentro del pensamiento cepalino se favorece una forma de planeación que "... era compatible con el mercado y con la iniciativa privada, pues se necesitaba para establecer ciertas condiciones básicas para el funcionamiento adecuado del mercado en el contexto de una economía dinámica"⁽³⁰⁾.

Prebisch considera que el mercado "... es un mecanismo útil, eficaz desde el punto de vista económico, y además, de una significación política considerable, porque si se prescinde de él se tiene que establecer un sistema en el que todos los medios productivos estén concentrados en manos del Estado; la actividad superior para decidir lo que se ha de consumir, lo que se ha de producir"⁽³¹⁾, lo cual desde el punto de vista del pensamiento de la Comisión Económica para la América Latina preocupaba tanto económica como políticamente, porque el Estado adquiriría un poder político y social inigualable, incompatible si se tiene

(29) PREBISCH, RAUL. *Un siglo al servicio de su pensamiento* p 16

(30) *IBIDEM* p. 19

(31) PREBISCH, RAUL. *En torno al Estado* p 43

presente el proceso de democratización del que al inicio se hablaba. El Estado planificador y promotor del desarrollo "...tiene que cumplir una función absorbente de la fuerza de trabajo que en el curso del desarrollo no se integra a la economía privada; tiene una función compensadora, tanto por lo que toca al empleo de fuerza de trabajo como parte que se refiere a los ingresos de la misma"⁽³²⁾.

Entre 1940-1970 el patrón mundial de acumulación estuvo basado en la intervención del Estado, bajo los planteamientos de las teorías keynesianas, neoclásicas y cepalinas, lo cual no impidió la vinculación de nuestro país a la economía mundial. Algunas de las consecuencias derivadas de dichas teorías fueron una industrialización dependiente, un desequilibrio externo debido al intercambio desigual de mercancías en términos de precios desfavorables. Veinte años después el Estado intervencionista se volvió incapaz de continuar como eje de la acumulación del capital y por lo tanto redefine su actuación bajo el concepto neoliberal, el cual señala un nuevo rumbo dentro del sistema de la economía mundial para facilitar el proceso de acumulación de capital a nivel internacional, al cual México se sumó incondicionalmente.

En México la intervención del Estado fue importante como generadora del desarrollo económico y social, asimismo como elemento que permitió la creación de las grandes fortunas de los fuertes grupos industriales y comerciantes que contaron con un

(32) *IBIDEM* p. 34

Estado que les brindó subsidios como energía eléctrica, infraestructura y mano de obra. Pero en los ochenta cuando el país estaba endeudado, con un severo déficit presupuestal, fue blanco de críticas por parte de los postuladores de la corriente neoliberal que lo acusaron de ineficiente, corrupto e incapaz de dirigir la política económica; estas críticas no sólo se hicieron en el caso mexicano, sino a nivel mundial al ver que el Estado era incapaz de saciar la voracidad del capital.

Para que el gobierno recobre su papel de servir al capital, se deshace de empresas públicas que cubren y satisfacen los requerimientos de los mínimos de bienestar y que son de gran interés para los capitalistas tanto nacionales como extranjeros, surgiendo así el "privatismo". El privatismo se convierte en el sustento ideológico de la clase dominante para reasegurar la continuidad del proceso de acumulación de capital tanto a nivel interno como externo, así "El nuevo Estado debe contar con nuevas teorías que permitan interpretar la crisis de hoy y que procuren políticas efectivas para salir de ella. La solución no está en regresar al Estado policía o vigilante del libre mercado ni en un Estado más grande, sino a un nuevo Estado cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico.

"El Estado en sus funciones de rector, planificador, inversionista, empresario, regulador, promotor, banquero y benefactor, debe ser más eficaz y eficiente, pero debe actuar paralelamente con mayor justicia, representatividad y democracia

dentro del marco de un nuevo pacto social que fortalezca y desarrolle los sistemas nacionales de economía mixta ⁽¹³⁾.

En retrospectiva, es claro que el papel del Estado y su relación con la economía están planteados con base en el recuento de algunas corrientes del pensamiento político-económico, lo cual forma parte del marco teórico no sólo por ser parte de la teoría lógica, sino también como contexto histórico, ideológico y político que refleja dicho papel. La rectificación del modelo de rectoría estatal en México, no se presentó de manera aislada o como una salida para enfrentar el bajo nivel de crecimiento y desarrollo nacionales, sino que tuvo como marco de acción el plano internacional en el cual nuevas tendencias se hacían presentes aplicando teorías económicas de corte liberal para regir los mercados internacionales.

La viabilidad de la modernización económica y política de nuestro país a través del modelo de rectoría estatal que se está instrumentando debe de equilibrar el crecimiento económico, el desarrollo político y la igualdad social, pues ahí radica la importancia del papel esencial del Sector Paraestatal Mexicano.

(13) VILLARREAL RENE. La Controrrevolución monetarista. p. 18-19.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO

En la época colonial existieron organismos que son antecedente de lo que hoy conocemos como empresas públicas, tal es el caso del estanco del tabaco, la casa de la moneda y el Banco de San Carlos, entre otros que iniciaron la operación de los monopolios estatales, con los que se intervenía en la economía para controlar y regular la vida política. Al presentarse modificaciones en la estructura económica, política y social del país se gesta el movimiento de independencia en 1810, culminado en 1821. La intervención del Estado en los años siguientes se caracterizó por mantener la soberanía que como nación independiente había logrado y el papel de la empresa pública "... permea la historia como entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social del país, sufre a lo largo del tiempo un proceso evolutivo correlativo a la evolución misma del Estado"⁽³⁴⁾.

Por situaciones tanto políticas, económicas e ideológicas, el concepto y papel de la entidad paraestatal ha variado, en virtud de lo cual se plantea la necesidad de definir qué se entiende por entidad paraestatal o empresa pública, misma que "... es aquella organización que produce bienes y servicios no siempre socialmente necesarios, con objeto de venderlos u

(34) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, *Las empresas públicas en México* p. 34

otorgarlos (cuyo precio no siempre es su costo), y que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control"⁽³⁵⁾.

2.1. México revolucionario 1917-1924.

La Constitución de 1917 con carácter de norma revolucionaria, auspició el surgimiento de entidades paraestatales, una vez logrado el objetivo del Estado de mantener su soberanía, pues las presiones procedentes principalmente de los Estados Unidos de América obligaron a establecer como estrategia prioritaria del nuevo gobierno el consolidar su independencia externa y su autodeterminación interna. A partir de esta época el Estado asume el papel de promotor del desarrollo nacional y las fundamentales leyes e instituciones de gobierno creadas por dicha disposición. Durante el régimen de Plutarco Elías Calles, se crearon diversas entidades públicas como "... la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México ..., asimismo se creó la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola"⁽³⁶⁾ entre otras, que dieron a México un amplio camino y medios eficaces para lograr no sólo el crecimiento económico, sino también las bases para un equilibrio político interno propio como prerequisite para el desarrollo social.

A mediados de la década de los veinte "... comenzaba a formarse una burguesía burocrática gubernamental, que guardaba

(35) Apuntes de la materia Empresas Públicas Profesor Manuel Quijano Torres

(36) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *Las empresas públicas en México* p. 34

una enorme distancia, en su nivel económico, respecto a las grandes masas de la población. Los campesinos vivían desposeídos de la tierra, miserables y hambrientos; los obreros sujetos a jornales bajísimos, la clase media desamparada. Las posiciones más importantes de la economía ... estaban en poder del capital norteamericano y británico. Las libertades políticas habían sido gradualmente menguadas otra vez. Había miseria, desolación y persecución. El gobierno mexicano capitulaba habitualmente ante el imperialismo. Había gran oposición ... y la reaccionaria trataba de volver a México al pasado, restaurar los viejos privilegios ...⁽¹⁷⁾.

2.2. El Sector Paraestatal Mexicano en 1925-1946.

El proyecto revolucionario estaba en firme proceso de consolidación al iniciarse la segunda mitad de los veinte, pero cobró mayor importancia a partir de 1934 con el gobierno del General Lázaro Cárdenas. Durante los seis años de gobierno se dieron cambios importantes, siendo los de naturaleza política los que dieron paso a las acciones en los campos económico, social y cultural, dando pie a que se restituyeran los principios revolucionarios, con apertura a las ideologías que se manifestaron en esa época.

Esta situación dio lugar a una contienda civil alentada y arbitrada por el Presidente con base en mandatos derivados de la legalidad revolucionaria, en la que cada miembro

(17) RAMÍREZ Y RAMÍREZ, ENRIQUE Mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos, en *Enfologo a palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas* p. 46-47.

de la sociedad tuvo su lugar como ciudadano al ser reconocidos sus respectivos derechos. Al lograr esa diferida justicia social revolucionaria, a través de una politización y toma de conciencia de la sociedad, la justicia social fue una condición necesaria e indispensable para el crecimiento económico nacional.

Las entidades paraestatales creadas con Lázaro Cárdenas son entre otras Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Constructora de Carros de Ferrocarril, Nacional Financiera, S.A., Banca de Fomento, Comisión Federal de Electricidad, entre otras, para llevar a cabo la explotación de los recursos, o la generación de insumos industriales o agrícolas. El desenvolvimiento del sector paraestatal mexicano hasta este periodo "... se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional, con la idea de conseguir una mayor independencia económica y una más acrecentada justicia social, sino también a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaban en el país durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional"⁽³⁸⁾.

2.3. Ordenamientos de control a la entidad paraestatal

1947-1976.

En la segunda mitad de los cuarenta los organismos y empresas del Estado, habían aumentado numéricamente, a

(38) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Las empresas públicas en México p. 39.

consecuencia de esto se inicia el establecimiento de diversos mecanismos para el control de ese vasto universo de entidades paraestatales. Alejandro Carrillo Castro sostiene que en 1947 se da el primer mecanismo de control por medio de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, donde se da por primera vez una definición de lo que habría de entenderse por organismo descentralizado y empresa de participación estatal.

Esta Ley "... otorgaba facultades de control tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A la de Hacienda correspondía la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas quedando bajo su supervisión todos los fideicomisos del Gobierno Federal. A la segunda, la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas"⁽³⁹⁾.

Un año más tarde, en 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, a través de la cual "... los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarían sometidas a la supervisión y al control de la Comisión Nacional de Inversiones, la cual constituyó así el primer mecanismo de control"⁽⁴⁰⁾. Posteriormente desaparece dicha comisión, debido a su inoperancia como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas

(39) IBIDEM p 43

(40) IBIDEM p 45

del Estado. En 1953 se crea el Comité de Inversiones como mecanismo de control de los organismos y empresas del Estado, el cual en 1954 cambió de nombre por el de Comisión de Inversiones, dependiendo directamente del Presidente de la República para lograr una mayor racionalización de las inversiones del sector público federal y posteriormente dio pie a la creación de la Secretaría de la Presidencia.

Desde el punto de vista formal se da otro mecanismo de control, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958 en el Diario Oficial de la Federación, la cual "... introdujo en la Administración Pública Federal una reforma sustancial; la creación de la Secretaría de la Presidencia"⁽⁴¹⁾, esta ley fue "... la que institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, si bien estas funciones quedaron repartidas en 3 dependencias: la planeación a cargo de la nueva Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"⁽⁴²⁾.

Sin embargo, "... al inicio de la década de los años cincuenta el modelo de regulación de las empresas públicas previsto en la Ley para el Control de 1947 se comenzó a deformar en virtud de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limitó a vigilar a las entidades cuyas funciones eran más afines a las funciones hacendarias; esta forma de operar de la

(41) *IBIDEM*, p. 51.

(42) *IBIDEM*, p. 52.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó el primer antecedente de una dependencia coordinadora de sector en la Administración Pública Federal, tal y como funcionan actualmente las demás dependencias del Ejecutivo"⁽⁴³⁾.

En la década de los cincuenta, en general el país se enfrentó a situaciones difíciles con los primeros síntomas de una severa crisis económica, debido al agotamiento del patrón de acumulación existente en ese momento y a factores tanto internos como externos, apareciendo casos de inflación, desempleo y rezago productivo. No obstante, lo más importante de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, es que plantea la planificación como el instrumento estratégico y forma de aplicar las políticas del desarrollo, buscando superar el estadio de subdesarrollo imperante en ese momento.

La planificación entendida como actividad cuyo fin es señalar los objetivos reales al desarrollo socioeconómico, además de ser un instrumento de política económica que engloba esos objetivos, los coordina y asigna los recursos necesarios para su realización, permite también unir y dar orden a las acciones del Estado, dentro del contexto sociopolítico de nuestro país, permitiendo la mejor toma de decisiones, a fin de lograr el desarrollo económico y social de toda la población

Se consideró que la planeación y la acción de las empresas públicas no pueden basarse solamente en cuestiones

(43) IBIDEM p 55.

socioeconómicas, ya que se debe de tener en cuenta el amplio contexto de técnicas, organizativas y administrativas para el desarrollo, así como los cambios en la estructura económica, social y política del país, de tal forma que se fortalezca su dirección, orientación y promoción, de acuerdo con los requerimientos de la sociedad civil.

El sector paraestatal en los años cincuenta, amplió su participación en diversas actividades económicas como la industria, la agricultura y el área financiera a través de la construcción de infraestructura básica y de la creación de organismos y entidades públicas como "... A.H.M.S.A.; Comercial, S.A., Comisión Nacional de Valores; Instituto Nacional de Vivienda; Zincamex, S.A."⁽⁴⁴⁾. Pero a principios de los sesenta, el país enfrentó graves problemas debido a la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas entre otros factores, para suavizar esta situación se amplió la distribución del texto escolar gratuito, el reparto de utilidades a los trabajadores y el aumento de los subsidios al consumo y los gastos de beneficio social que de alguna u otra forma permitieron desviar parte de los recursos gubernamentales a la inversión pública de menor prioridad social.

En 1962 se crea "... la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país a corto, y largo plazo cuya tarea más importante fue la formulación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964"⁽⁴⁵⁾. Donde se

(44) ROMAN, I. *El Sector Público en México* p. 57

(45) IDEM, p. 57

destaca el aumento de las inversiones públicas y se crean otras empresas como "... Instituto Mexicano del Café, Compañía Minera de Cananea, S.A.; Avíos de Acero, S.A.; Cordomex, S. A. de C. V.; Minerales Monclova, S. A.; Sidená, S.A."⁽⁴⁶⁾

En México se vive una intervención estatal con frenos según las circunstancias, es decir, el Estado Mexicano mantuvo la soberanía nacional, a través de la creación e institucionalización de empresas y organismos al no dar paso a la intervención extranjera y privada en los recursos naturales estratégicos tales como la siderurgia, la electricidad y el petróleo, entre otros. Ante este panorama se generaron altas tasas de ganancia al capital privado, que tenía la protección del Estado, contando con tarifas fiscales bajas. Pero la presión estalló debido a un malestar social y político acumulado durante gran tiempo por falta de democracia y desarrollo, además de que no hubo cuestionamiento sobre el intervencionismo del Estado y el crecimiento del sector paraestatal, destacando las acciones de crear un control de regulación para dar dirección al conjunto de estas entidades paraestatales, así como el seguimiento a su proceso operativo con énfasis en el gasto y su ejercicio.

Al inicio de la década de los setenta la actividad gubernamental fue renovada mediante la consolidación del sector público, con una política de expansión económica y la creación de empresas que participan en diversas actividades económicas y sociales, posteriormente se crea la Comisión Coordinadora de

(46) IBIDEM p 103

Control del Gasto Público la cual "... permitió sin embargo familiarizar a los funcionarios gubernamentales con el lenguaje, y los mecanismos y procesos de la programación operativa y presupuestaria e hizo surgir una mentalidad favorable a la coordinación y a la planeación de las actividades de la Administración Pública Federal. Constituye un antecedente importante en la institucionalización del proceso de planeación"⁽⁴⁷⁾.

La Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público sirvió como mecanismo administrativo para planificar sectorialmente el desarrollo del país, dando la pauta para la implantación del sistema de presupuesto por programas, con la finalidad de lograr mayor eficacia y eficiencia en las actividades del Estado. Con la reforma administrativa de 1971 se establecieron unidades de programación en secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, siendo "... designada a la Secretaría de la Presidencia como órgano central de asesoría y de generación de lineamientos para todas las unidades de programación de la Administración Pública Federal. Este sistema de programación pretendía tener como característica más destacada el de ser participativo y no autoritario"⁽⁴⁸⁾.

En este periodo crece el endeudamiento interno y externo, la generación de ahorro del sector público decrece, surgiendo problemas de autofinanciamiento en las entidades

(47) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *Las empresas públicas en México* p. 77

(48) *IDEM*, p. 77.

paraestatales, las cuales influyeron, en gran medida, en el déficit del gobierno federal en ese periodo presidencial. Lo estratégico y lo prioritario era atender el crecimiento de sectores como el de la agricultura, el petroquímico, el de fertilizantes, el sector energético, minería y la siderurgia entre otros, todo esto a través de la creación de nuevos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones.

En esta década se aprecia que la entidad pública en general se enlaza de diversas maneras al proceso de acumulación, ya sea suministrando energéticos o participando productivamente, por lo que para conservar la hegemonía del Estado en su conjunto es necesario cuidar el papel político de las empresas públicas al proporcionar sus servicios a la sociedad, además de tener en cuenta que "... el suministro de medios de producción es requerido para el proceso de valorización; este aprovisionamiento es asegurado a través del monopolio estatal, como es el caso de los energéticos, o de una presencia estatal importante en las actividades básicas del proceso productivo"⁽⁴⁹⁾.

De ahí que el Lic. Carlos Tello Macías, autor de "La Política Económica 1970-1976" sostiene que "... el no haber entrado a reforzar lo que constituye el sistema de privilegios y de protección desmedida al sistema financiero (junto con los problemas estructurales de coyuntura), fue lo que provocó en la

(49) LUNA LEDEZMA, MATILDE "Empresas estatales y capital privado en México 1970-1976", *Revista de Administración Pública* p. 50

realidad la llamada crisis de 1976⁽⁵⁰⁾. Crisis estructural donde se distingue el contenido económico como crisis/ruptura del modelo de acumulación con una coyuntura de recesión como detonador.

"Alrededor de 18 millones de desfavorecidos de las zonas rurales viven en una miseria extrema; 40 millones de mexicanos tienen un régimen alimenticio inadecuado y 30% de la población consume 10% de los alimentos producidos, mientras que los 15% que tienen el poder de compra más elevado, consumen 50% de ellos. Sólo un tercio de la población es beneficiaria de la seguridad social; los cuidados médicos no representan sino el 20% del PIB. Hay un déficit de 5 millones de viviendas y 40% de los jefes de familia no han jamás terminado sus estudios primarios"⁽⁵¹⁾. Esta cita del Dr. González Casanova proporciona varios indicadores descriptivos, así como algunos parámetros conceptuales de la situación de crisis económica de finales de la década de los setenta. (Ver cuadros 2.1. y 2.2.)

(50) TELLO, CARLOS. Op. Cit. *La política económica 1970-1976* p. 208.

(51) GONZALEZ CASANOVA, PABLO. Op. Cit. "El desarrollo económico de México" en *Problemas Económicos* p. 23-29.

Cuadro 2.1.

EVOLUCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA EN MÉXICO 1971-1977.

Indicadores	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Producto interno bruto (PIB) (a)	3.4	7.3	7.6	5.9	4.1	1.7
Inversión privada (a).	-0.4	-0.6	10.8	20.1	-1.6	-0.2
Inversión pública (a).	-9.4	39.4	22.9	-4.9	19.9	-12.4
Prod. Industrial (b)	2.5	9.5	9.2	7.4	4.3	3.3
Prod. Agrícola (c).	2.0	0.5	2.2	2.8	0.9	-2.8
Índice de precios (d).	4.5	5.6	12.4	24.0	16.7	22.2
Deuda externa (e).	4.5	5.0	7.0	9.9	14.2	19.6
Déficit de la balanza de pagos	0.7	0.7	1.1	2.5	3.6	3.0

- a. Diferencia en porcentaje del año precedente.
- b. Diferencia en porcentaje en las actividades industriales (minas, petróleo, petroquímica, manufacturas, construcción y electricidad).
- c. Diferencia en porcentaje en las actividades agrícolas (comprende ganadería, y pesca).
- d. Aumento en porcentaje (1960 = 100).
- e. En miles de millones de dólares US.

FUENTE: Adaptado de Richard L. Harris y David Bakin, "The Political Economy of Mexico in the Eighties". Latin American Perspectives, Los Angeles, Calif. 32, Vol. IX, N. 1, diciembre de 1982, p. 8.

Cuadro 2.2.

**ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA SECRETARÍA
DEL PATRIMONIO NACIONAL, 1970-1976.**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos Descen- tralizados	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de Parti- cipación Estatal Mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403
Empresas de Parti- cipación Estatal minoritaria	--	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	--	48	167	383	387	325	211*
TOTAL	84	277	428	703	770	806	845

FUENTE: Informe Anual, Secretaría del Patrimonio Nacional.

* La disminución respecto al año de 1975 se debió a la depuración de fideicomisos realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

2.4. La política económica en el periodo 1976-1982.

La política económica en el periodo 1976-1982, tuvo como uno de sus principales objetivos políticos la recuperación de la credibilidad y la confianza, afectados severamente por la crisis económica al final del sexenio de Echeverría. El presidente López Portillo se fijó la creación de un nuevo modelo de desarrollo conocido como "alianza popular para la producción", cuyo fin era el logro del desarrollo del país y

para ello presentó un programa de estabilización, cuyo objetivo era mantener en equilibrio la cuenta corriente, recuperar el crecimiento interno, bajar la inflación, atender el desequilibrio externo incrementando las reservas internacionales del banco central, no imposición de barreras arancelarias a la importación y frenar el endeudamiento público hacia el exterior.

El crecimiento económico estuvo basado en la expansión industrial y en la nueva intervención de la inversión privada, estableciendo líneas de seguimiento a través de las cuales el sector privado pudiera adquirir nuevamente su capacidad de crecimiento y expansión. En lo que se refiere a la organización del sector público se crean la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Federal de Deuda Pública, estas tres leyes sentaron las bases para llevar a cabo la organización y funcionamiento actual del sector paraestatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dio paso a una nueva orientación de la política económica para la reconstrucción de la estructura económica nacional, surgiendo así el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 dado a conocer en abril de 1980 por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el cual se establecieron los objetivos nacionales para dar orientación al país, destacando entre otros los siguientes:

"... 1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre, en lo político, económico y cultural.

"2.- Proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar, atendiendo como prioridad las necesidades de alimentación, educación y vivienda.

"3.- Promover un crecimiento alto, sostenido y fuerte.

"4.- Mejorar la distribución del ingreso entre los factores de la producción y las regiones geográficas"⁽⁵²⁾.

El papel de las empresas públicas dentro del Plan Global de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo Industrial fue de suma importancia al participar en la activación de la estrategia de industrialización. En relación con la reforma social, el Estado sugirió "... la reforma política, que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la reforma administrativa que adecua a las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor a los objetivos de una política integral de desarrollo; y la reforma económica que a través del esfuerzo concentrado de los factores reales del país, persigue proveer un crecimiento alto y sostenido"⁽⁵³⁾.

Se institucionalizaron los planes y su instrumentación con el establecimiento de mecanismos de coordinación, control y evaluación. Para tener mayor impacto sobre el proceso de acumulación de capital, el papel de la entidad paraestatal fue decisivo al llevarse a cabo un manejo centralizado de su presupuesto y una racionalización económica en los subsidios y precios. Lo que implicó medidas de política que afectarían otras

(52) Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo 1970-1975*, p. 6

(53) MARUM ESPINOZA, ELIA. La importancia de la empresa pública en México. *Proposición Metodológica, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, p. 118

áreas económicas, tales como la eliminación de controles de precios y de subsidios a empresas ineficientes, así actuaran con o sin capital privado nacional. Hubo reducciones del gasto presupuestal (de 4% para el segundo semestre de 1981 y de 11% para 1982); incremento de más del 100% a los precios de los combustibles derivados del petróleo; 20,000 millones de dólares de nueva deuda externa en 1981 (la mayor parte contratada en el segundo semestre); severas restricciones a las importaciones, devaluaciones de la moneda en porcentajes acumulados muy elevados (de 67% en febrero de 1982 y de 10% en agosto del mismo año), que llevaron el tipo de cambio preferencial a 50 pesos por dólar; en el mes de septiembre se dispuso un aumento general extraordinario de salarios del 30%, pero estas medidas políticas no detuvieron el inicio de la crisis.

En los últimos meses de su gestión, el presidente López Portillo adoptó severas medidas que tuvieron gran trascendencia política: impuso el control generalizado de cambios, convirtió a pesos los depósitos bancarios en divisas y nacionalizó el sistema bancario nacional. Estos sucesos económicos y las medidas políticas adoptadas dieron un radical y violento cambio al país; parecía otro a finales de 1982, con una casi inexistente independencia económica y un futuro muy incierto.

2.5. Situación del sector paraestatal mexicano, 1970-1982.

El entorno internacional en la década de los setenta se caracteriza por un aumento en los precios de las materias primas y de los alimentos. El sistema financiero internacional es inestable, hay limitaciones en la estructura productiva, expresándose en inflación, deterioro de la producción agrícola, caída de la inversión que trae como consecuencia la disminución del crecimiento económico. En 1975 aumenta el precio internacional del petróleo; en el caso de México se trata de dar ordenación hacia el crecimiento de la plataforma petrolera, se impulsa por lo tanto la inversión pública, y se crean nuevas paraestatales en diversas áreas de la economía. Al iniciarse la década de los ochenta en México, los recursos financieros afluentes comienzan a contraerse, la deuda externa es muy elevada y la fuga de capitales al exterior se vuelve mayor; se presiona sobre la balanza de pagos, sobre el peso y su tipo de cambio, cayéndose en un extremado déficit público. En 1982 la crisis hace su aparición, baja el precio del petróleo, aumenta la fuga de capitales, se devalúa el peso, aumentan las tasas de interés, aumenta el déficit financiero del Estado, existe menor probabilidad de conseguir crédito del exterior. Ante esta situación el gobierno mexicano expropia los bancos privados, decretando su nacionalización para hacer mejor uso de divisas y de los recursos financieros disponibles, lentamente desaparece el desarrollo económico y las entidades paraestatales tienen problemas de desarrollo.

El crecimiento numérico de las entidades paraestatales fue muy dinámico "... en 1930 se contaba con 12; en 1940 con 57; en 1950 con 158; en 1960 con 259; en 1970 con 491, en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155, magnitud por sí sola elocuente de lo ocurrido"⁽⁵⁴⁾. "En 1975 el sector paraestatal representó el 6.6% del PIB, el 26% de la formación bruta de capital fijo y el 3.4% del empleo total; en 1982 su presencia aumentó al 14% del PIB, el 30% de la formación bruta de capital y el 4.4% del empleo"⁽⁵⁵⁾.

(54) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *La reforma administrativa en México*, p 17

(55) Secretaría de Programación y Presupuesto *Sistema de Cuentas Nacionales y Cuentas de Producción del Sector Público* p 45

CAPITULO III

REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL
SECTOR PARAESTATAL MEXICANO, 1982-1990.

3.1. Origen de la crisis en 1982.

El contexto general de la crisis económica, política y social a principios de la década de los ochenta muestra, en primer término, que en los momentos conflictivos el Estado reacciona con una serie de políticas dirigidas a reorientar la aplicación de los recursos públicos y privados hacia espacios no atendidos con anterioridad, utilizando medidas económicas con fundamentación teórica, ya que "... la política económica responde a las necesidades coyunturales del régimen de acumulación y que todas las fuerzas sociales organizadas juegan un papel en su elaboración. Esta política es el resultado de un juego complejo de confrontaciones ideológicas y políticas entre las diferentes clases sociales"⁽⁵⁶⁾.

Por tanto, es de interés averiguar el origen de la crisis de 1982 para comprender por qué después de casi cinco décadas, en las cuales se han puesto en marcha diferentes patrones de desarrollo a través de distintos instrumentos que en el plano teórico o a nivel de gabinete son bastante aceptables, seguimos siendo un país que conserva las mismas condiciones de pauperización pero con una deuda externa agobiante y un sector rural en bancarrota; de ahí se deriva la preocupación por precisar cuál es la serie de condiciones objetivas y las

(56) GUILLEN ROMO, HECTOR. *Orígenes de la crisis en México, 1940-1982* p 76

realizaciones que en los últimos años se llevaron a cabo para dejar al país en las condiciones en que se encuentra.

Si bien es cierto que a principios de la década de los ochenta disminuyó la desigualdad económica, política y social en todo el país, se inició otra tendencia hacia una nueva etapa de concentración económica y de servicios en diversas entidades federativas. En lo político se mantuvo la afirmación permanente de una justicia social como postulado de la Revolución, la democracia se consideraba aspiración lograda y en constante avance dentro de las limitaciones propias del crecimiento poblacional, con una clase media en expansión y con una dinámica cada vez mayor.

El desplome de la economía mexicana en 1981-1982 hizo más evidente el problema político y social del país, ante lo cual la administración gubernamental encabezada por Miguel de la Madrid Hurtado replanteó sus políticas para el sexenio 1982-1988, sobre una base de reducción o disminución del gasto público, optimización de los recursos públicos y privados, inicio de normas relativas a la gestación del gasto público, aumento de los ingresos públicos y reestructuración de la administración pública, entre otras también de importancia.

3.2. La economía de México, 1982-1988.

A través de un análisis de las cifras del sistema de cuentas nacionales, se deduce que toda actividad productiva en el periodo referido, sufrió una de las caídas más espectaculares de la historia económica del país manifestándose, entre otras

cosas, en un notable deterioro del nivel de bienestar de la mayor parte de la población. Tal deterioro se manifestó en una drástica reducción del ingreso nacional, acompañada de la aceleración en las tasas de inflación registradas a partir de 1982, la reducción de salarios reales y una tasa de desempleo tan elevada como significativa (ver cuadro 3.1), el gasto público resintió más la crisis que el gasto privado por la reducción de la inversión pública a tasas del 14% y del 32% en 1982 y 1983 respectivamente. (Ver cuadro 3.2)

La economía mexicana presenta serios rezagos en sus desarrollo, tales como: concentración del capital, desigualdades sociales, desequilibrios estructurales permanentes, control de los sectores estratégicos por el capital extranjero provocando una monopolización creciente, así como una gran deuda externa que agrava la dependencia del país. A principios de los ochenta surgen grandes y profundos cambios que operan en las estructuras: productiva, comercial y financiera, así como lógicamente en la vida sociopolítica de México. Los grandes cambios hacia la llamada modernización del país aparecen en el periodo 1982-1988, con Miguel de la Madrid Hurtado. De ahí que los aspectos económico-financieros de la crisis mexicana sobresalgan y los aspectos político-sociales tomen un lugar preponderante.

3.3. El programa inmediato de reordenación económica (PIRE).

Este programa buscaba la protección del empleo, la capacidad de crecimiento y el abatimiento de la inflación. En dicho programa se observa un gran parecido en su texto con la Carta de Intención de 1982, dado que en él se plantea el deterioro de las finanzas públicas, la escasez de divisas, la evasión fiscal, la caída del precio del petróleo. El Programa Inmediato de Reordenación Económica señala en los diez primeros puntos las líneas estratégicas de acción. "El programa plantea la austeridad en el gasto público y la reorientación del programa de inversiones; acelerar el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas; moderación en las utilidades y los salarios; programas de protección al empleo y al abasto popular; apoyo a la planta productiva para conservar la ocupación; la reestructuración del sistema financiero nacional; un nuevo esquema cambiario y de política comercial; fomento al ahorro, y reformas constitucionales para reforzar el principio de rectoría del Estado"⁽⁵⁷⁾.

Tomando en cuenta factores tales como el desarrollo regional, el fortalecimiento del sector agrícola, la descentralización y la defensa del empleo, el Programa en sí plantea cuatro lineamientos de política económica similares a los propuestos en la Carta de Intención, los cuales eran:

- Combatir la inflación.

(57) GOBIERNO FEDERAL. *Cuarta Conferencia de Política Económica. El PIRE* p 1215

- Aumentar el ahorro interno
- Estabilizar el mercado cambiario
- Promover el empleo y la planta productiva.

Ante los resultados globales del modelo neoliberal en México, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (ver cuadro 3.3), se puede observar las estrategias para mejorar la situación del país, hubo un decremento del PIB, la presencia de una súbita inflación, contrayéndose por lo tanto la economía en su conjunto. A partir de 1983 se incrementaron las tarifas de la energía eléctrica, los teléfonos, la gasolina y en general de los servicios públicos, contrastando con uno de los principales puntos del Programa Inmediato de Reordenación Económica que era la libertad de precios.

Pese al aumento en las tarifas, los impuestos, la reducción del gasto público y la situación positiva del sector paraestatal, se vendían las entidades paraestatales, ya que los postulantes del neoliberalismo insistían en que la causa de la crisis se debía al exceso del gasto público, por la existencia de estas entidades. México no resistió tal modelo de ajuste, se acentuó aún más el desempleo, la miseria y la pérdida del poder adquisitivo, las metas del Programa Inmediato de Reordenación Económica y del Fondo Monetario Internacional para 1985 no se cumplieron. (Véase cuadro 3.3)

3.4. La Carta de Intención, 1982.

El gobierno mexicano elaboró la carta de intención, difundida el 10 de noviembre de 1982 para que fuese considerada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), llevando como propósito fundamental estabilizar la economía mexicana con base en una serie de lineamientos globales de política económica, analizados y aprobados tanto por México como por el Fondo Monetario Internacional durante un periodo de tres años. En el punto 27 de la Carta de Intención al FMI se postula que "El gobierno mexicano solicita por medio de la presente, acceso a los recursos financieros del FMI a que tenga de apoyo financiero externo más amplio que permita cubrir los requerimientos de divisas del país"⁽⁵⁸⁾.

Este convenio se realiza cuando un país "x" tiene carencia de divisas, entonces el Fondo Monetario Internacional actúa como aval en el pago de su deuda externa, lo apoya otorgándole créditos. La carta de intención contiene 29 puntos, estableciendo los lineamientos de la nueva política económica para marcar el nuevo rumbo a seguir por el país, tratando de reducir el déficit en las finanzas públicas y en la balanza de pagos, alcanzar un crecimiento sostenido de producción y abatir el índice de la inflación.

A partir del punto 19 de la Carta de Intención al Fondo Monetario Internacional se inician los ajustes que este

(58) Carta de Intención al FMI. *EL MERCADO DE VALORES*. Año XLII, Núm. 47, noviembre 22 de 1982, p. 1209

organismo determina, entre los que destacan la reducción del déficit financiero del sector público, la revisión del gasto corriente y los subsidios, incluyendo los precios de las tarifas de los bienes y servicios que presta el Estado, se plantea el combate a la evasión fiscal, se habla del mercado de libre comercio y de la apertura al exterior.

3.5. Líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo, periodo 1982-1988.

Las principales líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio fueron las siguientes:

- 1.- Disminución del gasto público.
- 2.- Protección del empleo.
- 3.- Rectoría del Estado.
- 4.- Reestructuración de la Administración Pública Federal.
- 5.- Aumento de los ingresos públicos.
- 6.- Reivindicación del mercado cambiario.
- 7.- Reforzamiento de normas dirigidas a la gestión del gasto público.
- 8.- Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- 9.- Realización de obras con criterio selectivo.
- 10.- Canalización del crédito a prioridades del desarrollo nacional.

Se trataba de lograr equidad en el ajuste económico de los diversos rubros como el del gasto, los precios, combatiendo a la inflación, el déficit externo y fiscal, así como el

desempleo. Los objetivos que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, toman en cuenta la importancia del Sector Paraestatal Mexicano dentro de su estrategia y en lo general son los siguientes:

- a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas,
- b) Vencer la crisis,
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento e,
- d) Iniciar cambios cualitativos.

En el planteamiento sobre "Estrategia económica y social" del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se formulan dos aspectos centrales: a) Reordenación Económica (PIRE) y, b) Cambio estructural. En cuanto a los cambios estructurales es poco lo que se puede comentar en relación con el PIRE, éste buscaba: a) Abatir la inflación, b) recuperar la capacidad de crecimiento, c) proteger el empleo y la planta productiva.

3.6. Periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988.

Ante el gran desprestigio popular del partido político del presidente saliente, durante el periodo 1976-1982, no era muy factible que el candidato a la presidencia para el periodo 1982-1988 obtuviese la votación mayoritaria al pertenecer al mismo partido. Durante la campaña del candidato a la presidencia para el periodo 1982-1988 Miguel de la Madrid Hurtado, se postulaba como primer punto el establecimiento de una sociedad más igualitaria y como segundo una "renovación moral", justos

reclamos del pueblo. En la campaña por la presidencia dicho candidato se llevó el triunfo.

Se inició así una situación político-económica de alto riesgo, una contienda con el sector empresarial y una difícil negociación con la banca internacional. El sector empresarial establecía consignas políticas a sus organismos representativos, iniciando una ofensiva contra el Estado y las conquistas populares históricas.

En unos cuantos meses el nuevo gobierno fijó su posición y estableció su estrategia. Se creó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), para reestablecer los flujos de recursos externos y recuperar la capacidad de crecimiento señalando rumbo y metas. El primero de diciembre de 1982, en el discurso de toma de posesión, el presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado integró dicho programa al Plan Nacional de Desarrollo, para apoyar las diversas acciones del Estado y su política económica.

Se impusieron medidas económicas para detener la crisis tales como: contracción del gasto público, limitación de importaciones, devaluaciones bruscas de la moneda, renegociación de la deuda externa, restricciones del crédito, incremento en los precios de los productos y servicios estatales. Estas medidas en el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado no alcanzaron los resultados esperados, la crisis económica iniciada en 1982 continuó, hubo deslizamiento del peso con respecto al dólar, el Producto Interno Bruto del país tuvo una drástica caída, la inflación aumentó debido a la

autorización de aumentos a los productos de precio controlado (todos los de consumo básico), el empleo descendió.

"La crisis no sólo reflejó la profundidad de los problemas económicos internos, sino también el límite de la participación del déficit público y del endeudamiento externo para mantener la dinámica económica"⁽⁵⁹⁾.

El 28 de marzo de 1988 se da la segunda fase de ajuste del Fondo Monetario Internacional tan neoliberal como las anteriores. Se planteaba seguir la estrategia para abril-mayo de ese año, acordando entre otras cosas lo siguiente:

"... fijo hasta el 31 de mayo, el tipo de cambio del peso con respecto al dólar.

"... no se autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios.

"... los salarios mínimos vigentes se mantengan en su nivel actual.

"... los ajustes a los precios de garantía se harán de acuerdo con las exigencias del calendario agrícola"⁽⁶⁰⁾.

En los cuadros que se presentan en las siguientes páginas se puede observar que dicha ampliación no dio los resultados que se esperaban. A mitad de 1988 el país vivía una gran recesión económica, los grandes empresarios pedían la prolongación del PSE hasta finales del año. En un estudio realizado en 1987 por el Lic. Fausto Burqueño Lomeli se menciona que "... a cinco años de política de ajuste y reordenamiento de

(59) HUERTA GONZALEZ, ARTURO Economía Mexicana más allá del milagro p. 107

(60) "Segunda fase de la Carta de intención al FMI". E. [México de Valdez, Nacional Financiera, S.N.C. Num. 8, abril 15, 1988, año XLVIII p. 12-13.

la economía, el saldo es de cinco años de deterioro nacional promovido por presiones internacionales, apertura al exterior, concentración de la riqueza, transferencia de recursos al exterior y privatización de la economía. El resultado de ello no puede continuar y agudizar aspectos entre otros como los siguientes:

"- Contracción de la producción y desequilibrio profundo de los sectores productivos y regional. Crecimiento cero en el sexenio.

"- Integración continental con los Estados Unidos y una apertura indiscriminada al exterior ante un mundo altamente proteccionista.

"- Deuda acumulada dudosa e impagable que subordina la economía y la sociedad y convierte a México en exportador neto de recursos y al trueque de pasivos por inversión.

"- Debilidad del mercado interno y privilegio del sector exportador; transnacionalización, concentración de la riqueza e injusta distribución del ingreso nacional.

"- Desempleo del 16%, inflación del 140%, y 70% de deterioro acumulado del salario.

"- Economía altamente especulativa, altas tasas de interés, mercado paralelo financiero y de ahorro no sujeto a restricciones y regulación estatal.

"- Reducción del gasto público, privatización progresiva de la economía y pérdida del Estado en la conducción económica nacional.

"- Saqueo de nuestros recursos a través de los compromisos de la deuda, el comercio, pérdida en los términos de intercambio y aceptación para ser un país de maquila y ensamblado"⁽⁶¹⁾.

CUADRO 3.1

INDICADORES ECONÓMICOS BÁSICOS

	1982	1983	1984	1985	1986
PIB	107.4	101.7	105.4	108.3	104.3
Ingreso Nal. Real.	106.2	97.6	99.0	---	---
Tasa de inflación	58.9	101.9	65.5	57.7	86.0
Salario medio real	101.7	74.8	69.5	68.5	-
Tasa de desempleo abierto	4.2	6.7	6.0	--	-
Déficit público nominal	17.9	8.9	8.7	9.9	-

Fuente: SPP. Sistema de Cuentas Nacionales.
SPP. Estadísticas Históricas de México
Economía aplicada, S.C.

CUADRO 3.2

DEMANDA AGREGADA POR SECTOR INSTITUCIONAL
(A precios constantes de 1970)

Tasa de crecimiento anual Estimaciones (% del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
Gasto Privado(1)	2.1	-9.9	3.3	3.5	80.7	76.7	76.4	77.0
Gasto Público(2)	-6.7	-16.9	4.3	-0.4	18.7	16.4	16.5	16.0

Fuente: Ibidem.

(61) BURGUERO LOMELI, FAUSTO Op. Cit. "La economía mexicana, tendencias y perspectivas, cinco años de ajuste y deterioro nacional" en *Problemas de Desarrollo*, Vol. XVIII octubre 1987 p. 23-24

Cuadro 3.3

**RESULTADOS GLOBALES DEL MODELO NEOLIBERAL EN EL
SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO**

AÑOS	PIB	TASA DE VARIACIÓN	PARIDAD DEL PESO RESPECTO AL DÓLAR E.U. 1982	PIB POR HABITANTE	DÉFICIT DEL SECTOR PARAESTATAL	INFLACIÓN DE LA RESERVA BRUTA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1982	-0.5	98.8	150	-3.2	-208.0	-3184.7
1983	-5.3	80.8	162	-6.6	146.2	3100.8
1984	3.7	59.2	210	1.2	242.9	3200.8
1985	2.8	63.7	447	0.3	218.9	-2328.4
1986	-4.0	105.8	915	-5.9	-331.7	985.0
1987	1.4	159.2	2230	-0.6	12124.9	6924.4
1988	1.1	46.8	2240	-2.4	11842.9	-7127.0
PROMEDIO SEXENAL	-0.8	87.7	908	-17.2	24035.5	1570.9

- Fuentes: (1) Tasas medias de crecimiento del PIB 1960-1985, 1980-1987. La Economía Mexicana en Cifras 10a. edición 1988, p.82 y 85.
- (2) Inflación acumulada al final de cada mes en relación con el mismo mes del año anterior. 1975-1988 p. 351.
- (3) Paridad del peso respecto al dólar de Estados Unidos. 1982-1988 p. 401
- (4) PIB por habitante 1980-1987
- (5) Déficit del Sector Paraestatal controlado 1977-1988 p. 302. exceptuando a PEMEX
- (6) Balanza de pagos. Banco de México. Variación de la reserva bruta. mayo 1991. p. IV-2.

3.7. El Estado y el Sector Paraestatal Mexicano.

3.7.1. Política del gobierno, periodo 1982-1988.

Para comprender lo que ocurre con las entidades paraestatales en los últimos años, se revisan algunos aspectos

principales de la política del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en esa materia. En septiembre de 1983, declaró en su primer informe de gobierno que "Las empresas públicas constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales: refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y social, son baluarte de nuestro nacionalismo, operan mayoritariamente en sectores estratégicos y constituyen una avanzada modernización tecnológica.

"Su campo de operación está fijado en la Constitución y en las leyes, o bien se ha definido por las necesidades de nuestro desarrollo. En la mayoría de los casos, la envergadura de sus proyectos y los requerimientos de capital consecuentes, su baja rentabilidad económica a corto plazo y la necesidad de estas actividades se mantengan bajo el control nacional, han hecho imposible la participación de capital de los particulares.

"Mi administración mantendrá y profundizará el desarrollo de la industria paraestatal en la medida en que sea necesario para el país y aplicando criterios altamente selectivos. El Plan Nacional de Desarrollo marca el rumbo y da prioridad a los bienes de capital y sus componentes, a insumos estratégicos y ramas de interés primordial para sostener el bienestar de la población de menores ingresos"⁽⁶²⁾.

En ese mismo año se llevó a cabo la reforma constitucional, en el artículo 25 se estableció que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar

(62) PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID *El Mercado de Valores* Año XLIII, Núm 36, septiembre 5 de 1983

que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

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

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

"El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."¹⁶³

El artículo 26 establece que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento

(63) Artículo 25 Constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1985, p. 44-45

de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".⁽⁶⁴⁾

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

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

(64) IRM:EM Artículo 28, p. 46

reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de la banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado"⁽⁶⁵⁾.

Con la reforma constitucional quedó claro lo correspondiente a las áreas estratégicas, que a un año de la nacionalización de la banca el sistema de crédito seguiría en poder del Estado. Lo que no quedó claro en aquel entonces, ni hoy en día, es el ámbito de las actividades o áreas prioritarias. Posteriormente se señaló que se iniciaba una reordenación de las 966 empresas del Estado y se analizaría su presencia en las diversas actividades económicas.

A mitad del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se pretendía elevar la productividad y eficiencia de las entidades públicas. Este es, sin duda, el punto más dígido del asunto, y las partes contendientes no pueden llegar a un acuerdo. Los conceptos de eficiencia y eficacia están íntimamente ligados a la administración privada; surgen empresas situadas en una economía de mercado. Las empresas públicas ciertamente tienen

(65) *IBIDEM* Artículo 24, p. 60

que optimizar sus recursos financieros, pero también poseen un objeto social, que es difícil de cuantificar, pero no imposible.

El Dr. Gildardo Campero, investigador y catedrático del Instituto Nacional de Administración Pública sostiene que operar con números rojos no es sinónimo de ineficiencia o ineficacia: "... una empresa es eficiente -explica- cuando emplea con racionalidad sus recursos: en la medida en que responde al cumplimiento de sus objetivos. Y uno de los principales objetivos de la empresa pública es producir un impacto social y económico favorable para la sociedad. De ahí que si no lo hace con racionalidad, no necesariamente tiene que generar utilidades"⁽⁶⁶⁾.

Se pretende en este régimen mejorar la administración y racionalizar el funcionamiento del sector paraestatal "Actualmente... el Estado se encuentra en la necesidad de redefinir las áreas prioritarias en las que la empresa pública debe participar..., que se reconsidere el papel que están cumpliendo muchas empresas dentro del sector paraestatal."⁽⁶⁷⁾.

Posteriormente se decía que "El sector paraestatal debía hacerse más eficiente a través de la reestructuración, venta, liquidación, fusión o transferencia del mayor número de entidades que sea posible"⁽⁶⁸⁾. En 1986 se promulgó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la que se creó para facilitar el funcionamiento de las mismas y ampliar su autonomía

(66) EXPANSION Año XVI Vol XVI Núm. 399, p. 42

(67) IBIDEM p. 41

(68) "Administración Pública", El Mercado de Valores Año XLVI, Núm. 46 noviembre 17 de 1986, p. 1083.

de gestión, mejorar su supervisión y deshacerse de controles innecesarios.

Con esta nueva ley las empresas de participación minoritaria del gobierno quedaron fuera, así como algunos fideicomisos que no operaban con los requisitos mínimos de organización y permanencia. "Como resultado del proceso de reestructuración, el número de las entidades descentralizadas se redujo en 458, de 1155 a fines de 1982 a 697 en mayo de 1986."⁽⁶⁹⁾.

Con base en estimaciones oficiales, en diciembre de 1982 había 1155 organismos estatales, distribuidos de la siguiente manera:

ENTIDADES PUBLICAS EXISTENTES EN DICIEMBRE DE 1982

Tipo de entidad	TOTAL*
Empresas	815
Participación mayoritaria	750
Participación minoritaria	65
Fondos	233
Otras instituciones públicas	107
TOTAL	1155

* Estimaciones de la DGPH, SHCP. El mercado de valores, año XLVI, núm. 46, noviembre 17 de 1986, p. 1083.

En abril de 1986, la reestructuración y desincorporación afectó a 458 entidades de las que 269 fueron liquidadas, 101 vendidas, 58 fusionadas y 30 transferidas. "Las 458 entidades descentralizadas que fueron afectadas por el proceso de reestructuración pueden ser agrupadas en tres categorías principales:"**

Tipo de entidad	Número de entidades**
Empresas	310
Participación estatal mayoritaria	270
Participación estatal minoritaria	40
Fondos	125
Otras instituciones públicas	23
T O T A L	458

** Estimaciones de la DGHP, SHCP. El Mercado de Valores, año XLVI, núm. 46, noviembre de 1986, p. 1084.

Las 697 entidades paraestatales restantes se clasificaron de la siguiente manera:"***

Tipo de agencia	Número de agencias***
Empresas	505
-Participación estatal mayoritaria	480
-Participación estatal minoritaria	25
Fondos	108
Hospitales	15
Establecimientos educativos	19
Organismos públicos	50
T O T A L	697

*** Estimaciones de la DGPH, SHCP. El mercado de valores, año XLVI, núm. 46, noviembre 17 de 1986, p.1084.

3.8. Diversas formas de afectación en el proceso de desincorporación a las entidades paraestatales.

"La llamada desincorporación de las entidades paraestatales incluye la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia, según sea el caso. Dicho proceso sigue, en general, las siguientes fases operativas:

"1) De acuerdo con el PND y el PRONAFICE, así como los diversos programas de ajuste (Programa Inmediato de Reordenación Económica, Programa de Aliento y Crecimiento, y PSE), se definen los lineamientos generales de política económica y, por lo tanto, el papel y la evolución que tendrán las entidades paraestatales en la economía nacional.

"2) La Comisión Intersecretarial del Gasto Financiamiento (CIGF), principal institución encargada del proceso de desincorporación, solicita a las coordinadoras sectoriales, de acuerdo con el gabinete económico, una lista de entidades paraestatales propuestas para su venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia, que mediante oficio pone a consideración de la SHCP.

"3) La SHCP efectúa los estudios necesarios mediante tres direcciones y los somete a dictamen de la CIGF.

"4) Una vez concluida la fase previa, la CIGF formaliza la venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia que, con excepción del primer caso, se publica en

el D.O.. A partir de ello se redefine el universo de entidades paraestatales a cargo del Estado. y controladas por cada sector.

"5) En los casos de venta, ésta es coordinada por la SHCP, la cual nombra un banco o una sociedad de crédito como agente vendedor responsable de concluir el proceso.

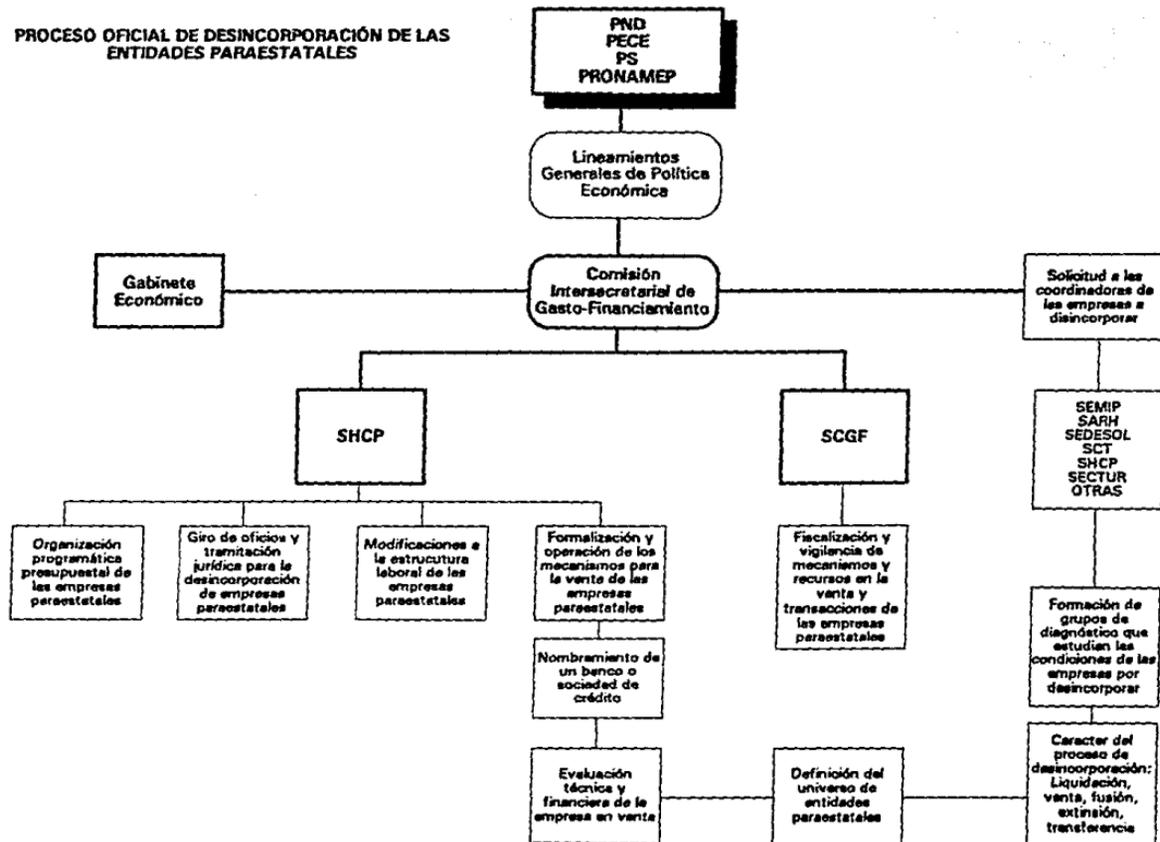
"6) La institución de crédito encargada de la venta (SERFIN, NAFIN, BANCOMER, BANAMEX, etc.) realiza estudios de valuación técnico-financiera de la empresa para conformar un legajo de información sobre ésta, el cual se proporciona sólo a los posibles compradores que entran en el concurso para adquirirla, previa convocatoria.

"7) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) se encarga de fiscalizar y vigilar los recursos obtenidos y los mecanismos de la venta respectiva.

"8) El proceso de venta concluye formalmente cuando se firma el contrato de compraventa, aunque el pago total o parcial se realice en fecha posterior. Los recursos se depositan en la Tesorería de la Federación."⁽⁷⁰⁾.

(70) GASCA ZAMORA, JOSÉ "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1991" en *Comercio Exterior*, Vol. 39, Núm. 2, febrero de 1989, p. 151-153

PROCESO OFICIAL DE DESINCORPORACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES



El proceso de desincorporación siguió adelante y para septiembre de 1988 se declaraba en el sexto informe de gobierno que "De 1155 entidades del sector público existentes a principios de 1983, se decidió desincorporar 765. La desincorporación de muchas de ellas aún se encuentra en ejecución. Para atender necesidades impostergables, se crearon 59 entidades nuevas. Así, en la actualidad quedan 449 entidades públicas"⁽⁷¹⁾.

No obstante tras la desincorporación de entidades paraestatales y la obvia importancia de muchas de ellas se sostuvo esta venta debido a que, según afirmaron los voceros oficiales, ninguna era estratégica o prioritaria, ante la gravedad de la crisis que México vivió en ese sexenio se consideró que ninguna otra actividad -a excepción de las señaladas en el artículo 28 constitucional- podría considerarse como estratégica y el Estado en lugar de reorientar su participación, acabó vendiendo empresas de carácter prioritario en la producción de alimentos básicos, medicinas, servicios como el transporte aéreo (Mexicana de Aviación y la quiebra de Aeronaves de México).

En cuanto a las actividades prioritarias, que si bien no son exclusivas del Estado, si tienen una gran importancia para el desarrollo económico de México, quedaron establecidas formalmente en la Constitución, más no se precisó en qué consiste específicamente lo prioritario, puesto que tal criterio

(71) "Sexto Informe de Gobierno Miguel de la Madrid Hualde" en Comercio Exterior, Vol. 38, Núm. 9, septiembre de 1988, p. 777.

se dejó al arbitrio de los funcionarios responsables de efectuar la privatización, a fin de tener una visión más completa sobre el particular, a continuación se analizarán algunas de las disposiciones jurídicas más relevantes al respecto.

3.9. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, y es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Está dividida en 6 capítulos que son los siguientes:

El capítulo primero denominado "De las disposiciones Generales", contiene 13 artículos que mencionan los requerimientos que esta Ley marca para las entidades paraestatales; menciona que las Universidades, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fideicomisos, el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT, el ISSFAM y otros organismos cuyas funciones sean similares, se regirán por sus leyes específicas y supletoriamente por las disposiciones de esta Ley.

Establece también que las entidades paraestatales deben atender las áreas estratégicas y prioritarias, pero no las caracteriza, remitiéndose exclusivamente a la Constitución Política en sus artículos correspondientes para identificarlas. Asimismo, enfatiza la sectorización del sector paraestatal y la

participación de un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los órganos de gobierno de las entidades.

En su capítulo segundo menciona las finalidades de los organismos descentralizados para desempeñar actividades estratégicas y prioritarias, así como la prestación de servicios públicos o sociales y tanto la obtención como la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Por otra parte, en las Leyes o Decretos de creación deben constar, tanto la denominación o título como el objetivo del organismo, la integración de su patrimonio y de su órgano de gobierno, facultades y obligaciones de sus miembros, así como el régimen laboral. Menciona también la posibilidad de liquidar o fusionar a estos organismos cuando sea por interés público o así lo demande la economía nacional, así como la periodicidad de reunión de sus órganos de gobierno, de los directores generales y de las obligaciones de éstos.

En los artículos 24, 25, 26 y 27 señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de llevar un registro público, al cual deberán inscribirse los organismos descentralizados. El capítulo tercero en sus artículos del 28 al 39, se refiere específicamente a las empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales tendrán como objetivo encargarse de las áreas prioritarias para el interés nacional, así como la posibilidad de ser disueltas o enajenadas, la necesaria existencia de un consejo de administración u órgano de gobierno en ellas, la manera de ejercer la titularidad de las acciones y la facultad del

presidente de la República de nombrar a los titulares de los consejos de administración

Los artículos del 40 al 45 componen lo referente al capítulo cuarto, acerca de los fideicomisos públicos, señalando que éstos contarán con comités técnicos y directores generales. El fideicomitente único de la administración pública federal centralizada será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la dependencia encargada de su coordinación será la secretaria a la que sectorialmente le pertenezca la materia a la que el fideicomiso se dedique. Las administradoras de los bienes fideicomitados serán las instituciones fiduciarias contando con una estructura administrativa para actuar fundamentalmente por acuerdo de sus comités técnicos correspondientes.

El capítulo quinto contenido en los artículos del 46 al 59, se refiere al desarrollo y operación de las entidades paraestatales, sujetas a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que institucionalmente cada una de ellas elabore. Se dan los lineamientos para la integración y ejercicio de sus presupuestos y se señala a la Tesorería de la Federación como la otorgante de los subsidios, permitiendo transferencias. Establece asimismo, facultades o atribuciones de los órganos de gobierno y de los directores generales de las entidades.

En el capítulo sexto y último, artículos del 60 al 68, establece el control y evaluación de las actividades de las entidades. Institucionaliza un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados

por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, precisando sus funciones y responsabilidades, así como la existencia de órganos internos de control en cada entidad. Señala la facultad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de realizar visitas y auditorías a las entidades a fin de subsanar las deficiencias u omisiones de los directores, e incluso de sancionarlos.

El artículo 67 se refiere a la participación de la Administración Pública Federal, en los casos en que ésta sólo sea propietaria del 25 al 50% del capital, su participación será por medio de un comisario y de la dependencia que en su caso la sectorice. El artículo 68 y último establece que la enajenación de las acciones o títulos representativos del capital social, propiedad del gobierno federal, se realizará de acuerdo con el procedimiento bursátil del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, con base en las normas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo supervisión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Ante esta panorámica, 1988 era el año de la sucesión presidencial, se necesitaba de un cambio no sólo económico, sino también político en el país y nada mejor que los partidos políticos como "entidades de interés público" fueran los medios para dar expresión a la pluralidad política. En agosto de 1987, el presidente Miguel de la Madrid dio a conocer quien sería su sucesor, eligiendo como candidato a la presidencia al licenciado Carlos Salinas de Gortari, iniciando el Partido Revolucionario

Institucional la campaña presidencial del nuevo sucesor, pero la real situación política nacional había cambiado.

En 1988 el candidato del PRI dio a conocer un proyecto económico titulado "El reto económico" en San Pedro Garza García, N. L. el 19 de mayo, el cual debería permitir una inserción más eficaz en la economía mundial, un programa democratizador "El reto político" en Puebla, Puebla, el 22 de abril, a través de una reforma global, "El reto de la justicia" en Chalco, el 12 de mayo y "El reto de la soberanía" en Cuatro Ciénegas, Coah., el 9 de febrero del mismo año.

El deterioro económico y político constituyeron el principal obstáculo para analizar las ofertas salinistas; recordemos que el efecto de la crisis se había sentido durante las campañas presidenciales, o al término de las elecciones como fue el caso en el periodo de López Portillo o en los últimos meses de la campaña de Miguel de la Madrid. En las últimas semanas de la campaña, Carlos Salinas de Gortari enfatizó su disposición de dejar de pagar el servicio de la deuda, si ésta impedía el crecimiento de la economía, la protección y aumento al empleo y salarios reales, entre otros puntos.

3.10. Periodo 1988-1990.

3.10.1. Programa Económico de Carlos Salinas de Gortari.

Carlos Salinas de Gortari fue declarado por el Congreso de la Unión Presidente electo para el periodo 1988-1994, cuando el país enfrentaba serios compromisos internacionales, originados en el periodo presidencial de su

antecesor. El primero de diciembre, en su discurso de toma de posesión insistió en seguir con la apertura hacia el exterior, para atraer al capital extranjero a través del canje de deuda por inversión, asimismo habló de combatir la inflación y reducir la deuda. Posteriormente dio a conocer su programa, mejor conocido como Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) el 12 de diciembre de 1988, en el cual propuso:

- Un "... balance de las finanzas públicas compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación.
- "- Aumento en algunos precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público.
- "- El tipo de cambio se ajustará a razón de un peso diario, a partir del próximo 1o. de enero y hasta el próximo 31 de julio de 1989.
- "- Se modificará la estructura de los aranceles a la importación.
- "- Examinar... rezagos extremos que pongan en serio riesgo el abasto a la población de bienes indispensables.
- "- Eliminar medidas de regulación económica que generen costos injustificados u obstaculicen a los particulares en su legítimo derecho de desarrollar la actividad económica que elijan.
- "- El derecho que asiste a los sindicatos para realizar las revisiones normales de sus contratos colectivos de trabajo.
- "- En particular, se otorgarán estímulos regionales

para que los productores se beneficien con el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal⁽⁷²⁾.

El objetivo de la nueva administración fue empezar nuevamente a crecer y para lograrlo postuló la modernización del país, así como elevar la eficiencia y capacidad competitiva, abriéndose al exterior. La política con la que se pretendió apaciguar la crisis y atender hacia el desarrollo fue monetarista, o como suele decirse "neoliberal" y de hecho ultraconservadora, cuyas principales características son:

- El libre mercado como motor del desarrollo, así como la inversión monopolista privada, tanto nacional como extranjera.
- Dar a los inversionistas que influyen en el desarrollo, sin especificar de qué manera, mayores facilidades para la obtención de altas tasas de ganancia, influyendo en sus intereses.
- Atraer la inversión extranjera.
- El Estado llevará a cabo una política de privatización de entidades paraestatales, para delimitar su radio de acción y dejarla en manos de los particulares.
- La existencia de poderosos sectores monopolistas privados tanto nacionales como extranjeros, numerosas empresas en las que antes intervenía o controlaba directamente el Estado, incluso en aquellas que

(72) "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" en El Mensaje de Yucatán Núm. 1. Año XI LX, enero de 1989, p. 1-6

generaban excedentes para cubrir huecos presupuestales en otras áreas.

- Combate a la inflación para reducir el déficit presupuestal a través de la disminución del gasto público y concretamente el gasto social.

- Renegociación de la deuda; el caso de México fue el primero en Latinoamérica que en el marco del llamado "Plan Brady" los bancos comerciales acreedores aceptaron a solicitud expresa de los deudores y de la Tesorería norteamericana una quita al monto acumulado del principal, una disminución de las tasas de interés; así como el otorgamiento de nuevos préstamos.

- En México, se impulsa la actividad de empresas extranjeras maquiladoras.

- Llevar a cabo "concertaciones" entre el gobierno y los representantes de los sectores corporativos.

"Modernizar a México es... innovación para la producción y la creación de empleo, eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos, y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos; no para

desatender sus responsabilidades sociales sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para que dejen de serlo"⁽⁷³⁾. La modernización está por lo tanto a la orden del día.

3.10.2. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.

Estructura General de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994

- "A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.
- B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
 - Preservación del Estado de Derecho.
 - Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.
 - Modernización del Ejercicio de la Autoridad.
 - Participación y Concertación Social.
- C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios
 - Estabilidad Continua de la Economía.
 - Ampliación de la Inversión.
 - Modernización Económica.
- D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.
 - Creación de Empleos Productivos y bien Remunerados.
 - Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
 - Protección del Medio Ambiente.

(73) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en *La Jornada*, jueves 10 de junio de 1989, p. 1

- Erradicación de la Pobreza Extrema⁽⁷⁴⁾.

El Plan Nacional de Desarrollo presentado por el presidente de la República a la nación el pasado 31 de mayo de 1989, pretende cumplir "... con el mandato constitucional y legal de dar orientación y de dotar de instrumentos básicos a los esfuerzos del Estado y la sociedad para alcanzar los objetivos nacionales"⁽⁷⁵⁾, defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos. La estrategia para lograr lo anterior se basa en llevar a cabo la modernización de la vida nacional. Sobre la Estructura General de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se tiene:

A. Soberanía. Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.- Se refiere a la defensa de la soberanía nacional y los intereses de México en el mundo relacionado con la salvaguarda de los recursos naturales del país, es decir, defender el usufructo de dichos recursos en bien de los intereses de la Nación, incluyendo propósitos de desarrollo regional.

B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática.- Segundo objetivo que tiene una gran relación con la vida regional y que en un verdadero orden democrático, todas las fuerzas políticas (organizaciones, partidos políticos, clases sociales) del país

(74) "Estructura General de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" en *El Mercado de Valores*, Núm. 12, junio 15 de 1989, p. 6

(75) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en *La Jornada*, p. 1

sean los actores principales de la transformación interna, incluyendo cambios en las esferas productiva, distributiva, de consumo, educativa, salud, acumulación e inversión.

C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.-

Se trata de reorganizar y elevar la productividad de todas las partes del país, impulsar la agricultura, las comunicaciones y medios de transporte, así como la industria de la transformación que resiente los efectos de la crisis.

D. Mejoramiento productivo del nivel de vida.- Tanto

la buena remuneración como la estabilidad de precios tendrán poco significado para el desarrollo, si no son reflejados en el bienestar colectivo. Con este plan se pretende atender las demandas prioritarias del bienestar social: vivienda, salud, educación, seguridad pública, protección y restauración del medio ambiente.

Para llevar a cabo los planteamientos y objetivos el Plan se basará en las cuatro líneas de política económica que son: la política de ingresos públicos, la política de gasto público, ambas como base para una posible reforma tributaria y, una acorde distribución de los recursos presupuestales y de inversión pública. Las otras dos políticas son, la monetaria, financiera y crediticia, y la cambiaria, obedeciendo a proyectos de coinversión públicos, social-privados de suma importancia.

3.11. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y Entidad Paraestatal.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

"La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad."⁽⁷⁶⁾.

De acuerdo con el artículo 28 constitucional, le corresponde al Estado Mexicano llevar a cabo la propiedad y control de las siguientes áreas estratégicas: "... Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión"⁽⁷⁷⁾.

Para el eficaz manejo de las áreas estratégicas "...el Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación, y las

(76) IBIDEM, p II

(77) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación, 1985, p. 60

actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos⁽¹⁷⁸⁾. Es así que en 1990 no se contaba con un mecanismo que permitiera al Estado afrontar la quiebra de empresas públicas, sin afectar su situación financiera propia y sin dejar de atender otras responsabilidades que abarcan aspectos económicos, políticos y sociales.

En ese mismo año para modernizar la administración pública y en caso muy particular, modernizar al sector paraestatal, se tomaron medidas que años atrás hubieran parecido poco factibles, ahora hay que revisar a fondo la relación entre los sectores central y paraestatal para asegurar la eficiencia del conjunto. Es así que el 26 de enero de 1990, por medio del Diario Oficial de la Federación, se dio a conocer el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, promoviendo la modernización del sector paraestatal en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

3.12. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El primer capítulo sobre disposiciones generales contiene cuatro artículos en los que se menciona su objeto, siendo éste el reglamentar la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo referente a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las mismas, tomando en cuenta para efectos del mismo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, órganos de gobierno, (consejos de administración,

(178) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XXII

juntas directivas o de gobierno, comités técnicos o equivalentes), titulares y en sí, a las propias entidades paraestatales.

El capítulo segundo se refiere a la constitución o extinción de las entidades paraestatales, a propuesta de la dependencia coordinadora de sector y dictamen favorable de la comisión intersecretarial gasto-financiamiento, previa consideración del ejecutivo federal. Con base en lo anterior, será la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de emitir la resolución respectiva para la creación o extinción, según sea el caso.

Se mencionan asimismo los diferentes tipos de desincorporación de las entidades paraestatales, la extinción de un organismo descentralizado, el proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria, así como la extinción de un fideicomiso público, la fusión y transferencia de entidades públicas en general, así como lo referente al proceso de enajenación de títulos representativos del capital social, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una vez concluido dicho proceso de desincorporación. En el capítulo tercero se plantean los requisitos que deben reunir los titulares de las entidades paraestatales, así como las tareas a desempeñar para el buen funcionamiento de las mismas.

En el capítulo cuarto se establece que el órgano de gobierno existente en toda entidad estratégica y prioritaria, determinadas por el ejecutivo, será presidido por el titular de

la coordinadora de sector y en las entidades prioritarias no determinadas por el ejecutivo federal, será el titular de la dependencia coordinadora de sector quien designe al servidor público que presidirá dicho órgano y el número de miembros que lo integrarán según sus estatutos y contrato constitutivo. Menciona también la periodicidad de sus reuniones, así como las condiciones para la validez de las mismas.

El capítulo quinto, establece que la operación de las entidades paraestatales con base en el Plan Nacional de Desarrollo, será regida por los programas sectoriales e institucionales. El ejercicio de su presupuesto se llevará a cabo de acuerdo con la situación financiera, los objetivos y las metas de cada entidad. En cuanto a los precios y tarifas de los bienes y servicios comercializables, éstos se fijaran tomando en cuenta los del mercado internacional. Plantea que todo acuerdo o convenio que celebre la entidad paraestatal con terceros, estarán sujetos a las disposiciones contenidas en la Ley de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

En el capítulo sexto y último se trata lo referente a la vigilancia, control y evaluación de las actividades de las entidades paraestatales, se estipula la existencia de un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; se mencionan las funciones y responsabilidades de los comisarios. Asimismo, establece la realización de una evaluación de gestión, tanto en empresas

públicas como en entidades de servicio institucional. Por último, en el artículo 34 plantea la existencia de un órgano interno de control en cada entidad y su función a desempeñar.

La administración de Carlos Salinas de Gortari se propone perfeccionar el marco normativo de la empresa pública, a efecto de que coincidan su razón de ser con la eficiencia, eficacia y productividad para la cual fueron creadas. Es por esto que la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento se dan para reordenar y racionalizar la función socio-económica y participación de la administración pública paraestatal y son base para llevar a cabo el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, claro está, en el marco de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

3.13. Programa nacional de modernización de la empresa pública, 1990-1994.

- A. Reestructuración del sector paraestatal.
 - 1.- Áreas estratégicas y prioritarias.
 - 2.- Entidades de servicio institucional y empresas públicas.
 - 3.- Desincorporación de entidades públicas.
 - 4.- Racionalización del esquema de organización y función de las entidades.
 - 5.- Seguimiento y evaluación.
- B. Fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales.
 - 1.- Fortalecimiento de los órganos de gobierno.
 - 2.- Integración de los órganos de gobierno
 - 3.- Facultades y responsabilidades de los titulares de las entidades.
 - 4.- Seguimiento y evaluación.
- C. Incremento de eficacia, eficiencia y productividad.
 - 1.- Profesionalización de los servidores públicos.
 - 2.- Simplificación y descentralización.
 - 3.- Sistemas de registro, información y control.
 - 4.- Procesos productivos y sistemas de producción
 - 5.- Seguimiento y evaluación.
- D. Desconcentración al exterior y al interior de las entidades paraestatales.
 - 1.- Concertaciones de acciones con las diversas instancias vinculadas con la entidad.

2.- Captación sistemática de opiniones y recomendaciones.

3.- Seguimiento y evaluación.⁽⁷⁹⁾

Lo estipulado en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, son directrices que deberán orientar las acciones y contenido de los programas sectoriales e institucionales de las entidades paraestatales, buscando la modernización de sus estructuras y funciones a través de la racionalización imperativa de los recursos para garantizar lo prioritario, es decir, mínimos de bienestar en la vida de los mexicanos con base en la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias, lo cual fortalecerá la rectoría del Estado. Así, se plantea la consecución de cinco objetivos generales para la modernización y el fortalecimiento del sector paraestatal mexicano siendo éstos los siguientes:

"I. Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.

"II. Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de autoridad, responsabilidad, y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función.

"III. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.

(79) Esquema elaboración propia con base en el contenido del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.

"IV. Lograr que las entidades paraestatales cumplan, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos, con los objetivos para los que fueron creadas ya sean éstos preponderantemente económicos o de servicio institucional.

"V. Establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y exterior de las entidades." (80)

El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 (PRONAMEP 1990-1994), plantea que se promoverá un marco jurídico para adecuar la situación del sector paraestatal mexicano fortaleciendo la función social del Estado, para lo cual se reorganizará el aparato gubernamental, racionalizando la estructura y organización de la administración pública y por lo tanto la reducción del gasto público, evitando pérdidas en manejos inadecuados.

La participación del Estado corresponderá en áreas estratégicas, artículo 28 constitucional, y en áreas prioritarias con sujeción a la planeación democrática, artículo 26 constitucional y al interés nacional que emita el ejecutivo federal, o en áreas afectivas a la monopolización, en áreas en las que no participan los sectores social o privado, en actividades que generen insumos y productos básicos, todo esto con base en cuatro líneas de acción, siendo responsables tanto los órganos de gobierno como las dependencias coordinadoras de

(80) Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, 1990-1994 p p 13-14

sector y las dependencias globalizadoras, acciones a realizarse los tres primeros trimestres de 1990.

Se plantea la diferencia entre las entidades de servicio institucional y las empresas públicas, por su parte las entidades de servicio institucional se distinguen por la prestación de servicios o actividades promocionales y de investigación, cuya eficiencia y productividad no son medibles en términos de rentabilidad financiera, no son juzgadas bajo criterios de eficiencia y productividad, operando bajo siete líneas de acción. Los objetivos y metas de las entidades de servicio institucional van de acuerdo con:

- Programas sectoriales y especiales con base en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Demanda de servicios.
- En base a recursos las prioridades institucionales que se presenten.
- Infraestructura.
- Recursos humanos.

Las empresas públicas operarán bajo criterios costo/beneficio económico, que incluyen estudio y análisis de las condiciones de su mercado. Sus objetivos y metas serán de acuerdo con:

- El Plan Nacional de Desarrollo, los programas especiales y sectoriales.
- Según su mercado interno y externo.
- Infraestructura. Operando bajo ocho líneas de acción.

Tanto las entidades de servicio institucional como las empresas públicas lograrán sus objetivos al menor costo y mayor eficiencia y sin regulación jurídica externa a excepción de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y por lo tanto las instancias de evaluación llevarán a cabo ésta mediante el óptimo uso de los sistemas de información. El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, menciona que la evaluación de las primeras medirá la eficacia, eficiencia y productividad, mientras que en las empresas públicas se evaluarán mínimos de rentabilidad financiera, eficacia, eficiencia y productividad de actividades comercializadoras, de producción y adquisiciones, siendo responsables de llevar a cabo estas actividades las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector, los órganos de gobierno y los titulares.

En cuanto a la desincorporación de entidades públicas, establece los siguientes pasos para ello:

- a) Según la situación operativa, financiera, administrativa, y jurídico-laboral, llevando a cabo estos estudios la comisión intersecretarial gasto-financiamiento, globalizadoras y coordinadoras de sector permanentemente.
- b) Con base en el Plan Nacional de Desarrollo :
 - Liquidar entidades innecesarias.
 - Fusión para mejorar productividad.
 - Transferencia por interés del desarrollo regional.
 - Venta de empresas no estratégicas ni prioritarias.

La culminación de la desincorporación estará bajo el control de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento (CIGF), globalizadoras, coordinadoras de sector, entidades e instituciones participantes permanentemente, bajo dos líneas de acción, siendo los responsables de este proceso los anteriormente mencionados.

En relación con lo anterior se racionalizará el esquema de organización y funcionamiento de las entidades públicas, para llevar a cabo los procesos productivos y administrativos bajo mecanismos de coordinación y controles presupuestales sencillos, redimensionando las relaciones entre globalizadoras y coordinadoras de sector, con base a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, reglamento y demás legislación sujetándose al Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales e institucionales.

Las dependencias coordinadoras de sector operarán bajo una responsabilidad de coordinación programática, eficacia técnica y administrativa, elevación de la productividad, conducción sectorial, estableciendo para ello políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, todo lo anterior bajo siete líneas de acción, a cumplirse algunas, máximo durante el tercer trimestre de 1990, otras en el mes de octubre de cada año, siendo responsables la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, globalizadoras, coordinadoras de sector y órganos de gobierno.

Las entidades corporativas son normativas y evaluadoras, las incorporadas dependen de las primeras, quienes les otorgan cierta autonomía, operando bajo cinco líneas de acción en las cuales participan las coordinadoras de sector, globalizadoras, órganos de gobierno, entidades corporativas e incorporadas como responsables. Su evaluación y seguimiento será de acuerdo con el nuevo esquema del sector paraestatal y los instrumentos de control, teniendo en cuenta la importancia de los niveles de decisión, ejecución global y sectorial de la administración pública federal, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entidades paraestatales, dependencias competentes y entidades corporativas.

En cuanto al fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, se llevará a cabo principalmente a los órganos de gobierno, mediante el buen funcionamiento normativo de las coordinadoras de sector y las globalizadoras, con la presencia tanto de registros confiables como bases de datos autónomos, para incrementar su eficiencia, subsanando insuficiencias financieras, administrativas y técnicas y junto con la autonomía financiera se apoye la autonomía de gestión fortaleciendo a los órganos de gobierno de las mismas, estas actividades a realizarse en el año de 1990 bajo cinco líneas de acción, responsabilizándose para ellas las globalizadoras, coordinadoras de sector, entidades y órganos de gobierno.

El órgano de gobierno, como máxima instancia de decisión dentro de las entidades paraestatales, representará a

los niveles global, sectorial e institucional, así como a los sectores social y privado, mediante la función desempeñada por un consejero designado por los mismos sectores, por lo cual es indispensable la buena función de estos integrantes. Estas actividades se realizarán bajo cuatro líneas de acción permanente, los responsables serán las globalizadoras, las coordinadoras de sector junto con las facultades y responsabilidades de los titulares de las entidades, observando las leyes vigentes, reuniéndose para el análisis de las mismas, evaluándolas y fomentando así su autonomía de gestión bajo tres líneas de acción permanente.

El incremento de la eficacia, eficiencia y productividad se logrará mediante el cambio estructural y de modernización de las entidades paraestatales, para superar rezagos tecnológicos y de organización, con calidad y oportunidad en la oferta de los bienes y servicios que producen, cumpliendo cabalmente sus objetivos de creación, esto junto con la firme dirección de los titulares y el personal, con incentivos que coadyuven al logro de estos propósitos bajo nueve líneas de acción permanente, participando los titulares de las entidades y órganos de gobierno.

Bajo la responsabilidad de los titulares de la entidad, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las coordinadoras de sector, y los órganos de gobierno, a través de siete líneas de acción se llevará a cabo la creación de comités de simplificación administrativa dentro

de cada una de las entidades paraestatales, precisando las actividades normativas a su interior.

Bajo un marco jurídico y normativo se llevará a cabo el proceso de descentralización bajo cuatro líneas de acción permanentes y por lo tanto, los titulares de éstas, las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector, apegados al marco del sistema integral de información con el fin de medir, comparar, controlar y evaluar el desarrollo de las operaciones y de retroalimentar el proceso de planeación estratégica.

Los procesos productivos y los sistemas de producción se llevarán a cabo bajo seis líneas de acción durante 1990, algunas de ellas permanentemente junto con la adecuada estructura industrial para lograr la productividad, la competitividad tanto interna como externa y la rentabilidad en las entidades paraestatales, bajo un seguimiento y evaluación permanentes.

Uno de los principales propósitos del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, por la vía de la concertación, es garantizar que la conducción de las entidades se sustente en criterios de eficiencia y productividad, bajo el marco de una planeación vinculando a los niveles macroeconómicos, sectorial y de empresas, es decir, se concertará al exterior e interior y por esto, la existencia de convenios de desempeño serán de gran utilidad para que se cumplan los objetivos que se persiguen, bajo siete líneas de

acción participando tanto los comités mixtos de productividad como el responsable y el titular de la entidad.

Estos comités mixtos de productividad, junto con otras instancias de concertación, fomentarán la captación sistemática de operaciones y recomendaciones para el logro de los tan deseados niveles de eficacia, eficiencia y productividad en las entidades paraestatales, los responsables serán los órganos de gobierno y el titular de la entidad. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación será la encargada de promover los mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la eficacia, eficiencia y productividad del sector paraestatal.

Ya planteados los tres ordenamientos básicos para la modernización del sector paraestatal mexicano 1989-1990, entre otros según la coyuntura existente en esos momentos y con base en un seguimiento hemerográfico el Dr. René Villareal sustenta que el presidente Carlos Salinas de Gortari, ha planteado:

"... un proyecto de modernización con adjetivos: modernización nacionalista, popular y democrática... liderado por el capital y el empresario nacional... carácter nacionalista de la modernización no se entrapa en el falso dilema de la apertura versus el aislamiento económico. Por el contrario, reconoce la importancia de una nueva inserción en la economía mundial, la apertura a los flujos del capital y a los bienes y servicios internacionales... hay que superar los falsos dilemas entre empresas públicas versus empresa privada y reconocer que lo fundamental es la empresa mexicana, que independientemente de

su estructura de propiedad (pública, privada o social), debe sumar a las exigencias de eficiencia y competitividad... El reto de la modernización... es orientar a la empresa nacional al grado de competitividad.

"El carácter popular de la modernización está fundado en el reconocimiento de que es con y para los trabajadores y los diferentes sectores sociales... promueve la participación de la propia sociedad.

"El carácter democrático de la modernización y el rechazo a la imposición y de el autoritarismo descansó de los espacios institucionales de participación, que dan cobertura al quehacer cívico, social y político de los ciudadanos, perfeccionando el sistema electoral y ensanchando el régimen de libertades y garantías individuales..., la modernización integral de México... es un proyecto de modernización con adjetivos: una modernización nacionalista, popular y democrática. Su trascendencia política es que define rumbos, convoca actores y exige y toma compromisos".⁽⁸¹⁾

En su primer informe de gobierno Carlos Salinas de Gortari sostuvo que "La modernización nos obliga a adoptar nuevas actitudes, la tolerancia y la concertación; en el respeto y el reconocimiento a los derechos de cada uno; en la estricta observancia de los compromisos que el interés del país nos impone"⁽⁸²⁾.

(81) VILLAREAL, RENE "La modernización proyecto nacional" en *Excelsior*, viernes 6 de octubre de 1989, p. 5

(82) Primer Informe de Gobierno Carlos Salinas de Gortari, p. 11 *La Jornada*, jueves 2 de noviembre de 1989

"La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado... El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo"⁽⁸³⁾

Esta reforma del aparato administrativo del Estado no se inició hace poco tiempo, tuvo una gran presencia en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, en el cual se elaboró una explicación oficial de la crisis en la que el principal causante de ésta fue el excesivo gasto público, de éste se originaba la inflación y la inexistencia de un crecimiento económico, por lo que se inició la actividad de la reforma.

En un periodo de recesión económica durante el cual no se podía erradicar la inflación, Ernesto Zedillo Ponce de León, sostuvo en el VIII Congreso Nacional del Colegio Nacional de Economistas que "La desincorporación de empresas no debe ser vista como derrota social..., sino como la liberación de los astres atávicos que entorpecían el cumplimiento de los altos fines del Estado"⁽⁸⁴⁾. A tal desincorporación la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará la situación financiera de las entidades paraestatales, su venta para avanzar

(83) IBIDEM, p p V

(84) VALDERRAMA, JOSE. "Desincorporar no es derrota Social SPP", en *Excelsior*, octubre 2 de 1983, p 1 y 26

en el propósito de reestructuración y modernización del sector paraestatal.

Carlos Eduardo Repesas, director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) sostuvo que "Debe acelerarse la concreción de las ventas para generar recursos al sector público y avanzar en el proceso de modernización de las empresas privatizadas, expuso que la venta de empresas no significa retrocesos, porque al contrario se abre la nueva etapa de estabilización económica"⁽⁸⁵⁾.

Por otra parte hay quienes sustentan que "La eficiencia o ineficacia del Estado no tiene que ver necesariamente con su tamaño u 'obesidad', sino con otros factores como la burocratización y el establecimiento de prioridades y funciones"⁽⁸⁶⁾.

"La privatización no es garantía de modernización ni motor de crecimiento. Representa en sí una medida para reducir los efectos del proteccionismo industrial y del modelo de crecimiento hacia adentro, así como de las empresas creadas para satisfacer al mercado nacional"⁽⁸⁷⁾.

Dentro de las empresas "Las palabras estratégico y prioritario han sido de uso común en el debate sobre la participación del Estado en la economía. Sin embargo, no siempre ha quedado claro el sentido y alcance que se les asigna, pudiendo incluso variar ambos a través del tiempo. En ocasiones

(85) BENITEZ, RODOLFO "Necesario acelerar el proceso de venta de paraestatales", en EL FINANCIERO, lunes 29 de mayo de 1990, p. 3

(86) TRIZAR, GUADALUPE "La ineficiencia estatal no radica en su tamaño, dice Muñoz Ledo", en LA JORNADA, noviembre 10 de 1989, p. 8

(87) Lopez García, Julio César "Privatización", en EL FINANCIERO, martes 3 de octubre de 1989, p. 38

da la impresión de que lo estratégico está más cerca de lo que serían las cuestiones de soberanía y seguridad con la atención de necesidades básicas de la población. Pero aún así, su significado sigue siendo vago, al no estar claramente establecidos y definidos los elementos que permitan considerar estratégica a cierta actividad económica, y como éstos pueden modificarse de tal suerte, que eventualmente deje de serlo... las justificaciones que se han dado para la venta de empresas públicas parecen repetir el mismo error, pero en sentido inverso, ya que se aduce que han dejado de ser estratégicas y que por lo tanto es conveniente transferirlas al sector privado" ⁽⁸⁸⁾.

"La definición que se obtiene de lo que son y serán empresas estratégicas y prioritarias en el PRONAMEP pueden ser todo y también nada" ⁽⁸⁹⁾. Ante la importancia del proceso oficial de la desincorporación de las empresas paraestatales, detallado en el Anexo 1, se ha llevado a cabo dicho proceso, prevaleciendo la siguiente situación:

Para noviembre de 1989, se tiene que "El sector paraestatal se ha reducido en 66.3% , al pasar de mil 115 entidades en 1982 a 389 vigentes, aunque se crearon 65 más en ramas donde se considera que la participación del Estado es indispensable económica y socialmente, revela la SPP en el anexo del Primer Informe Presidencial ... se iniciaron 775 procesos de

(88) ACLE TOMASINI, ALFREDO "Definir lo estratégico y lo prioritario", en *EL ECONOMISTA*, lunes 7 de mayo de 1990, p. 21.

(89) ABURTO, HILDA "Entidades estratégicas y prioritarias" en *EL ECONOMISTA*, junio 12 de 1990, p. 16.

desincorporación... se han concluido 598, a través de la venta a los sectores social y privado de 180, la liquidación o extinción de 315, la fusión de 75 y la transferencia a gobiernos de los Estados de 28... las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos de mandato dejaron de considerarse entidades paraestatales...

"Se dieron de baja 56 entidades de este tipo... se crearon 65 entidades en ramas donde se considera que la participación del Estado es indispensable económica y socialmente... de los 177 procesos de desincorporación pendientes de concluir, 57 corresponden a venta, 107 a liquidación o extinción, 10 a fusión y tres a transferencia a gobiernos locales.

"De las 389 entidades vigentes, 88 son organismos descentralizados, 236 entidades de participación estatal mayoritaria, y 65 fideicomiso... 49 movimientos de desincorporación, de los cuales 21 se refieren a enajenación de la participación estatal, 22 corresponden a procesos de liquidación o extinción, tres son fusiones y otros tres son transferencias a los gobiernos estatales...

"Se autorizaron 32 nuevos procesos que incluyen la reinstalación de tres movimientos cuya conclusión quedó sin efecto y tres cambios de proceso (dos ventas y una transferencia que pasaron a liquidación).

"El desglose de los 32 nuevos procesos es el siguiente: 12 comprenden ventas, 15 se refieren a liquidación o

extinción, tres son fusiones y 2 corresponden a transferencias a gobiernos estatales"⁹⁰). (Véase el siguiente esquema)

Había en 1982	1155
Se desincorporaron empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos por mandato.	-56
	<u>1099</u>
En proceso de desincorporación	-775
T O T A L	324

Quedaban	324
Se crearon	65
T O T A L	<u>389</u>

Para noviembre de 1989 había 389 vigentes.

De los	775	procesos de desincorporación
	598	concluyeron su venta
	<u> </u>	y quedan
	177	por concluir

(90) GÓMEZ MAZA, FRANCISCO "Estima Hacienda que el sector parastatal se ha reducido 66.3% pero fueron creadas 65 empresas" en EL ECONOMISTA, noviembre 16 de 1989, p. 16

Los 177 por concluir se clasifican en:

57	Venta
107	Liquidación o extinción
10	Fusión
3	Transferencia
<u>177</u>	TOTAL por concluir

"La propuesta de las distintas secretarías de Estado para vender, liquidar o, en su caso cerrar 42 empresas paraestatales el próximo año, entre las que figuran: aseguradoras, bancos, fondos de inversión y garantía, entidades coordinadoras como la Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales Mexicanos, Instituto Mexicano del Café, mineras y fideicomisos ... El universo probable de entidades paraestatales con que contará el sector público en 1990 será de 347 empresas de 1155 que tenía hace ocho años... Gobernación dispondrá de 17 empresas; Relaciones Exteriores de una; Hacienda y Crédito Público tendrá 66; Defensa Nacional, cuatro; Agricultura, 29; Secofi, 31; Educación Pública, 42; Salud, 15; Marina, una; Comunicaciones y Transportes, 41; Trabajo y Previsión Social, dos; Reforma Agraria, 3; Pesca, 4; la Procuraduría, una; Energía y Minas, 14; Sedue, 4; Turismo, 9; Programación y Presupuesto, 16; el DDF, 12; y las empresas no sectorizadas sumarán ocho."⁽⁹¹⁾ Véase la siguiente gráfica:

(91) NOE CRUZ SERRANO "Planca el Gobierno la Venta de Otras 42 Paraestatales en '90" en *El Financiero*, lunes 11 de diciembre de 1989, p. 12.

Se esperaba para 1990:

Empresas existentes	389
Cerrar empresas paraestatales	42
Pronóstico de empresas paraestatales vigentes para 1990	<u>347</u>

Se pretende contar con 320 entidades paraestatales. Comparando con noviembre de 1989, a un año de la toma de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, existían 389 entidades paraestatales vigentes, es así que para abril de 1991, fecha en que se concluye la presente investigación, se tiene que "... Durante la actual administración se han desincorporado 138 empresas ... informó Jacques Rogozinki, coordinador de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de hacienda y Crédito Público (SHCP)... De las 138 empresas vendidas en la actual administración al sector social o privado, 93 fueron con participación estatal mayoritaria, 17 con minoritaria y 28 fue venta de activos.

"Del conjunto de procesos concluidos en la presente administración, 88% (121 empresas) fueron enajenadas a un precio igual o mayor al mínimo de referencia y solamente el 12% restante (17 entidades) a un valor menor.

"Cabe recordar que el saldo del proceso de desincorporación, sobre todo dentro de la administración paraestatal, ha sido la virtual separación del Estado de la

mayor parte de la actividad productiva nacional"⁽⁹²⁾. (Véase el siguiente cuadro).

Evolución del Sector Paraestatal Diciembre 1982-Diciembre 1990*									
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de Participación Mayoritaria.	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos Públicos.	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	62	7	3	0	0	0
Total	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280

* "Planea el Gobierno la venta de otras 42 paraestatales en 90" por Noé Cruz Serrano en *El Financiero*, lunes 11 de diciembre de 1989, p. 12.

Ante este proceso de desincorporación de entidades paraestatales cabe recordar que el Estado tiene que estar listo para intervenir, promover, dirigir e inducir, mostrando eficacia y flexibilidad, por lo que considerando que el cambio político en México a partir de 1982 -el neoliberalismo- no puede menos que ejercer una presión sobre la organización política, en donde la sociedad logre condiciones y posibilidades de espacios más abiertos de participación.

92) L. SOTO, ET AL. "Vendió el gobierno 138 empresas", *El Financiero*, martes 23 de abril de 1991, p. 14

CONCLUSIONES

El aspecto ideológico, como causa genera algunos paradigmas político-económicos que atribuyen funciones al Estado, por lo que cada periodo gubernamental en nuestro país tiene impreso un sello particular. El liberalismo económico se funda en la libre iniciativa individual, el deseo de lucro, la competencia entre producción y precios de las mercancías y el libre juego de las fuerzas del mercado. Por ello no hay necesidad de intervención alguna por parte del Estado. El liberalismo político resulta de la libertad y la dignidad del ser humano, sentando las bases filosófico-políticas de lo que sería la democracia moderna, al abrir los horizontes del poder político sin limitaciones a la clase media, así el individuo tendría mayores oportunidades de bienestar.

Al acentuarse la participación de los capitalistas en la producción, se descubrió que no bastaban las fuerzas solas del mercado para sostener y dirigir la economía, por lo que el Estado tuvo que intervenir. El papel del Estado en cuanto a vigilar la seguridad exterior de la nación y la de los individuos mediante ciertas tareas de beneficio común, se hizo necesario, moderada y temporalmente para salvar al país, cuando se producen las depresiones económicas.

El neoliberalismo económico en los albores del siglo XXI es la justificación teórica del nuevo patrón de acumulación capitalista a nivel mundial, manifestándose en países económicamente pobres y débiles, especialmente en América

Latina. México a través de un modelo de desnacionalización, tuvo que adoptar programas de ajuste asignados por los organismos crediticios a nivel mundial para facilitar el nuevo proceso de acumulación de capital a nivel internacional.

La doctrina clásica del Estado de Bienestar, la monetarista neoliberal y la privatización del aparato administrativo del Estado tienen en común, garantizar la supervivencia del sistema capitalista y el proceso de acumulación de capital, del que dependerá su futuro ante la amenaza de otros sistemas que ponen en duda su eficacia para resolver problemas actuales de la sociedad.

El Estado en la doctrina marxista sostiene que éste es cómplice de la acumulación de privilegios de un sector pequeño de la sociedad, dicha doctrina asegura que el deterioro del capitalismo obedece a una evolución que terminará con su caída final por medio de la revolución, en la cual el poder político de la burguesía pasará al proletariado debido a la ineptitud del capitalismo para resolver problemas sociales, rezago productivo, crisis inflacionaria y profundización del desempleo. Los diversos paradigmas sobre el Estado a nivel mundial nunca enfrentaron tantos cambios cuantitativos y cualitativos que afectan sobre todo las economías de los países llamados dependientes por la apertura comercial que aumenta sus déficit comerciales, el desempleo y la represión al consumo interno, entre otros.

Ahora al redefinirse el papel del Estado bajo el concepto neoliberal, se inicia un nuevo rumbo en el sistema de

la economía mundial al cual México se integra sistemáticamente para adoptar un modelo de desarrollo y crecimiento no propio pero que vincula al capital nacional con el extranjero. Para facilitar el nuevo proceso de acumulación de capital a nivel internacional, se plantea un nuevo modelo caracterizado por el renacimiento de la teoría neoclásica y su corriente neoliberal. Así la discusión entre la intervención del Estado y el privatismo o su prácticamente mala participación en la economía, carece de respuestas claras para los intereses de una sociedad siempre insatisfecha.

La finalidad del Estado en el capitalismo es servir al gran capital nacional y extranjero (lo mismo da que sea dentro de un estatismo que hoy en día ya no satisface esa finalidad), o que ocurra bajo la nueva modalidad del patrón de acumulación conocida como "privatismo". Al triunfo de la Revolución Mexicana, el enfoque de la Constitución de 1917, fue en beneficio de la sociedad, posteriormente se dictaron lineamientos generales para regir a la sociedad mediante principios de justicia, así como también leyes que protegieran al obrero y al campesino.

Durante la segunda mitad de la década de los treinta se favoreció a los obreros y campesinos, se fortaleció la organización sindical y campesina para hacer valer las demandas y derechos de los trabajadores, dando así legitimidad a las medidas revolucionarias del presidente Cárdenas a nivel interno como ante el exterior. Este periodo contrasta con los demás, ya que tanto el discurso como las acciones llevadas a cabo

generaron desarrollo para el país, postulando la justicia económica, política y social como factores básicos para lograr el desarrollo y alcanzar la soberanía nacional.

En ese periodo presidencial la movilización social era la que producía los cambios estructurales, imponiendo la existencia de factores de justicia política y social, iniciándose así el desarrollo social, pues el país empezó a crecer, restructurándose -a pesar de una coyuntura política y económica internacional desfavorable-, dando paso a la lucha por la soberanía nacional. En el alcance del proyecto social de la Constitución se cristalizaron condiciones básicas para el crecimiento y desarrollo económico del país aunque con irregularidades y distorsiones por parte de los gobiernos posteriores, contando con una tasa general de crecimiento con promedio elevado.

La situación del sector paraestatal mexicano, a partir de la segunda mitad de los años treinta y principios de los cuarenta fue de constante impulso, pero ante resultados no esperados optó por disminuir dicha tendencia. La política económica no pretendió detener el proceso de estatización, simplemente procuró bajar notablemente su acción. De 1940 a 1970 se observa un periodo de constante y lento crecimiento del estatismo en México, dentro de un sistema de libre empresa y con una política relativamente ortodoxa y conservadora, en ese periodo se tuvo una de las tasas de crecimiento más elevadas del mundo, acompañada de estabilidad en los precios y crecimiento de inversión.

La creación de entidades en los periodos posteriores se debió a la explotación de los recursos estratégicos con el fin de generar insumos de uso en todas las actividades económicas del país, aumentando la planta productiva nacional y el bienestar social. La razón de ser del sector paraestatal mexicano se debió al proyecto definido en la Constitución de 1917 la cual determinó la forma y profundidad de la participación por parte del Estado en la economía y en la creación de entidades para brindar o dar respuesta a las necesidades de desarrollo económico y social que el país demanda.

No se puede considerar a las empresas públicas causantes de la crisis, fue una irresponsable política económica que pretendió aumentar el crecimiento a corto plazo, a niveles nunca antes vistos, por lo que la economía, el sector paraestatal mexicano y el país en general fueron focos de la irracionalidad por parte del gobierno, de su partido y de las agrupaciones laborales.

Seguimos siendo un país de pobres, de industria rezagada y desintegrada, de atrasada tecnología, alto endeudamiento externo y de baja exportación manufacturera. Esta situación tiene orígenes remotos y en los últimos años se han hecho evidentes por la creciente demanda de servicios sociales de la población, el alto porcentaje de la inflación, la reducción de los ingresos públicos, contracción salarial y venta de entidades públicas.

En el informe anual del Banco de México en 1982, se reportó que hubo crecimiento del PIB entre enero-diciembre de 1981, seis meses más tarde cayó la producción nacional. Ante dicha situación el presidente López Portillo adoptó una serie de medidas políticas para detener la crisis, tales como reducción del gasto, aumentos superiores al 100% a los precios de productos derivados del petróleo; aumento de la deuda externa, devaluaciones del peso y restricciones severas a las importaciones.

En 1982 se desplomó la actividad económica, aumentó la inflación, el desempleo, la fuga de capitales y el déficit presupuestal. En los últimos meses del año se estatizó el sistema bancario nacional y se impuso el control de cambios, pero lo único que se logró fue la desconfianza y expatriación de capitales, dejando al país con una casi inexistente independencia económica y un futuro incierto.

En los diversos modelos tanto políticos como económicos que se establecieron hubo déficits fiscales, alto endeudamiento público, subsidios populares, falta de servicios sociales, crecimiento burocrático y del sector paraestatal. El pivote de la crisis de 1982 fue el patrón político establecido a inicios de los años cincuenta, así como también el modelo de crecimiento que acumuló desigualdad entre la población y desequilibrios económicos, políticos y sociales.

La quiebra financiera gubernamental y la evolución del sector paraestatal se inició en 1982 y propició la venta de entidades públicas para enfrentar la crisis y los desajustes que

vive el país en su conjunto; pero la política implantada ni frenó la crisis y como estrategia de desarrollo en su mayoría no logró los resultados esperados. Las empresas paraestatales debieran funcionar con autonomía de gestión, así como fomentar el compromiso de sus funcionarios con la presencia no sólo reguladora, sino también directa del Estado en el proceso productivo, pues son y serán fundamentales para el desarrollo de México.

El cambio y la modernización de las entidades paraestatales generadoras de bienes y servicios necesarios para la sociedad es indispensable. Sin embargo, existen riesgos y costos a pagar, tales como aumento de la inflación, del desempleo, disminución de los ingresos públicos y menor compromiso de la administración pública federal. La privatización es un proceso por medio del cual el gobierno transfiere a otro sector la propiedad de un bien.

El proceso de privatización va más allá del simple intercambio de la propiedad resintiéndose efectos de dicho proceso en la Administración Pública Mexicana, la cual enfrenta un reto importante de trascendencia para tomar decisiones, ejecutar acciones y distribuir recursos conjuntamente con la participación de la población, ya que el desarrollo social está en sus manos.

Lo que algunos llaman modernización del país es en parte la privatización del sector paraestatal, la cual supone una decisión de trascendencia ya que lo obtenido de esta venta al aplicarse con otras fuentes de ingreso a la inversión pública

con fines productivos no será lo que anteriormente fue en tanto motor de la economía.

La corriente neoliberal sostiene que privatizar significa menos Estado y más sociedad civil. El reto entonces se presenta para la misma sociedad, pues el reducir el gasto público y liberar recursos para impulsar áreas estratégicas que reduzcan los efectos de la crisis económica, no es una garantía de modernización ni motor de crecimiento, sino una medida para reducir los efectos del proteccionismo del Estado.

La privatización no elimina los riesgos económicos, políticos y sociales como el desempleo y el debilitamiento de la regulación estatal en diversas actividades. Esta reforma no es sino la declinación del ciclo de intervencionismo estatal, la revalidación de la economía de mercado y el comienzo de un nuevo ciclo caracterizado como neoliberal.

Las entidades paraestatales no pueden ser juzgadas como buenas o malas, serán eficientes en la medida en que logren sus objetivos, con autonomía de gestión y el compromiso social de las personas que manejan sus recursos, contribuyendo con ello a los objetivos de la administración pública. El Sector Paraestatal es uno de los principales elementos para llevar a cabo la estrategia del desarrollo político y económico de nuestro país y, ante su reducción cuantitativa, es necesario pensar la forma en que la acción estatal garantice a la sociedad el otorgamiento de los servicios básicos con calidad y, en caso de concesionarla, defina los mecanismos normativos y reguladores más efectivos.

PROPUESTAS

México debe ser conducido por el camino del crecimiento y desarrollo; con una distribución de la riqueza equilibrada y equitativa. Para ello requiere de un proyecto nacional con políticas económicas, mecanismos de producción y distribución de acuerdo con su situación interna. El logro de la modernización del sector paraestatal mexicano implica el replanteamiento del papel del Estado en la política nacional.

La agudización de desequilibrios productivos, competencia desleal en los mercados, así como de capitales, baja salarial, caída de los precios de las materias primas, privatización de la economía, entre otros que impactaron negativamente en el nivel de vida de la población, habrá de ser revertida bajo un criterio de mayor democracia.

El papel del Estado mexicano tendrá que ser replanteado, para alcanzar efectiva capacidad de respuesta a los complejos papeles que debe desempeñar, en torno al proyecto nacional que implica libertad, igualdad, justicia, y dignidad, dando respuesta a los mínimos de bienestar (Alimento, salud, educación, vivienda, trabajo, comunicaciones y transportes, procuración de justicia). Revalorar los límites del Estado, redefinir los márgenes de acción del gobierno y diseñar nuevos modelos de equilibrio entre la libertad, igualdad y productividad que garanticen un desarrollo con índices de bienestar político, económico y social. Para tal efecto se requiere un aparato público con objetivos claramente

determinados y con servidores públicos honestos y eficaces, previo análisis de la actual organización y funciones de las secretarías de Estado y una Ley de Servidores Públicos más exigente en materia de honestidad.

Se requiere de un aparato administrativo reestructurado y con personal concientizado, capacitado y actualizado, objetivos nacionales y las ramas estratégicas para el país, no sólo las ligadas a cuestiones productivas y comerciales; sino también otras relacionadas con el desarrollo del potencial productivo de la población.

Disponer de un aparato público donde la calidad, la preparación y el compromiso social de los hombres que administren determinará el éxito o fracaso del país. La sociedad ante el gobierno juzgará si su actividad debe limitarse a una función normativa o si se decide participar directamente. El replanteamiento del papel del Estado se hace necesario, diseñar los medios por los cuales se logrará dar alcance a las bases del proyecto nacional, para lo cual se requiere de una política estructurada de gestión organizacional central y paraestatal, como instrumento básico del Estado en tanto promotor del desarrollo.

Una política que estimule y promueva la participación de la administración pública y la sociedad, procurando establecer compromisos, metas y el diseño de programas con mejores canales de información, debe también crear el conjunto de condiciones estimulantes de innovación, a fin de contar con

un desarrollo de capacidad tecnológica nacional dentro de las entidades paraestatales.

Es necesario llevar a cabo nuevas estrategias y criterios diferentes a las políticas de estabilización y ajuste aplicadas por el gobierno del Presidente Carlos Salinas, mediante el análisis de alternativas y opciones que permitan un tránsito diferente hacia la modernización del sector paraestatal mexicano, basado en el fortalecimiento del empleo, el mercado, la distribución del ingreso, la autonomía y fortalecimiento del municipio, para lograr el crecimiento y desarrollo integral de México.

Se precisa de una estrategia de desarrollo nueva para articular e integrar racionalmente al sector paraestatal mexicano, para fomentar la agricultura, la industria y los servicios buscando satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad, con base en programas que profundicen nuestro nacionalismo.

Es fundamental el cambio racional en la conducción política y económica, considerando las condiciones políticas internas y externas en los aspectos comerciales, financiero y de servicios en el contexto internacional. Elevar la productividad en el gasto público bajo criterios cualitativos distintos, tales como planificar nuevos patrones de asignación de recursos y movilizar la capacidad existente. Se debe de formular un programa de industrialización financiado con ahorro interno; reanimación y planificación de actividades agropecuarias y de

investigación científico-tecnológica, cambiando los patrones de distribución del excedente económico del país.

Articular el aparato estatal generando mecanismos para desarrollar estrategias de vinculación entre los niveles regionales y municipales, centralizados y descentralizados, dando prioridad a obras de acuerdo con las necesidades económicas y sociales locales; intentar organizar una estructura funcional, delegar no sólo funciones administrativas sino también de decisión política y de recursos financieros.

Lograr la transformación estructural en la gestión de las empresas públicas, elevando sustancialmente su nivel de productividad y su conversión mediante instrumentos efectivos y acordes con las grandes políticas de desarrollo. Revalorizar el papel del funcionario ante sí y ante el país, en función del papel que desempeñe en el cumplimiento de los objetivos que se proponen en el proyecto nacional; pues su éxito no dependerá únicamente de él, sino de la posibilidad de que las instituciones y organismos sociales, supervisen que los objetivos y estrategias aseguren resultados idóneos.

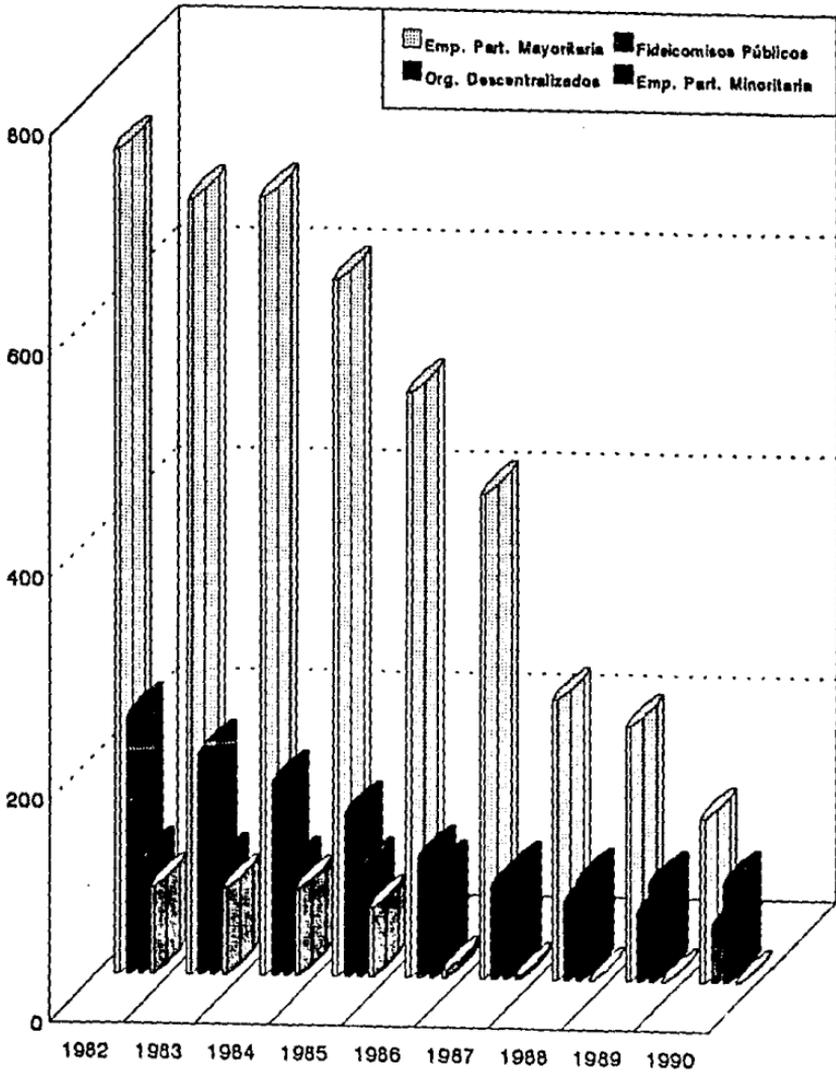
Subsanar la falta de compromiso institucional de los servidores públicos, combatir la corrupción, la emisión de políticas financieras de ajuste y la liberación de la economía, entre otros. La modernización del sector paraestatal mexicano implica crecimiento, desarrollo económico y la distribución del ingreso. Señalar que la importancia ideológica de la entidad paraestatal estriba en su razón de ser como medio para la consecución del proyecto nacional, dando respuesta a los mínimos

de bienestar como alimento, salud, educación, vivienda, trabajo, comunicaciones y transportes, procuración de justicia.

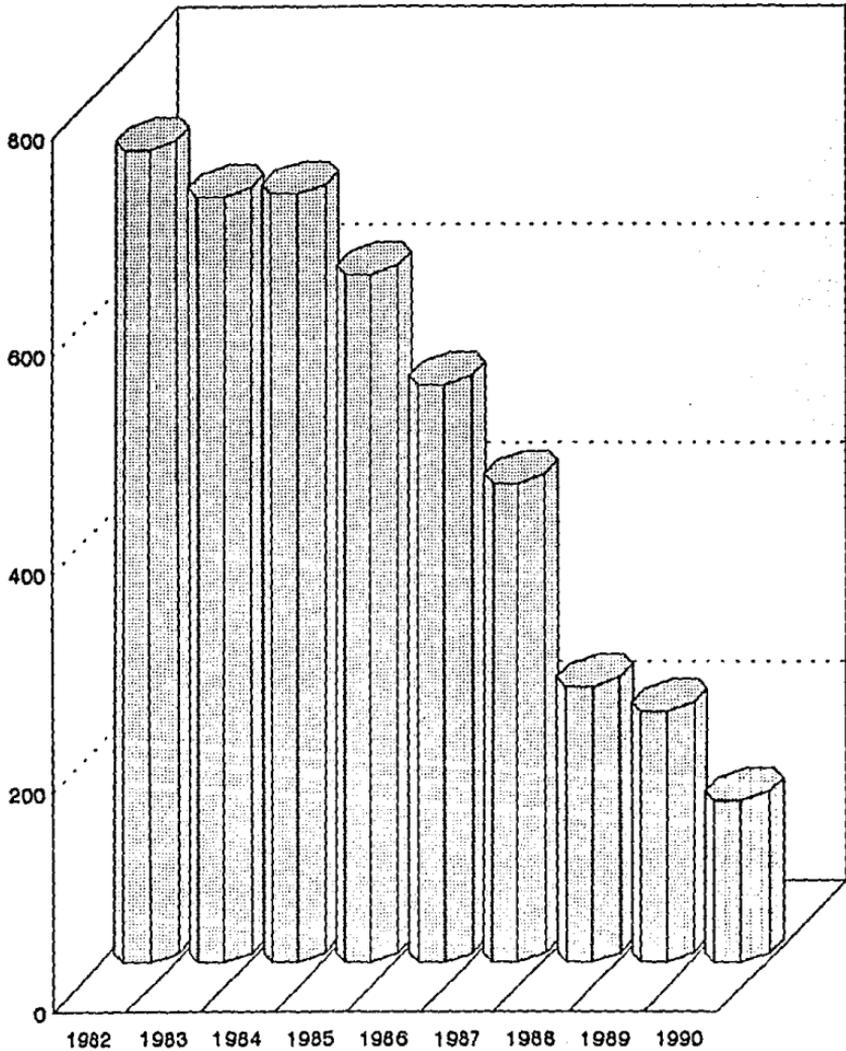
Rescatar la importancia política de la entidad paraestatal, cuya existencia es necesariamente vital y es de los pocos instrumentos con que cuenta el gobierno para promover el desarrollo, ya que al mismo tiempo es un instrumento que utiliza para mitigar la escasez de satisfactores.

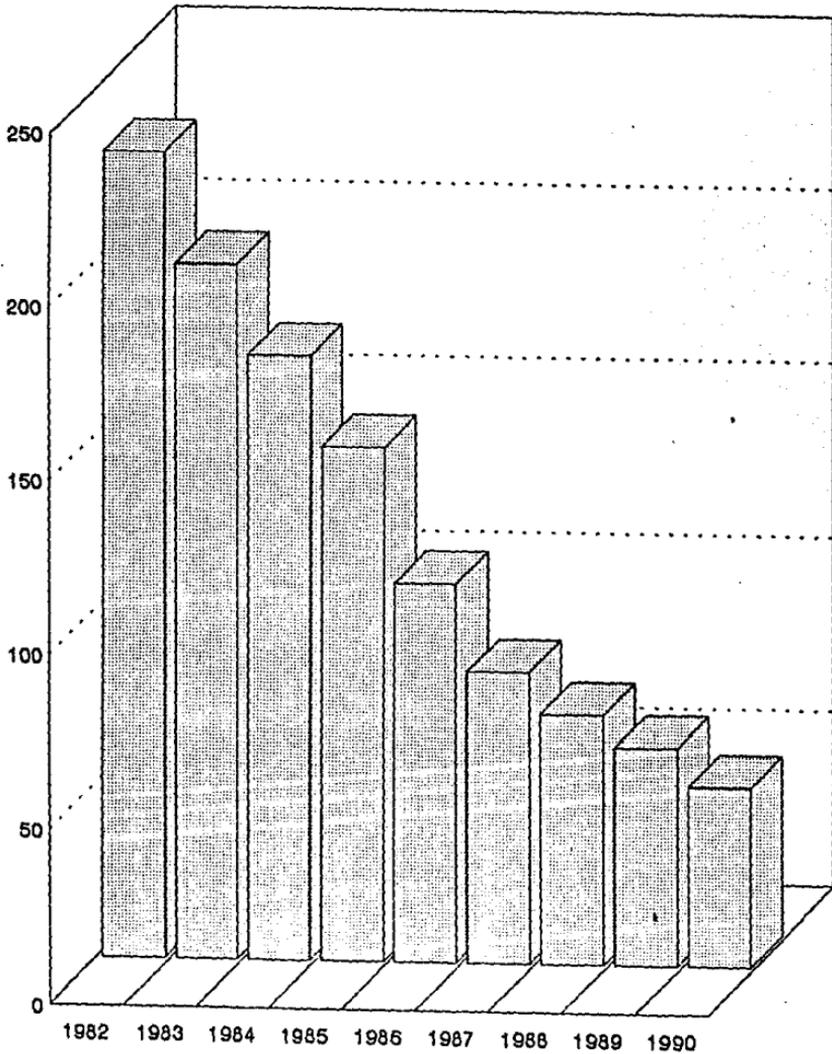
Diseñar la plataforma a partir de la cual el país entrará al siglo XXI. Analizando el contexto internacional, los riesgos y oportunidades que se puedan presentar. Realizar un diagnóstico profundo de la situación nacional, ahondando en el conocimiento de nuestras fuerzas, incrementándolas, así como luchar contra debilidades, conscientes de la demanda existente de un mejor nivel y calidad de vida para todos los mexicanos.

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO DE 1982 A 1990

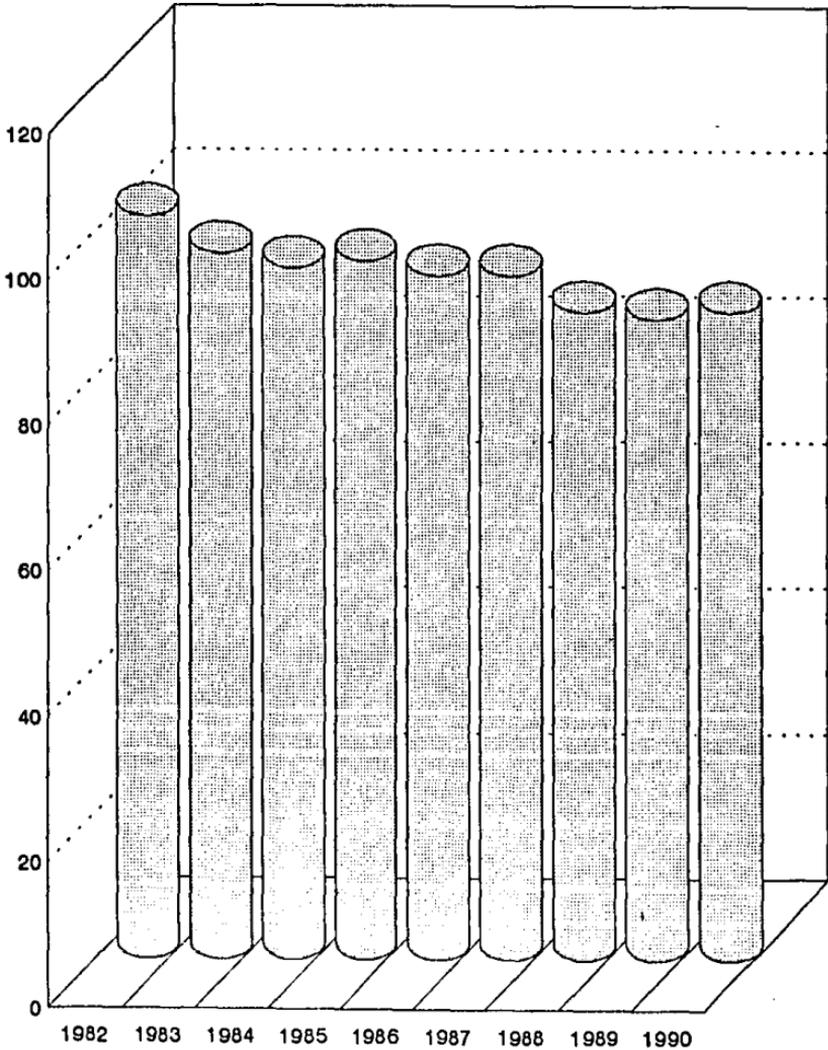


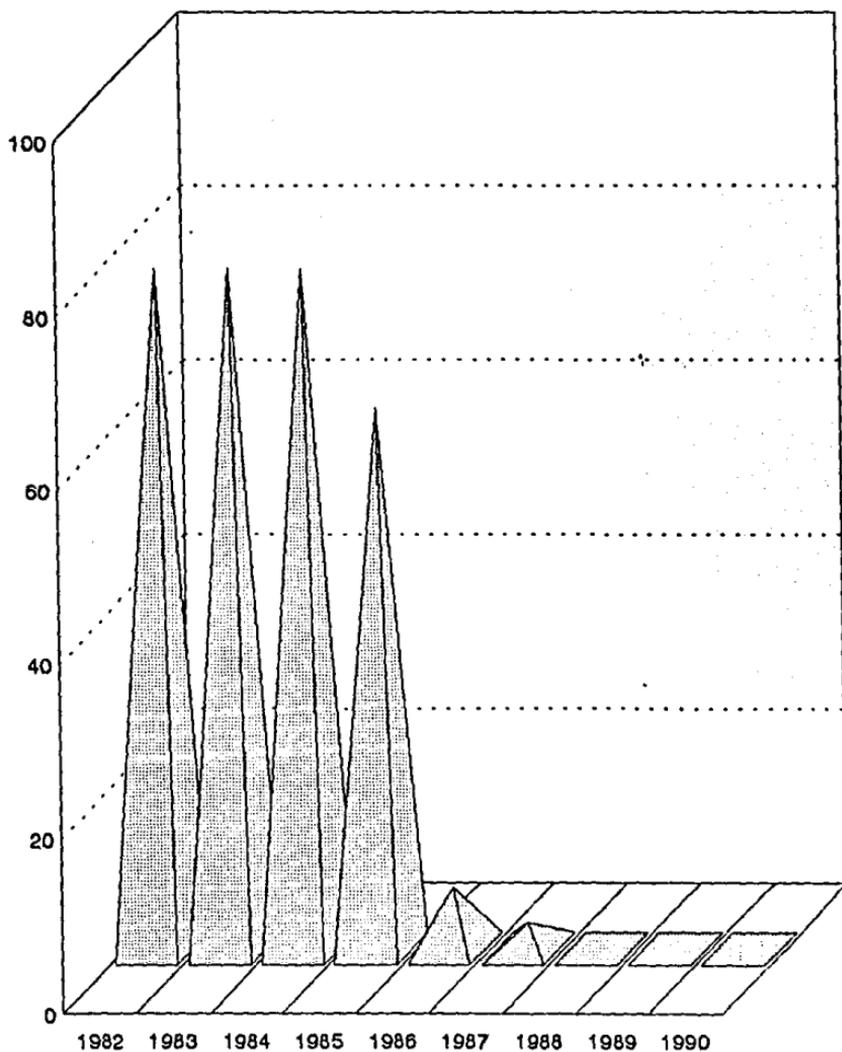
EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO
Empresas de Participación Mayoritaria
DE 1982 A 1990



EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANOFideicomisos Públicos
DE 1982 A 1990

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO
Organismos Descentralizados
DE 1982 A 1990



EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO**Empresas de Participación Minoritaria
DE 1982 A 1990**

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- 1.- Apuntes de la materia Empresas Públicas. Prof. Manuel Quijano Torres
- 2.- CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. Metodología y administración, México, Ed. Limusa, 1989, 254 p.
- 3.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Las empresas públicas en México, México, Ed. Porrúa, 1986, 239 p.
- 4.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La reforma administrativa en México, Ed. Porrúa, 1985, 155p
- 5.- ENGELS, FEDERICH Y MARX, CARLOS. Obras Escogidas, Tomo II, URSS, Ed. Progreso, 1966. 831p.
- 6.- FARFÁN, GUILLERMO. Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado del Bienestar, México, UNAM-FCPyS, 39 p.
- 7.- FAYA VIESCA, JACINTO. Finanzas Públicas, México, Ed. Porrúa, 1986, 462 p.
- 8.- FRIEDMAN, MILTON. Libertad de elegir. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990, 189 p.
- 9.- GREEN, ROSARIO. Los mitos de Milton Friedman. México, Ed. Era, 1990, 176 p.
- 10.- GUILLEN ROMO, HÉCTOR. Orígenes de la crisis en México, inflación y endeudamiento externo (1940-1982). México, Ed. Era, 1984, 140 p.
- 11.- HELLER, HERMAN. Teoría del Estado. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, 276 p.
- 12.- HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO. Economía Mexicana más allá del milagro., México, UNAM, 1989, 176 p.
- 13.- JIMÉNEZ CASTRO, WILBURG. Administración pública para el desarrollo integral. México, Ed. Limusa, 469 p.
- 14.- KELSEN, HANS DR. Teoría del Estado. México, Editorial Nacional, 1979, 544 p.
- 15.- V.I. LENIN. El Estado y la Revolución. China, Ediciones en Lenguas. Ext. Pekin., 1974, 216 p.
- 16.- MAYNARD KEYNES, JOHN. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1988. 217 p.
- 17.- PREBISCH, RAÚL. En torno al Estado., México, ONU-CEPAL, 1989, 215 p.
- 18.- PREBISCH, RAÚL. Un aporte al estudio de su pensamiento, México, ONU-CEPAL, 1990, 79 p.
- 19.- RAMÍREZ Y RAMÍREZ, ENRIQUE. Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas, México, UNAM, 1976, 289 p.
- 20.- ROMAN, L. El sector público en México. México, Ed. Siglo XXI, 1988, 147 p.
- 21.- SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1968, 742 p.
- 22.- SMITH, ADAM. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 278 p.

- 23.- TELLO, CARLOS. La política económica 19 0-19 6, México, Ed. Siglo XXI, 1986, 209 p.
- 24.- VILLAREAL, RENÉ. Mitos y realidades de la empresa pública., México, Ed. Diana, 1988, 221 p.
- 25.- VILLAREAL, RENÉ. La contrarrevolución monetarista. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989, 561 p.

Hemerografía

Revistas.

- 1.- "Carta de intención al FMI". El Mercado de Valores. Año XLII, Núm. 47, noviembre 22, 1982.
- 2.- "Segunda Fase de la Carta de intención al FMI" El Mercado de Valores, Año XLVIII, Núm. 8, abril 15, 1988
- 3.- "Primer informe de gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado", El Mercado de Valores. Año XLIII, Núm. 36, septiembre 5, 1983.
- 4.- El Mercado de Valores. Año XLVI, Núm. 46, noviembre 17, 1986.
- 5.- "Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico", El Mercado de Valores. Año XLIX, Núm. 1, enero, 1989.
- 6.- "Estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", El Mercado de Valores., Núm. 12, junio 15, 1989.
- 7.- "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988", Comercio Exterior. Vol. 39, Núm. 2, febrero de 1989.
- 8.- "Sexto informe de Gobierno. Miguel de la Madrid Hurtado" Comercio Exterior, Vol. 38, Núm. 9, septiembre de 1988.
- 9.- "Criterios de Política Económica. El PIRE", Gobierno Federal. 34p.
- 10.- Expansión. Año XVI, Vol. XVI, Núm. 399.
- 11.- Expansión. Año XVIII, Vol. XXII, Núm. 547
- 12.- "El desarrollo económico en México", Problemas Económicos, Año XV, Núm. 76, marzo 1988.
- 13.- Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 14.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 15.- Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación correspondiente a 1990. Presidencia de la República.
- 16.- "La economía mexicana; tendencias y perspectivas, cinco años de ajuste y deterioro nacional", Problemas del Desarrollo. Vol. XVIII, oct.-dic. 1987.
- 17.- Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, marzo de 1990. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- 18.- "Empresas estatales y capital privado en México 1971-1976". *Revista de Administración Pública*, 1980, 146 p.
- 19.- "La importancia de la Empresa Pública en México: proposición metodológica", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. II, No. 2 enero-abril, México, UNAM., 1981, 179 p.
- 20.- "The Political Economy of Mexico in the Eighties", *Latin American Perspectives*, Vol. IX, No. 1, 1982.

Periódicos.

- 1.- "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", *La Jornada*, jueves 10. de junio de 1989.
- 2.- "Primer Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari.", *La Jornada*, jueves 2 de noviembre de 1989.
- 3.- "La ineficiencia estatal no radica en su tamaño", *La Jornada*, noviembre 10, 1989.
- 4.- "La modernización: proyecto nacional", *Excélsior*, viernes 6 de octubre de 1989.
- 5.- "Desincorporar no es derrota social: SPP", *Excélsior*, octubre 2 de 1989.
- 6.- "Necesario acelerar el proceso de venta de paraestatales", *El Financiero*, lunes 29 de mayo de 1990.
- 7.- "Privatización", *El Financiero*, martes 3 de octubre de 1989.
- 8.- "Definir lo estratégico y lo prioritario", *El Financiero*, lunes 7 de mayo de 1990.
- 9.- "Entidades estratégicas y prioritarias", *El Financiero*, junio 12, 1990.
- 10.- "Estima Hacienda que el sector paraestatal se ha reducido 66.3% pero fueron creadas 65 empresas", *El Financiero*, noviembre 16 de 1989.
- 11.- "Planea el gobierno la venta de otras 42 paraestatales en 90", *El Financiero*, lunes 11 de diciembre de 1989.
- 12.- "Privatizadas 138 empresas en el sexenio, de 10 Bdp, los ingresos", *El Financiero*, martes 23 de abril de 1991.

Ordenamientos Jurídicos

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1990.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Ed. Porrúa, 1990.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México, Ed. Porrúa, 1990.
- 4.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación, enero, 1990.