

125  
291



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**SEMINARIO: CUESTION AGRARIA**

**LA POLITICA DE LA DESINCORPORACION DE LAS  
EMPRESAS PARAESTATALES Y SUS EFECTOS  
ECONOMICOS Y SOCIALES EN MEXICO 1988 - 1994**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

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

**GUILLERMO OBREGON ANGELES**



**DIRECTOR DE LA TESIS No. 162 DR. JAIME M. ZURITA CAMPOS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MEX. D.F. DICIEMBRE DE 1997**

**FESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **PROLOGO**

## **PROLOGO**

**El presente trabajo denominado La Política de la Desincorporación de las Empresas Paraestatales y sus Efectos Económicos y Sociales en México 1988-1994, es interesante en el sentido de conocer la importancia que tiene la política de desincorporación del sector paraestatal en la economía nacional, los objetivos que se perseguían con la modernización y lo que pudo haber sido si con los ingresos que se obtuvieron con las ventas de las empresas, plantas y activos, así como los recursos que se dejaron de asignar a las entidades, fueran dedicados a la clase más desprotegida socialmente.**

**Esos recursos pudieron haber traído grandes beneficios a la sociedad en su conjunto y principalmente a la población que se encuentra en la extrema pobreza, es decir, estos recursos debieron destinarse al sector de bienestar social, para mejorar la calidad de vida de la población.**

**Es por ello que dedico este trabajo a esta gente que sufre las consecuencias de las políticas mal llevadas por los gobiernos, que no buscan el beneficio de las mayorías, sino para un grupo reducido de capitalistas.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México que me brindó la oportunidad de estudiar en la Facultad de Economía, la que me permitió adquirir las enseñanzas para abrirme paso en el ámbito profesional.**

# **AGRADECIMIENTOS**

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MIS PADRES:**

**ESPERANZA Y CUTBERTO<sup>+</sup>  
POR SU CARIÑO QUE ME DIERON.**

### **A MI ESPOSA:**

**NORA**

**POR SU GRAN AMOR, CARIÑO Y APOYO QUE  
SIEMPRE ME HA OTORGADO.**

### **A MIS HIJOS:**

**AYKO, RENE Y CARLOS**

**QUE SEA UN ESTIMULO PARA QUE SIGAN  
ADELANTE, HASTA ALCANZAR SUS OBJETIVOS  
PLANTEADOS.**

### **A MIS HERMANOS:**

**CUTBERTO, ERNESTO, MANUEL, ARTURO, MIGUEL ANGEL,  
PATRICIA Y JOSE LUIS  
CON TODO RESPETO Y CARIÑO**

### **A MIS MAESTROS:**

**POR SUS ENSEÑANZAS Y CONOCIMIENTOS QUE ME  
TRANSMITIERON.**

### **A MIS SINODALES:**

**DOCTOR JAIME ZURITA CAMPOS**

**LICENCIADO VICTOR REGUERA PAZ**

**LICENCIADO GASTON SOSA FERREIRA**

**LICENCIADO JUAN JOSE GARCIA HERNANDEZ**

**LICENCIADO MANUEL DIAZ MONDRAGON**

**POR SU TIEMPO DEDICADO AL PRESENTE**

**TRABAJO Y SUS ATINADAS OBSERVACIONES.**

**RECONOCIMIENTOS ESPECIALES:**

**DR. JAIME M. ZURITA CAMPOS.**

**POR SU DEDICACION, PACIENCIA Y SU GRAN  
APOYO PARA LA CULMINACION DE ESTE  
TRABAJO.**

**LICENCIADO VICTOR REGUERA PAZ.**

**POR SU APOYO Y CONFIANZA.**

**MANUEL LOPEZ TELLEZ**

**POR SU AMISTAD DESINTERESADA COMO LA  
DE UN HERMANO.**

**A MIS COMPAÑEROS:**

**LUIS TOMAS HERNANDEZ BELMONT**

**JOSE LUIS RESENDIZ JACINTO**

**XAVIER JACINTO VEGA.**

# **INDICE**

**LA POLITICA DE LA DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS  
PARAESTATALES Y SUS EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES  
EN MEXICO 1988-1994**

<b>INDICE</b>	<b>PAGINA</b>
<b>INTRODUCCION.</b>	1-7
<b>CAPITULO I. MARCO TEORICO DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL.</b>	8-27
1.1 El Estado, Política Económica, y la Desincorporación de Empresas Paraestatales en México.	11-17
1.2 Planteamiento de la Corriente Neoliberal.	17-23
1.3 El Neoliberalismo en México. Liberalismo Social.	23-27
<b>CAPITULO II. PANORAMA ECONOMICO DEL SECTOR PARAESTATAL.</b>	28-50
2.1 Ingresos del Sector Paraestatal.	30-39
2.2 Gastos de las Empresas Públicas.	39-47
2.3 Deuda del Sector Paraestatal.	47-50
<b>CAPITULO III. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.</b>	51-73
3.1 Surgimiento.	54-59
3.2 Expansión.	60-63
3.3 Inicio de la Política de Desincorporación.	63-73
<b>CAPITULO IV. PROCESO DE REORGANIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.</b>	74-94
4.1 Criterios para la Desincorporación.	75-77
4.2 Mecanismos de Desincorporación.	77-78
4.2.1 Proceso de Venta.	78-79
4.2.2 Proceso de Liquidación.	79-81
4.2.3 Proceso de Fusión.	81-82
4.2.4 Proceso de Extinción.	82-84
4.2.5 Proceso de Transferencia.	84-85
4.3 Marco Jurídico para el Proceso de Desincorporación.	85-94

<b>CAPITULO V.</b>	
<b>SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA PUBLICA.</b>	95-119
5.1 El Nuevo Papel de la Empresa Pública.	103-108
5.2 Modernización de la Empresa Paraestatal.	108-119
<b>CAPITULO VI.</b>	
<b>EFFECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION.</b>	120-137
6.1 Desempleo y Subempleo.	122-134
6.2 El Papel de Pronasol como Instrumento para el Combate de la Pobreza Extrema.	134-137
<b>RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	138-143
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	144-147

# **INTRODUCCION**

## **INTRODUCCION.**

En México existe una injusta distribución de la riqueza, la brecha entre ricos y pobres se hace cada vez más grande, existen millones de personas que viven en la extrema pobreza, representan más de la tercera parte del país. Carecen de una vida digna de lo mínimo indispensable para su existencia y su desarrollo social, su dieta básica lo compone la tortilla y el chile por lo que sufren una fuerte desnutrición padeciendo todo tipo de enfermedades, por lo que su esperanza de vida no llega a más de cincuenta años, en cuanto a la educación de los mexicanos, la mayoría no llega más del tercer año de primaria, siendo la principal causa de deserción escolar la de tener que trabajar largas jornadas desde niños para contribuir a la economía familiar.

Otro problema que se presenta en México es el gran déficit en sus finanzas públicas, debido a que en los años setenta empezó a crecer la deuda externa y en los ochenta llegó hacer crisis, trayendo consigo inflación y devaluaciones del peso las cuales hasta la fecha nos afecta, de ahí que una de las políticas de los gobiernos anteriores era el cambio estructural de la administración pública para modernizar el sector paraestatal, el cual era enorme y disperso.

La reestructuración del sector paraestatal buscó reducir el padrón de entidades paraestatales, cuyo punto es en el que se centra el presente trabajo, es por ello que la desincorporación se inscribe dentro de un proceso más general de cambio estructural en la empresa pública, cuyos elementos más importantes serán brevemente señalados en las siguientes páginas.

El redimensionamiento del sector paraestatal debe obedecer fundamentalmente a la necesidad de reforzar a las entidades en las áreas estratégicas y prioritarias, con el fin de fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo del país, concentrar la atención en áreas de mayor relevancia para que en un futuro permita un desenvolvimiento más sano y equilibrado.

El propósito de la presente investigación consiste en demostrar que los recursos liberados de las empresas y organismos del sector paraestatal, a partir de la desincorporación de las empresas, no fueron canalizados en forma ordenada y controlada a las clases más desprotegidas, no buscaron de garantizar a todos los mexicanos un mínimo de bienestar social. Es decir, llevar a cabo obras de beneficio colectivo como son agua potable, escuelas, centros de salud, vivienda digna, generación de empleos y abasto popular

entre otros, a través de organismos como el Seguro Social, Infonavit, Conasupo, etc.

Por ende el estudio del tema La Política de la Desincorporación de las Empresas Paraestatales y sus Efectos Económicos y Sociales en México 1988-1994, pretende conocer las consecuencias económicas y sociales que surgen a raíz de la aplicación de esta política en un marco que se encuentra insertado en el modelo liberal.

Para llevar a cabo el presente estudio se abarcarán los siguientes temas: el marco teórico sobre el liberalismo; el panorama económico en que se ha desenvuelto el sector paraestatal; cual ha sido la evolución en el tiempo y espacio de la empresa pública; ver la política de desincorporación llevada a cabo por el Gobierno Federal; cual es el nuevo rol que juega la empresa pública dentro de la economía nacional y cuales son los efectos que ha traído consigo la política de desincorporación y para ello, a continuación se expone el contenido del trabajo.

**Capítulo I. Marco Teórico del Proceso de Desincorporación de Empresas Propiedad del Gobierno, mostrar algunas ideas que se tomaron como base para llevar a cabo la desincorporación del sector paraestatal en México, dentro de este marco teórico encontramos los orígenes del proyecto neoliberal.**

Partimos de la afirmación que primero es necesario conocer como nace el Estado y su desarrollo a través de la historia; se verá en el inciso primero que se denomina El Estado, Política Económica y la Desincorporación de Empresas Paraestatales en México, es así como llegaremos al proyecto neoliberal que busca "mejorar" la economía del país a través de diversas políticas.

Señalamos como proyecto neoliberal pretende ser la respuesta integral a la crisis actual del capitalismo, condensada en la pérdida del poder adquisitivo, el desempleo y la inflación, la expresión de estos cambios se sintetiza en el renacimiento de la doctrina económica neoclásica, que postula el restablecimiento de los mecanismos automáticos del sistema económico, del libre juego de las fuerzas del mercado, en que se puede aspirar a una óptima asignación de los recursos productivos, lo cual aseguraría lo mejor y justa

distribución del ingreso entre las diferentes clases que concurren a la producción de bienes y servicios.

En el inciso dos de este capítulo que se refiere al Planteamiento de la Corriente Neoliberal se quiere conocer como ha cambiado el mundo por los adelantos tecnológicos y científicos y con ello surge un nuevo modelo de desarrollo llamado neoliberalismo, para esta corriente los culpables de las crisis son el desbordamiento de la democracia, el gigantismo del aparato estatal, la conversión de los sindicatos en fuerzas políticas, el renacimiento del nacionalismo, etc., que se manifiesta con la pérdida del poder adquisitivo, el desempleo y la inflación.

El modelo neoliberal plantea que el principal problema es el elevado proteccionismo y la exagerada intervención del Estado, por lo que recomiendan eliminar la protección y reducir al máximo la presencia del Estado en la actividad económica, la doctrina económica neoclásica postula el restablecimiento de los mecanismos automáticos del libre juego de las fuerzas del mercado, para una óptima asignación de recursos productivos y que a la larga aseguraría una justa distribución del ingreso entre las diversas clases sociales, así llegarán los frutos del progreso internacional y de distribuirlos racionalmente.

El siguiente punto que es El Neoliberalismo en México, busca mostrar el planteamiento del neoliberalismo económico con un contenido social, desde sus raíces que datan desde el siglo XIX con José María Luis Mora hasta las reformas liberales desarrolladas en 1938 con Jesús Reyes Heróles para ser tomadas como base desde los años setenta, para el presente modelo de desarrollo.

En el último punto señalamos como "casualmente" el neoliberalismo coincide con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, con el regreso a las formulaciones doctrinarias del mercado, el Estado y del individuo, que aspira a una reestructuración a fondo del sistema internacional capitalista, buscando con Estados Unidos y Canadá ganar mercados externos.

En el capítulo II del presente estudio se presenta un Panorama Económico del Sector Paraestatal, se analiza el comportamiento del sector en el tiempo, el porqué del cambio de modelo de desarrollo, los problemas que se presentaron en las finanzas públicas por las altas tasas de interés en los mercados

**internacionales, el consecuente proteccionismo mundial, y el descenso en los precios del petróleo, asimismo se analizan los orígenes de los ingresos y su destino a través del gasto público.**

**Y finalmente a quienes benefician con estos recursos, si es algún sector económico en particular, o una parte de la población al que se les asignan. En este mismo punto se verán las transferencias, las cuales se utilizan cuando los recursos programados no alcanzan para seguir operando y así poder solventar problemas financieros que tenga la entidad paraestatal, analizaremos estas transferencias como fueron utilizadas para poder vender las empresas paraestatales, dejándolas sin pasivos y liquidando al personal y así estar en condiciones de enajenarlas.**

**El último punto de este capítulo es la Deuda del Sector Paraestatal, en donde señalamos como está fuera de nuestro control las altas tasas del mercado internacional y como estamos sujetos al dólar, nuestra marcada dependencia que se hace mayor limitando el margen de maniobra en la política del gasto público, y provocando con ello las crisis que enfrentamos en el país.**

**En el capítulo III se refiere la Empresa Pública en México, buscamos describir cual era el papel estratégico de las entidades públicas desde su inicio, después del movimiento armado de 1910 y que dio por resultado la formulación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se recogen las distintas demandas que conforman el Proyecto Nacional y lo sustenta en un sistema de economía mixta, en donde le confiere al Estado la rectoría y la gestión económica.**

**El primer inciso de este capítulo busca indicar los motivos principales que dan origen a la empresa pública en 1930 y el seguimiento de su proceso de crecimiento: como el Estado abre camino a través de obras de infraestructura para promover el desarrollo, crea comisiones y entidades paraestatales para apoyar a la economía, expropia y compra empresas para evitar que cerraran fuentes de empleo.**

**El siguiente inciso se refiere a la Expansión del sector paraestatal, aquí se menciona como a partir de 1970 hasta 1982 se crean infinidad de fondos, fideicomisos y empresas en apoyo a la economía, se siguen comprando sociedades para evitar paralizar la planta productiva así como el cierre de**

fuentes de empleo, haciendo crecer demasiado al sector paraestatal y para el año de 1982 el sector público contaba con 1155 entidades en total.

El último inciso se refiere al inicio de la Política de Desincorporación: la importancia de las dos etapas que se dan, una que va del período de 1982 a 1988 y la segunda de 1988 a 1994, y que contempla la desincorporación como una política para el cambio estructural, la que tenía como propósito mejorar la eficiencia, la eficacia y la productividad de las entidades paraestatales para un mejor control de los productos. Para ello fue necesario expedir una Ley de Entidades Paraestatales de orden Federal, que regulara las relaciones entre el sector central y el sector paraestatal, estableciendo la responsabilidad de las diferentes instancias que intervienen en el control y evaluación.

El capítulo IV que se refiere al Proceso de Reorganización de la Empresa Pública en México, trata sobre los objetivos que se persiguen con la reorganización del sector paraestatal: la política del redimensionamiento que como principio básico persigue concentrar y racionalizar los recursos y esfuerzos del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias que requerían su presencia directa, en función de los objetivos económicos y sociales que el mismo Gobierno se había fijado, determinados generalmente por requerimientos cuantiosos de capital, baja rentabilidad de inversión o condiciones especiales de mercado.

El primer punto de este capítulo Criterios para la Desincorporación, explica cuales son los criterios básicos y específicos por los que se lleva a cabo la separación de las entidades paraestatales, estos básicos que fueron usados son no prioritarias y no estratégicas, los específicos utilizados; carece de viabilidad económica, cumplió con su objetivo para la que fue creada, cumplió con su período de vida, para una mejor eficiencia de los recursos, las actividades las puede realizar otra entidad, etc.

El segundo inciso se refiere a los Mecanismos de Desincorporación, nos presenta los diversos procedimientos desincorporación, es decir cualquier desincorporación debe llevar una metodología, los pasos a seguir de acuerdo a los distintos procesos o procedimientos que se presentan como son el proceso de venta o enajenación, proceso de liquidación, proceso de extinción, proceso de fusión y proceso de transferencia.

Los subincisos se refieren a cada uno de estos procesos y se quiere indicar los pasos a seguir para la desincorporación de las entidades y organismos paraestatales, porque cada entidad paraestatal tiene sus propias características, de ahí la importancia de escoger el proceso que se va a manejar, aunque todos los procesos siguen casi todos los mismos pasos.

El último punto de este capítulo es el Marco Jurídico para la Desincorporación, aquí se reseña que para llevar a cabo el adelgazamiento es necesario adecuar la legislación y para ello se llevó a cabo una serie de modificaciones a nuestra Constitución Política, así como a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc., esto con el propósito de consolidar la rectoría del Estado en cuanto a su participación en materia económica y de manera exclusiva en las áreas estratégicas y el impulso en las áreas prioritarias, con el apoyo de los sectores social y privado, en función de los objetivos económicos y sociales fijados por el Gobierno.

El capítulo V Situación Actual y Perspectivas de la Empresa Pública, nos señala el papel que juega el sector público cuando desincorpora entidades paraestatales y sufre un adelgazamiento en su conformación, podemos decir que con la reestructuración que sufrió el sector paraestatal, las entidades tendrán que desempeñar el papel que le sea asignado por el Estado, quién como promotor y regulador del desarrollo del país debe implementar políticas, planes y programas para lograr la eficiencia, eficacia y productividad de las empresas con valores fiscales a través de las decisiones económicas.

El primer inciso de este capítulo es el Nuevo Papel de la Empresa Pública, señala el rol que jugará la entidad paraestatal, su modernización para enfrentar los retos que se presentan con las empresas extranjeras; busca su autonomía de gestión en la planeación y operación de la empresa, así como los objetivos a que debe de apegarse en los planes y programas institucionales.

La Modernización de la Empresa Paraestatal es el otro inciso de este capítulo e indica como cambia el objetivo social de la entidad al pasar a la iniciativa privada, como los organismos públicos son los instrumentos principales de la política económica, porque es indispensable que se lleve a cabo un proceso de modernización de las entidades paraestatales prioritarias y estratégicas, el papel empresarial que el Estado tiene que asumir para hacer posible la

transformación cualitativa de la estructura productiva, garantizar el nivel adecuado de la demanda efectiva y la acumulación del capital social, sin descuidar la creación y consolidación de la estructura industrial estratégica, el transporte y las comunicaciones.

**El capítulo VI Los Efectos Sociales del Proceso de Desincorporación, trataremos de mencionar las consecuencias que provoca la separación del Estado de entidades paraestatales durante el periodo 1988-1994, de acuerdo con la política de modernización implementada por el Gobierno Federal.**

**El inciso primero del presente capítulo se refiere al Desempleo y Subempleo, en el que se presenta un panorama de cuando se liquida al personal que labora en el sector paraestatal, ver los efectos sociales que provocó la política de desincorporación que aplicó el Estado de acuerdo al neoliberalismo y los avances tecnológicos que se tienen actualmente, que aunado con la educación, la mayoría de la población carece de la educación elemental, lo que implica que se encuentren marginados del mercado laboral y de buenas perspectivas.**

**GUILLERMO OBREGON A.  
DICIEMBRE 1997.**

**CAPITULO I**  
**MARCO TEORICO DEL PROCESO DE**  
**DESINCORPORACION DE EMPRESAS**  
**PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL**

## **CAPITULO I. MARCO TEORICO DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL.**

El proyecto neoliberal plantea para su justificación que el ser humano por excelencia es libre, desde que tiene conciencia siempre ha buscado serlo y es así como ha llevado a cabo luchas para encontrarla, como lo podemos ver en el transcurso de la historia; con la aparición del libro de Adam Smith La Riqueza de las Naciones, se afirma que todo intercambio voluntario genera beneficios para las dos partes y que esta cooperación es estrictamente libre y voluntaria, lo cual es una condición necesaria, tanto para la prosperidad como para la libertad.

Ante la transformación dinámica que vive el mundo en nuestros días, adquiere una importancia relevante dos conceptos que son la libertad y la igualdad, aunque son temas y demandas ancestrales de la humanidad, retoman un sentido más amplio y su condición real de posibilidad cuando aparece en la sociedad moderna, es así como en estos postulados se basa el nuevo liberalismo de la sociedad moderna, los cuales son manejados por los esposos Milton y Rose Friedman en su libro titulado La Libertad de Elegir.

La libertad económica es un requisito indispensable para la libertad política, estas van de la mano, si existe la primera, la segunda tiene muchas posibilidades de existir, es la facultad de utilizar los recursos que poseemos de acuerdo a nuestros valores, para comprar y vender bienes y satisfactores, cuando se tiene esa facilidad de elegir, se puede decir que tenemos también libertad política, porque cambia nuestra manera de ser, de pensar, es por ello que se dice que si no hay una, no puede haber la otra.

Es así como los neoliberales retoman el concepto de libertad para aplicarlo en esta nueva corriente de economistas que están aplicando la teoría en diversos países del mundo, esta escuela es la que ha salido de la Universidad de Chicago a través de los denominados Chicago boys.

El otro concepto es la igualdad, que quiere decir igual ante Dios y ante las leyes, ésta empezó a ser interpretada como igualdad de oportunidades para

todo el mundo, pero en la realidad las personas no son idénticas, ni tienen las mismas facilidades, porque no escogemos el lugar para vivir ni el espacio para desarrollarnos, la igualdad de oportunidades es imposible que se dé en todos los hombres, porque al nacer no tienen ante sí circunstancias idénticas y no hay manera de igualarlas pues sólo se debe hacer de acuerdo a su capacidad, es decir, al nacer encuentran el medio para salir adelante porque la familia tiene recursos monetarios, relaciones, etc., en cambio, otros no tienen siquiera recursos para alimentarse, menos para estudiar, para mejorar su condición social y económica.

La igualdad de oportunidades como la persona, no está en contradicción con la libertad, es un componente esencial de ésta se manifiesta como la manera de escoger el trabajo que uno quiere, emprender algo, de fabricar, de llevar a cabo la competencia, el laissez-faire, laissez-passer. Esta no debe ser interpretada literalmente, su explicación debe especificarse como el sentido de la igualdad personal, de ser semejantes ante la ley.

Un concepto que se deriva de lo anterior es la igualdad de resultados, esta denominación ha ido ganando peso en el presente siglo y se ha convertido en el artículo de fe en el liberalismo, este concepto difiere radicalmente del anterior, esta contradicción ha lastrado todos los intentos de hacer la igualdad de resultados el principio predominante de la organización social, persiste una desigualdad total para cualquier criterio.

Con esta igualdad de resultados el Estado buscó que hubiera cierta equidad entre todos los individuos, es así como él introduce medidas para mejorar el bienestar de su población como la seguridad social, en donde se ofrece protección al trabajador contra accidentes, enfermedad y vejez, así también programas de vivienda, de educación y de salud.

Con la búsqueda de una mayor igualdad de resultados se han ido adoptando medidas destinadas a reducir la brecha entre pobres y ricos, que exista una redistribución de la riqueza, debido a que en todo el mundo existen grandes desigualdades de renta y de riqueza y que a la mayoría nos ofende el contraste que existe entre el-lujo de unos y la agobiante pobreza sufrida por otros.

Es así como se adoptaron medidas en el sexenio anterior que se creyeron positivas e importantes, dictando leyes y reglamentos para el buen funcionamiento del mismo, pero que le fue difícil y no logró erradicar la pobreza en el país, porque son muchas las carencias en todos lados y lo escabroso que es llegar a esos lugares al mismo tiempo, además de los problemas de la administración del buen gobierno, que es una de las fallas que tiene el Estado por la calidad de gente que funge como funcionario, pero que solo utilizan el puesto para enriquecerse.

La consolidación de un modelo nacionalista, centralizador y rígido en materia de industria y servicios públicos en el esquema de una economía mixta, que propició por años la acumulación de funciones económicas en manos del gobierno, las empresas públicas se extendieron más allá de lo que la prudencia recomendaba, esto fue provocado por las diversas situaciones que han imperado en esos momentos y las políticas llevadas para tal fin.

En el liberalismo se dice que una sociedad que anteponga a la libertad la igualdad acabará sin una ni la otra, el uso de la fuerza para lograr la igualdad destruirá la libertad.1/

Se dice que una cosa es que el Estado ejerza un control muy grande temporalmente para alcanzar un simple objetivo de primer orden y otra cosa muy distinta es que él controle permanentemente la economía para promover un interés público, es así que cualquier programa de trabajo debe tener un periodo corto, no debe de ir más allá del tiempo necesario.

Que la experiencia acabó con la planificación económica detallada debido a que chocaba con la libertad, que las industrias nacionalizadas demostraron ser ineficaces, se ha desvanecido la ilusión de que la nacionalización aumenta la eficacia productiva.

Así también que los programas de beneficio social no han llegado a las gentes necesitadas, sino más bien a las familias de ingresos medios y altos, quienes son en última instancia, quienes se aprovechan de estos programas.

1/Friedman Milton Y Rose. Libertad de Elegir. Ediciones Orbis, S.A. Biblioteca de Economía. Madrid 1979. pag. 209

Y por último, el exceso de personal burocrático y los gastos se han incrementado bastante y repercute en la sociedad en su conjunto, porque esos recursos no se destinan a las familias de escasos recursos, llevando consigo los siguientes efectos, reducen el incentivo al trabajo, al ahorro y a la innovación, impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad.

Todo esto se menciona en defensa del liberalismo y suele ser correcto cuando exista una verdadera democracia que es lo que se busca en México, mientras que existan en el país personas que sólo velen por sus propios intereses y no por la comunidad, mientras existan hayan egoístas y solamente quieran explotar al hombre para su propio beneficio el Gobierno deberá dirigir la economía, mientras exista una injusta distribución de la riqueza es el Estado el único que puede formular programas para mejorar el bienestar del pueblo.

El Estado se volverá normativo, solamente cuando las condiciones económicas y sociales en el país, sean iguales para todos los mexicanos, es necesario antes de introducirnos al marco teórico de la corriente neoliberal, la relación que existe entre él y la Empresa Pública, su desarrollo y algunas opiniones sobre su situación.

## 1.1 EL ESTADO, POLITICA ECONOMICA Y LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES EN MEXICO.

Como en todo escrito se empezará analizar que es el Estado y lo primero que vemos en la historia es que no existió como tal en un principio, lo que se dio fue el comunismo primitivo, que no existía aparato especial para gobernar, aparece como un aparato represor cuando se presenta la división de la sociedad en clases, una de las cuales está en situación de apropiarse del trabajo ajeno, de explotar a los otros grupos cuando empezó haber excedentes de trabajo, el cual comenzó como el modo de producción denominado esclavista, en esta primera división de clases, los esclavistas poseían los medios de producción, la tierra, las herramientas y una cierta cantidad de hombres que los explotaban como esclavos.<sup>2/</sup>

<sup>2/</sup>Lenin V.I., Acerca del Estado (11 de julio de 1919). Obras Escogidas. Editorial Progreso, Moscú, 1974 Tomo III. pags. 261, 262 y 263

Se concibe como un instrumento de dominación de clase, Engels señala "Como el Estado nació de la necesidad de refrendar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en 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 la explotación de la clase oprimida."<sup>3/</sup>

A medida que la división del trabajo social aumenta, se incrementa también la necesidad de contar con un equipo de personas capaces de organizar y administrar la sociedad en su conjunto, nace la función de dominación política, se puede hablar de la aparición del Estado propiamente como tal.

Existen diversos tipos de Estado como los esclavistas, feudales y capitalistas, y dentro de ellos hay diversas maneras de ejercer su dominación, que van desde las formas más democráticas hasta las más dictatoriales y unipersonales, las cuales pueden asumir las "formas de gobierno". El tipo de Estado depende de la estructura económica de la sociedad y las formas de gobierno dependen de las condiciones históricas concretas, como en la actual que se da con el presidencialismo, que consiste que el poder es ejercido por una sola persona.<sup>4/</sup>

El aparato que tiene el Estado, consiste en un conjunto de instituciones que desarrollan tres funciones principales que son: la represiva, la técnico-administrativa y la ideológica. Y el poder estatal es la capacidad de que tiene la clase dominante para hacer funcionar el aparato, de acuerdo a sus intereses.

Aparentemente el Estado no interviene en la explotación capitalista, sino que parece dejarla desarrollarse siguiendo sus propias leyes, sin embargo, la explotación se realiza mediante un acto pacífico de compraventa, la relación individual de igualdad y la libertad en el acto contractual de compraventa de la fuerza de trabajo llega a hacer posible, gracias a la dependencia previa de

<sup>3/</sup>Engels Federico, El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado (1874). Karl Marx y F. Engels. Obras Escogidas. Editorial Progreso Moscú 1978. Tomo III. pag. 346

<sup>4/</sup>Lenin V.I. Op. cit. pag. 366

la clase trabajadora frente a la capitalista, porque ésta posee los medios de producción. Es así como se garantiza la propiedad y con ello la libertad del capital, asegurando así las condiciones generales de existencia del sistema de producción capitalista.

Con las crisis que se dan en el capitalismo, surgen Estados Sociales en Europa, Estados Unidos y en América, la especificidad del modelo ideal de funcionamiento del Estado de Bienestar, desde la perspectiva de la Sociología Política, busca ubicar al Liberalismo Social como el sustento ideológico político de la función interventora, en el que garantiza niveles socioeconómicos mínimos a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia.

Los Estados de Bienestar se consolidaron bajo formas de gobierno que abarcaron una diversidad de posibilidades, sustentados en estructuras políticas de corte demócrata liberal, condicionante de las políticas de redistribución del ingreso por la vía del intervencionismo estatal, hasta los autoritarios o populistas en las décadas que van de 1950 a 1970.

El Estado de Bienestar se caracteriza por el cumplimiento de tres funciones importantes: primero, suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos, características de la sociedad mercantil, otorgados a partir de los derechos constitucionales; en segundo lugar, se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos, tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos; finalmente se buscó que cumpliera con una función estabilizadora que ayudara a regenerar el crecimiento, evitando que la economía cayera en espirales continuas de recesión.

Se ha puesto en circulación la idea de que solo a partir de una depuración profunda del sistema económico y social forjado en la postguerra, al calor de la política keynesiana y el Estado Benefactor, será posible que el capitalismo se ponga de nuevo en movimiento y alcance estadios superiores de progreso económico y estabilidad financiera.

Para el pensamiento transnacional, los principales culpables de las crisis serían: el desbordamiento de la democracia y el deterioro consecuente de la legitimidad de los gobiernos y de las instituciones constituidas; el gigantismo del aparato estatal que ha absorbido recursos financieros que se hubieran dedicado a la acumulación, que se ha incurrido en un déficit desmedido y en consecuencia, inflacionario; la conversión de los sindicatos en fuerzas políticas que desnaturaliza el carácter original del trabajo como un factor de producción y el renacimiento del nacionalismo, en particular de los países productores y proveedores de materias primas, que ha traído como consecuencia el encarecimiento de los procesos productivos en los países centrales, a la vez obstrucciones a la libre circulación de bienes industriales allá producidos.

El proyecto neoliberal pretende ser una respuesta integral a la crisis actual del capitalismo, está condensada en la pérdida del poder adquisitivo del salario, el desempleo y la inflación persistente. La expresión teórica de estos cambios se sintetiza en el renacimiento de la doctrina económica neoclásica, que postula el restablecimiento de los mecanismos automáticos, del libre juego de las fuerzas del mercado, se puede aspirar a una óptima asignación de los recursos productivos, lo cual aseguraría la mejor y justa distribución del ingreso entre las diferentes clases que concurren a la producción de bienes y servicios.

Concebir a la economía como un sistema que se autorregula, implica a la vez a la clase obrera como un factor de producción, que solo comportándose como tal, se puede propiciar el equilibrio en el mercado y una retribución proporcional al esfuerzo empenado en la fabricación, estas proposiciones que tienen su raíz remota en algunas ideas de la escuela clásica de pensamiento económico y en las ideas liberales del siglo XIX y el más acabado, en la escuela neoclásica del pensamiento económico en su versión monetarista.

El profesor Milton Friedman es el más connotado exponente de estas ideas, las propuestas de política económica han ido ganando terreno, sobre todo a partir de 1973, tanto en los países ricos como en los del tercer mundo, el caso más notorio es el de Chile, después del golpe de estado de Pinochet en 1973.

Elegir la inflación como el enemigo principal en el neoliberalismo, obedece a razones políticas que permiten articular en el terreno de la política económica, respecto de los males fundamentales del capitalismo de hoy, la inflación funciona como un elemento de férrea cohesión entre la economía y la política, toda lucha antinflacionaria permite que la política económica de estabilización, quede en el centro mismo de las preocupaciones de una gran mayoría de la población, la política antinflacionaria se sobreentiende como una política de interés general.

Se promueven así políticas de austeridad fiscal y salarial y se buscan programas de productividad que tienen su piedra de toque en la conversión de los trabajadores en agentes o factores de producción individuales, que saben que su remuneración depende del esfuerzo empeñado en el proceso productivo.

En materia del gasto público, se pone énfasis en su reducción improductiva, el que se destina a los servicios colectivos, en particular el de la disminución como la seguridad social. Aparte de los efectos directos que en el gasto público traería sobre el déficit fiscal, se suele argumentar que hacer más difícil el acceso al consumo colectivo, traerá consigo un nuevo despertar del esfuerzo individual.

En los últimos años, la argumentación neoliberal sobre el gasto estatal se ha hecho extensiva, se pone el acento a la necesidad de hacer más eficientes a dichas empresas a través de su privatización y de la implantación de límites estrictos de racionalización que se centran en la política salarial y de empleo de tales empresas, junto con los gastos públicos, deben moderarse las demandas de los sindicatos para obtener mayores ingresos, para detener la inflación hay que empezar por contener el salario.

Sería a través de esta disciplina salarial que podría lograrse abatir el alza de precios y también alcanzar el empleo pleno, desde la óptica neoliberal hay un desajuste temporal pero al incrementarse suficientemente las utilidades dará lugar a nuevas inversiones, más producción y más empleo, pero esto no se ha dado ni en los países ricos ni en los pobres, la política neoliberal contra la inflación ha alcanzado sus objetivos porque no ha cedido, ni los aumentos en

las ganancias producidas por el desempleo y la contención salarial han traído consigo una reactivación sostenida de la economía, con los incrementos en la inversión tiende a imponerse un patrón de inversión altamente intensivo en capital y escrupulosamente racionalizador en cuanto a empleo de mano de obra.

Recurrir a altas tasas de interés como medio de buscar el excedente o de atraer el ahorro externo, afecta a los agentes económicos, permite a las grandes empresas monopólicas aumentar su participación en el mercado y crecer sin grandes esfuerzos a través de la adquisición de sociedades, que por la política monetaria y crediticia aplicada no pueden mantenerse en el mercado.

El neoliberalismo en las relaciones económicas con el exterior, aboga por una menor intervención del Estado, dejando al libre juego de las fuerzas del mercado la división internacional del trabajo, los argumentos que hoy en día se utilizan en favor del libre intercambio son los mismos pero más refinados que David Ricardo utilizó a principios del siglo XIX sobre las ventajas comparativas, que si México está mejor dotado para producir frutas y legumbres y Estados Unidos granos, ambos países se beneficiarían con una mejor especialización.

Son conocidos los defectos e insuficiencias del crecimiento industrial en América Latina, hoy como nunca se ha puesto en evidencia la virtual incapacidad de la industria latinoamericana para compensar con exportaciones las importaciones, los consumidores resienten los precios elevados de los productos manufacturados importados y los manufacturados en la región son de mala calidad, es así como la doctrina neoliberal extrae la conclusión de que los principales villanos del drama, ha sido el elevado proteccionismo y la exagerada intervención del Estado.

La recomendación política es la de eliminar la protección y reducir al máximo la presencia económica del Estado, de esta manera será posible liberar al cuerpo económico de presencias parasitarias e ineficientes, así surgirán agentes y estructuras económicas capaces de incorporar los frutos del

progreso internacional y de distribuirlos racionalmente.5/

La industrialización deja de ser el centro de la preocupación para el Estado y el futuro de cada nación tiende a hacerse depender de una incorporación al mercado mundial, la estrategia antinflacionaria y de depuración industrial por la vía de la especialización productiva, que propone el pensamiento neoliberal, es también una vía interna para afianzar una forma específica de dominación y de reproducción capitalista, aquella que corresponde a los intereses de los grupos monopólicos más internacionalizados y de las fracciones más poderosas del capital financiero.

## 1.2. PLANTEAMIENTO DE LA CORRIENTE NEOLIBERAL.

La actividad económica en el mundo ha cambiado radicalmente en los últimos años con todos los adelantos tecnológicos y científicos, afectando por consiguiente el aspecto económico, es así como se da la modernización económica.

Con la caída del Muro de Berlín, las disgregaciones de Yugoslavia, Checoslovaquia y Rusia por problemas religiosos y étnicos, se presenta el libre mercado y la democracia liberal como triunfadores del sistema económico, es así como ahora se presentan diversas modalidades del capitalismo y liberalismo, que van desde el que se pone mucho énfasis en las instituciones sociales pasando por el que enfatiza el Estado promotor de la economía con alianzas pasando con el sector privado, hasta el capitalismo que se dirige hoy a un cambio radical en el papel del Estado, que pasó a segundo término y que se dedica solamente a aplicar normas generales de política y que sea el mercado el que va a regir el destino de la economía.

Ahora se presenta una lucha al interior del capitalismo entre los propios liberalismos y en sus diversas modalidades, por ver cual es el mejor de todos ellos, es por ello que hoy surge una tripolaridad geoeconómica en el mundo, por un lado se encuentra la Comunidad Económica Europea, por otro lado el bloque Asiático y por último de América del Norte y que puede llegar a ser América en su conjunto, cada uno esta buscando nuevos mercados y

5/Friedman Milton Y Rose, Op. cit. pag. 97

defendiendo los propios.

Los capitales se mueven de un país a otro en forma casi instantánea, esta **globalización** tanto del sector productivo como del comercial y financiero, provoca que los países quieran incorporarse de una manera u otra a este proceso para conseguir capitales para su desarrollo, esto hace que tengan que abrirse e integrar sus economías a las de este nuevo mundo, para poder tener acceso a la tecnología, a las inversiones y al propio proceso de modernización.

Este importante experimento está cambiando fundamentalmente las estructuras de mercado y de regulación en varios sectores importantes de la economía, el capitalismo de hoy es un capitalismo postmoderno, caracterizado por tres elementos: la globalización, la interdependencia y la incertidumbre; en la globalización indica que existe una estructura productiva a nivel mundial para producir un bien, la fábrica se encuentra dispersa en todos los países, se fabrica una parte en un país para ser ensamblada en otro y darle un terminado en otro diferente.

Con respecto a la interdependencia tenemos un mercado global interconectado en todo el mundo, cuya base es la revolución tecnológica de la microelectrónica, de la comunicación vía satélite y de la informática, que hace posible la globalización e interdependencia.

Con la incertidumbre podemos decir hoy que es muy difícil conocer que va a pasar en cierto tiempo, porque el mundo está cambiando tan rápidamente, que la interdependencia de variables económicas, políticas, sociales y tecnológicas, así como la complejidad y diversidad de actores influyentes, han modificado por completo el marco de predecibilidad económica, así el capitalismo actual está marcado por la incertidumbre respecto del comportamiento de las variables económicas y de su proyección.

Estas tres características, globalización, interdependencia e incertidumbre, cruzadas por una revolución tecnológica industrial como la microelectrónica, la comunicación vía satélite y bajo la organización de la fábrica mundial y del comercio del dinero, se perfila la lucha entre el capitalismo y entre bloques

regionales, por lo que se hace necesario que cada país deba de integrarse a la economía mundial, de acuerdo a su situación geográfica de su preferencia.

A finales de la década de los setenta se revirtió el modelo sostenido que había experimentado la economía internacional, en particular de los países industrializados y se reconsideró la participación directa del Estado en ella, se hicieron experimentos en países como Chile sobre la teoría económica liberal.

- Con la reestructuración del capitalismo en una dirección neoliberal, ha logrado indudable notoriedad en los países del cono sur de América Latina, donde el retorno a las instituciones del mercado libre ha alcanzado la categoría de política económica dominante, simultáneamente con la entronización de gobiernos abiertamente autoritarios y antiliberales en lo político.

El regreso al liberalismo económico y su presentación como vía óptima para encarar y superar la crisis actual del sistema capitalista, tiene su origen en los países centrales y del cono sur, que son sus principales promotores en las élites del gran capital financiero y monopólico transnacional.

**En muchos países han surgido en los últimos años fuertes movimientos de privatización; para transferir la propiedad de las empresas gubernamentales al sector privado, es así como se da la desincorporación en el mundo, es una política que ocupa un lugar prominente en la agenda de cualquier país.<sup>6/</sup>**

Uno de los primeros países que puso en marcha la política de privatización de empresas públicas como una importante medida de cambio estructural fue la Gran Bretaña, el programa británico de la privatización ha sido motivado en parte por la insatisfacción existente con la actualización económica de las empresas de propiedad pública, la cual ha dejado que desear en su desempeño por su baja productividad.

---

<sup>6/</sup>VICKERS JOHN Y YARROW GEORGE, Un Análisis Económico de la Privatización. F.C.E. México, pag. 9

En 1979 se marca un punto de inflexión en la historia de la empresa pública británica, empieza el programa de privatización y en 1983 se aceleró en forma extraordinaria, el programa de gobierno del partido conservador contemplaba reducir el papel del Estado a través de la venta de las empresas aéreas, petroleras, armadoras de barcos, de comunicación, etc.

Así también en los Estados Unidos la actividad económica ha cambiado radicalmente, en la cual, las políticas están orientadas hacia el libre mercado, aunque en la realidad no es tan libre como se piensa o se dice, porque el gobierno pone trabas al mercado fijando políticas contrarias al libre mercado y lo vemos como se presenta en contradicción con el Tratado de Libre Comercio.

Aquí el sector privado opera en muchas ciudades realizando trabajos de reparación de calles, mantenimiento y conservación de señales de tráfico, el arreglo y mantenimiento de parques, recolección de basura y otras actividades.

En Francia se expidió una ley que dispuso que se transfirieran al sector privado los intereses mayoritarios o minoritarios del Estado en 65 empresas que figuraban en una relación anexa, esta ley mencionó que a más tardar el primero de mayo de 1991 se deberían transferirse al sector privado las grandes empresas, como la Compañía General de Electricidad, Compañía General de Construcciones Telefónicas, etc., y se crearía una Comisión encargada de evaluar a las compañías que se iban a vender y así asegurar que su traslado se hiciera de una manera transparente y con la mayor independencia del sector gubernamental. Con este ordenamiento legal se intenta garantizar que los intereses patrimoniales del Estado se definan escrupulosamente, para que no existieran desviaciones en los procesos de desincorporación.

La política de reestructuración del sector público, también se ha dado en países como Corea del Sur, Malasia, Bangladesh, Sri Lanka, Tailandia, Turquía y Singapur, en los cuales se han vendido compañías de teléfonos, telégrafos, servicio de autobuses, así como compañías de aerolíneas estatales.

En Latinoamérica pueden mencionarse países que han seguido la misma política de privatización como Chile, Uruguay, Venezuela, Brasil, Argentina y México.

Uruguay ha desincorporado los servicios de teléfonos y telégrafos, el Instituto de Química Industrial y el Frigorífico Nacional, Venezuela puso en venta ingenios azucareros, empresas textiles, de lácteos, hoteles y centros turísticos; en Brasil se firmaron dos decretos que pusieron en marcha el programa de privatización, uno donde estaban las empresas no rentables y en el otro incluía empresas siderúrgicas, textiles, transportes, en informática, distribución de petróleo, empresas metalmecánica y mineras; Argentina traspasó al sector privado la Compañía Aérea Austral y en México se comenzó con la venta, liquidación, extinción fusión o transferencia de pequeñas entidades del sector público y es en este sexenio donde se ha proseguido el esfuerzo con mayor intensidad para la realización de operaciones de privatización más grande y considerablemente más complejas.

Las corporaciones públicas que en este caso fueron las empresas, constituyeron una categoría, pudieron verse como organismos comerciales para las que el gobierno era a la vez el accionista, el banquero y el único que decidía las políticas a seguir para cada una de las empresas.

Las empresas públicas han sido más intensivas en capital que otros sectores de la economía, da al gobierno instrumentos adicionales de política para corregir todas las desviaciones surgidas entre los rendimientos sociales y los rendimientos privados de las fallas de los mercados de bienes y factores.

Los objetivos de las empresas gubernamentales se definen de alguna forma en función del bienestar social de la comunidad, es decir, que cada una de las empresas debe buscar beneficiar a la sociedad, produciendo bienes de uso indispensable, crear insumos baratos y a bajo precio.

Las dependencias gubernamentales pueden intervenir directamente en la fijación de políticas, toma de decisiones de administradores o pueden establecer estructuras de incentivos apropiados para los directores de

**empresas de propiedad pública, otorgar bonos relacionados con los beneficios y/o despedir al personal cuando la actuación sea mala.**

**En 1968 en la Gran Bretaña se buscaba que los ministros dieran a los administradores una orientación general acerca de los objetivos de las empresas y se abstuvieron de intervenir detalladamente en los asuntos operativos, pero en la práctica ocurrió lo contrario, influyeron en las decisiones importantes, creando en ocasiones conflictos internos en las empresas.**

**El hecho es de que casi 30 años después de que se reconocieran ampliamente las deficiencias existentes en el marco de la responsabilidad y el control, se ha avanzado poco en la resolución de problemas sustantivos referentes a los papeles respectivos de los directores, los ministros y el parlamento. El fracaso en el funcionamiento de las empresas paraestatales fue un argumento en favor de la privatización.**

**La venta de empresas públicas ha sido uno de varios componentes de la política diseñada para reducir la injerencia estatal y aumentar la privada, que sea la responsable ante la sociedad de producir los bienes que necesita la sociedad en su conjunto, en cuanto al valor de esos bienes se fijarán en el libre mercado.**

**Con la privatización se piensa que se incrementa la eficiencia económica, que eleva los incentivos de las empresas para reducir sus costos y fija sus precios a la altura de sus costos, además de que facilita una asignación más eficiente del capital.**

**El programa británico de privatización ha sido ampliamente aclamado como un éxito económico y político de primera magnitud, ha conducido a una expansión masiva del número de accionistas, el fisco ha recibido miles de millones de libras y ha reducido drásticamente la injerencia estatal en la toma de decisiones, pero es necesario tener en cuenta que ese incremento de número de accionistas son ingleses, por lo que en el futuro no saldrán divisas del país, lo que no se ha dado en los demás países, cuyos inversionistas en su mayoría son extranjeros, que ha la larga puede traer consecuencias**

económicas, sino se legisla de manera adecuada, como sucedió en México en 1994 con la fuga de capitales.

En el programa de privatización resume los objetivos principales: A) el mejoramiento de la eficiencia; B) reducción del requerimiento de préstamos que exige el sector público; C) la reducción de la injerencia gubernamental en la toma de decisiones por parte de las empresas; D) alivio de los problemas de la determinación de pagos del sector público; E) ampliación de la propiedad accionaria; F) aliento a la propiedad accionaria entre los empleados y G) obtención de ventajas políticas.<sup>7/</sup>

La transferencia del sector público al privado, de derechos a los beneficios residuales de la operación de una empresa, implica un cambio en las relaciones existentes entre los responsables de las decisiones de la empresa y los beneficiarios de sus flujos de beneficios, que conduce a una estructura diferente de los incentivos.

### 1.3 EL NEOLIBERALISMO EN MEXICO. LIBERALISMO SOCIAL.

El liberalismo social tiene sus raíces en la crisis del Estado Liberal a fines del siglo XIX y en la transición contradictoria hacia el Estado de Bienestar, dicho liberalismo comenzó a perfilarse como una de las fuentes de sustentación ideológica más importante, de los intentos de legitimación de las preocupaciones sociales del siglo XIX. Esta nueva corriente en México es tomado de nuestros pensadores del siglo pasado y del presente, entre ellos sobresalen José María Luis Mora y Jesús Reyes Heróles. El primero de ellos es a quien se le atribuye la paternidad de las reformas liberales desarrolladas en 1838, decía que solamente él podía cohesionar los grupos que el virreinato había separado y que ese liberalismo era la condición primera para el progreso del país.

Desde el siglo pasado se puede decir que México siempre ha buscado el liberalismo, el cual fue tomado desde las Cortes de Cádiz en España a la cual asistían diputados que eran elegidos aquí en la Nueva España, con esos diputados que tenían esas ideas hizo que en ese tiempo se diera un

<sup>7/</sup>Vickers John y Yarrow George. Op. cit. pag. 195

**movimiento emancipador, que se desarrolló en dos planos, uno armado y otro de una revolución ideológica.**

**Por un lado hay una lucha armada que es por la independencia de la Nueva España y la ideológica en la cual se busca liberarse del yugo español y esto se va realizando a través de la libertad de imprenta.**

**José María Luis Mora es uno de los principales liberales mexicanos quien escribió en aquel tiempo, que el interés individual estimulado por la concurrencia libre de todo trabajo y no la protección siempre ruinosa de los gobiernos, es la que debe de fijar la inversión de los capitales y determinar la industria de un país. También decía que había que dirigir a la naturaleza humana hacia objetivos más productivos.**

**En este siglo Jesús Reyes Heróles en su proemio al tercer tomo de su obra El Liberalismo Mexicano, nos dice "tanto en federalismo como en secularización, no deja de estar dotado el liberalismo mexicano de matices originales y más original resulta en lo que es heterodoxo: en materia económica, cuando las realidades nacionales lo hacen apartarse del libre cambio, siendo la heterodoxia la que se impone en materia social, cuando las propias realidades... y cierta confluencia doctrinaria hicieron a muchos liberales apartarse del clásico individualismo, sobre todo en materia de la propiedad de la tierra".8/**

**Aquí está dibujado el contenido nacionalista y social de la conducta política de los liberales, su vínculo estrecho con el pueblo, el apoyo de las masas a la causa liberal, de ello resulta que el liberalismo mexicano era social en su nacimiento, presentándose en su desarrollo como un permanente leymotiv y el tema de la propiedad de la tierra y la actitud que frente a ella guardan sus hombres.**

**Así también tenemos a Gregorio Marañón en los años cuarenta de este siglo, que dijo que ser liberal eran dos cosas, la primera era que uno debe estar dispuesto a entenderse con el que piensa diferente y el segundo no admitir**  
**8/Reyes Heróles Jesús, El Liberalismo Mexicano. La Integración de las Ideas. F.C.E. México 1961 Tomo III pag. XIII.**

**jamás que el fin justifica los medios sino que al contrario, que los medios justifican el fin, así el liberalismo es una conducta y no una política, que hay que ejercerla de modo natural y sin mentiras.9/**

**Frente al surgimiento de nuevos actores y demanda de masas, el liberalismo social que se funda en la recuperación del liberalismo político (libertad de pensamiento, expresión, asociación, división de poderes, entre otros), y el intervencionismo estatal busca ampliar sus límites para garantizar niveles mínimos de ingresos, alimentación, salud, educación y habitación a todo ciudadano.**

**Esta oleada del neoliberalismo surge a principios de los setenta, el cual coincide con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador que caracterizó al capitalismo de la postguerra, es un regreso a las formulaciones doctrinarias relativas al mercado, el Estado y al individuo, acrecentado por el fracaso de los planteamientos tradicionales frente a la crisis, con una imagen de la modernidad y no al retorno al pasado, el proyecto neoliberal es un proyecto metropolitano, aspira a una reestructuración a fondo del sistema internacional capitalista.**

**En el inmediato anterior sexenio se puede decir que es cuando más se ha hablado sobre el liberalismo social, se menciona un nacionalismo, el cual se ha expresado de diversas maneras en los diferentes tiempos y nunca ha sido permanente, el nacionalismo de hoy reconoce un interés nacional, que es el único que nos garantiza que seremos nosotros, como colectividad, como mexicanos, el ser nacionalista es lo que fortalece a la nación.**

**Se toma como base el liberalismo mexicano del siglo XIX, que también transformó las estructuras del país para enfrentarse al exterior, así como ahora sus luchas tuvieron a las bases populares y agrarias y fueron los criollos y mestizos quienes propugnaron romper con la servidumbre y el coloniaje, para liberar a México del aislamiento a que estaba sometido.**

**Con ello rompió el peonaje a que estaba sometida la población campesina así**

**9/Lain Entraiço Pedro, Gregorio Marañón, Vida, Obra y persona. Ed. Espasa Calpe. Madrid 1966. pag. 22 .**

como de la dictadura, se liberó el trabajo y la tierra, con la ley de desamortización se modificó la propiedad del suelo que antes tenía el clero y es así como un nuevo Estado lleva la conducción de la nación para alcanzar la soberanía, justicia, libertad y democracia.

Esto mismo se da ahora bajo otra perspectiva que es la de enfrentarnos al mundo, en donde existe una competencia para ganar mercados externos, con avances muy grandes en tecnología y comunicaciones, de aquí que sea necesario hacer cambios en la economía para volver a crecer con estabilidad.

El proyecto neoliberal para México tiene como proposición, la que los intereses a largo plazo de las sociedades estadounidense y mexicana pueden ser mejor satisfechos si ambas economías se abocan conscientemente a la construcción de un sistema global de mutua complementación, las relaciones bilaterales ampliarán la frontera económica de Estados Unidos, al disponer de mano de obra barata, materias primas, energéticos y un mercado.

Con el tiempo los ahora social, política y económicamente marginados, se incorporarían a los beneficios del progreso, a medida que esto sucediera, la democracia formal avanzaría y las elecciones libres podrían instalarse como mecanismo de excelencia para administrar y diluir los conflictos de clase, así México se convertiría en el ejemplo para el resto de los países de América, de las bondades del liberalismo, se buscaría detener las luchas de emancipación y liberación en el resto del continente.

Es así como el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa individual, pero que tenga la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y así evitar que los pocos abusen de los muchos, un Gobierno que oriente la atención y los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los mexicanos. El Estado debe hacer uso de la ley para lograr que en la sociedad se presente una realidad más justa, más libre, en el marco de la soberanía.

En el discurso oficial el nuevo liberalismo buscó convertir en interés nacional el abatimiento de la pobreza, una mejor distribución del ingreso y la promoción de la justicia, a través de cuatro principios básicos que son:

**respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades; participación y organización plena y efectiva de las comunidades; corresponsabilidad social y transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.**

**Se creó un Fondo de Contingencia con recursos provenientes de la venta de empresas paraestatales, los cuales han servido para cancelar pasivos que tenía el Gobierno Federal con el Banco de México, para que, con lo que se ahorre en intereses sea un ahorro permanente, que sirva para el gasto social, así de esta manera se aplicaron y se pueden seguir aplicando a programas de beneficio social que no afecten a las finanzas públicas.**

**CAPITULO II**  
**PANORAMA ECONOMICO DEL SECTOR**  
**PARAESTATAL**

## **CAPITULO II. PANORAMA ECONOMICO DEL SECTOR PARAESTATAL.**

El Gobierno Federal es el indicado para reencauzar el rumbo de la economía del país con la ayuda de todos nosotros, con el propósito de resolver tanto los problemas estructurales como coyunturales, así como el de hacer crecer la economía, la estrategia económica debe centrarse principalmente para abatir los problemas que se presenten para superar las crisis, ello se basa en el Artículo 89 donde se expresa que el gobierno formulará un Programa Nacional de Desarrollo, el cual se presentará ante el Poder Legislativo para su aprobación y sea una disposición obligatoria para el Sector Público.

En dicho Programa debe plasmarse los objetivos a perseguir y las metas a lograrse, mediante los medios y procedimientos que tenga a la mano el Gobierno Federal, por lo regular las metas que se persiguen es el crecimiento en la economía, incrementar el empleo, abatir la inflación o mantenerla a niveles aceptables y mejorar en el aspecto social a los sectores más desprotegidos.

En el sexenio de Miguel de la Madrid el país se encontraba en una situación difícil económicamente, las finanzas públicas se vieron negativamente influenciadas por las altas tasas de interés en los mercados internacionales de capital, lo que provocó que se destinara un monto sustancial para el servicio de la deuda; un creciente proteccionismo en los países industrializados que obstaculizó la exportación de mercancías, principalmente las manufactureras, el descenso en los precios de las materias primas a nivel mundial provocó que la balanza comercial se registrara negativamente y por último la caída e inestabilidad de los precios del petróleo que fue el principal generador de divisas para el país a finales de los setenta y principios de los ochenta, que representó en forma importante a los ingresos.

Frente a esta problemática el Gobierno Federal trató de detener la inflación acelerada, buscó preservar los niveles de empleo, buscó mantener un abasto suficiente de alimentos básicos y de atender a las necesidades sociales más urgentes, para ello se llevó a cabo la **política de reordenación económica**, buscando el saneamiento de las finanzas públicas y el ordenamiento del gasto

con criterio social, aplicando el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que en sus seis puntos más importantes menciona lo siguiente:1/

- Reducir el ritmo de crecimiento del gasto público.
- Protección al empleo.
- Continuación de obras en proceso con criterio de selectividad.
- Normas estrictas para garantizar disciplina, programación, adecuación y honradez en el ejercicio del gasto público.
- Apoyos e incentivos a la producción, importación y distribución de alimentos básicos y
- Aumentos de los ingresos públicos.

Además de este programa se implementaron otros más para lograr los grandes objetivos que se plantearon a principio de sexenio, los cuales no tuvieron éxito porque la inflación siguió golpeando a la población en general.

En el periodo de Carlos Salinas de Gortari, la política económica del país permitió importantes avances en el control de la inflación y el saneamiento estructural y financiero, se buscó la recuperación gradual del crecimiento de la actividad económica con estabilidad de precios, continuar con la resolución de la problemática estructural y las elevadas transferencias de recursos reales al exterior que se planteaban al inicio de la administración.

La necesidad de realizar un esfuerzo adicional para consolidar el abatimiento de la inflación, avanzar en la modernización de la economía y fortalecer la capacidad de negociación con los acreedores externos, constituyeron elementos fundamentales del programa económico 1989, así los Criterios Generales de Política Económica establecieron los siguientes objetivos: consolidar la estabilidad de precios; crear las bases para la recuperación gradual y firme del crecimiento de la actividad económica; reducir la transferencias de recursos al exterior; proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo; y fortalecer mediante la concentración el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación

1/Aspe Armella Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica. F.C.E. México 1993. pag.

**de la deuda externa.**

Con dichos objetivos se dio vigencia a los Acuerdos del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico firmado tres veces, la primera vez fue en diciembre de 1988 y renovados el 18 de junio y el 4 de diciembre de 1990, así también con la formalización del Plan Nacional de Desarrollo se buscó alcanzar además de los objetivos antes mencionados, el mejoramiento de la vida democrática y el de garantizar la soberanía y seguridad nacional, para ello se fijaron líneas básicas para alcanzar gradualmente la etapa de expansión sostenida y de autosuficiencia, estas tres líneas son: la estabilización continua de la economía; la ampliación de los recursos disponibles para la inversión productiva y la modernización económica.

Para la estabilización continua de la economía, se buscó que el déficit financiero del sector público se redujera drásticamente, a este resultado contribuyó una política de fortalecimiento de los ingresos públicos, sustentada en la ampliación de la base tributaria para crear las perspectivas favorables para la inversión productiva, apoyada en la apertura comercial y en las demás políticas de modernización y simplificación administrativa, que en algunos casos no se dio como se esperaba, haciendo cada vez más tortuoso el camino para solicitar cualquier permiso para realizar alguna actividad económica, es así como la inflación anual se redujo substancialmente, igualmente el déficit presupuestal del sector público mediante el ejercicio eficaz y disciplinado del gasto, obteniéndose las condiciones favorables en la renegociación de la deuda externa a corto plazo y se fortaleció el ahorro interno para canalizarlo a la inversión.

## **2.1 INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL.**

La política de ingresos del Sector Público debe tener un papel fundamental consistente en coadyuvar al saneamiento de las finanzas públicas, proveyendo al sector gubernamental de recursos para financiar de manera no inflacionaria el gasto público, alentar el ahorro y que exista una distribución más equitativa de la riqueza.

**CUADRO 1**  
**INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO**  
(Miles de Millones de Pesos)

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>
1982	2 833.0	1 515.4	1 317.6
1983	5 836.8	3 396.5	2 440.3
1985	14 499.8	8 218.3	6 281.5
1988	119 315.0	71 122.6	48 192.4
1989	147 815.5	96 273.0	51 542.5
1993*	299 327.8	203 417.2	95 910.6

Fuente: Dependencias y Entidades del Sector Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.SPP.

\*(Millones de nuevos pesos)

En 1983 la política de ingresos que se fijó, fue con el propósito fundamental de recuperar la capacidad del Gobierno para generar ingresos para sustentar el saneamiento de las finanzas públicas, ésta se basó en el manejo de instrumento tributarios, de estímulos fiscales y del incremento en los precios y tarifas del sector público, así como el de gravar más al consumo de bienes suntuarios.

Se crearon parques industriales en algunas entidades federativas donde se apoyaba al empresario con la exención de impuestos federales y estatales durante cinco años, también se le otorgaron créditos preferenciales y se puso en marcha el Programa de Defensa de la Planta Productiva y Empleo; en lo referente a los precios y tarifas, se incrementó el precio de la gasolina nova de 20 a 30 pesos el litro para evitar el consumo dispendioso, también se incrementaron los precios del gas natural, diesel, energía eléctrica, fertilizantes, etc.; en cuanto al incremento de impuestos fiscales, el IVA se amplía hasta el 20% para bienes suntuarios.

En el cuadro número 1 se puede notar que los ingresos del Gobierno Federal en 1983 se duplicaron con referencia al año anterior, este crecimiento permitió ampliar un margen de maniobra para financiar el gasto y los intereses de la deuda, estos llegaron a un total de 5 836.8 miles de millones de pesos, el Gobierno Federal participó con el 58.2% y los Organismos y

Empresas con el 41.8%, es decir, que él tuvo recursos por 3 396.5 miles de millones de pesos, superiores en 124% a los del año anterior, influido por mayores impuestos a la actividad petrolera y al impacto cambiario por ventas externas de hidrocarburos, y los ingresos de Organismos y Empresas fueron de 2 440.3 miles de millones de pesos, lo que significa un incremento del 85% con respecto a 1982, motivado por el ajuste de precios y tarifas y a la captación de recursos por las ventas externas de hidrocarburos, ya que la política de ingresos en el sector paraestatal se orientó hacia el saneamiento financiero a través del programa mencionado.

Con la reestructuración va perdiendo importancia en cuanto a los ingresos obtenidos, en 1982 se puede considerar que las empresas paraestatales contribuían con el 46% del total de los ingresos que percibía el Gobierno Federal, esta aportación se fue reduciendo cada vez más hasta llegar a representar solamente una tercera parte de los recursos totales, es decir, que de las 1 155 entidades que había en 1982, aportaban el 46% y para 1993 en que se tenían solamente 210 entidades vigentes, aportaban el 32% de los ingresos, es decir, que ahora con solamente el 18% de las entidades paraestatales aportan el 32% .

Al igual que en 1983, en 1985 se incrementaron los ingresos del Ejecutivo Federal en más del 148% con respecto a 1983, es decir, que pasó de 5 836.8 en 1983 a 14 499.8 miles de millones de pesos en 1985, debido a que el Gobierno Federal implementó la política de ajustar los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal y así obtener ingresos adicionales que influyeron en la política de ingresos, además de la venta externa de hidrocarburos, en este año el Gobierno Federal aportó el 56% y los Organismos y Empresas con el 44%.

Para 1988 los ingresos crecieron en un 706% debido al proceso inflacionario que tuvo el país en esos tres años anteriores, lo que trajo como consecuencia un aumento en la base gravable de los impuestos a los sueldos y salarios que se generaban con la espiral inflacionaria que se tuvo en ese período y que generó una carrera alista entre precios y salarios, en cuanto a su estructura, los ingresos del Gobierno Federal fue del 60% y de los Organismos y Empresas fue del 40% de un total de 119 315.0 miles de millones de pesos.

Como se puede ver en este sexenio no se pudo detener el proceso inflacionario, que era uno de los principales objetivos del Estado, creando una gran incertidumbre entre los gobernados, la deuda tanto interna como externa no se redujo por las altas tasas de interés internacionales y el crecimiento económico fue negativo.

En 1989 los ingresos del sector público crecieron en un 24% con respecto al año anterior, contribuyendo el Gobierno Federal con el 65% y los Organismos y Empresas con el 35%, es así que la política de ingresos públicos se basó en el manejo coordinado de los instrumentos tributarios de estímulos fiscales y de precios y tarifas, se emprendió una reforma que permitió incrementar la captación y mejorar la equidad en la recaudación, se redujeron las tasas impositivas, se amplió la base tributaria y el número de contribuyentes y con el fin de combatir la evasión fiscal, se mejoraron los procesos de auditoría y vigilancia para el cumplimiento de los causantes.

Para 1993 los ingresos de dicho sector crecieron en 103% con respecto al año de 1989, aportando el Gobierno Federal el 68% y los Organismos y Empresas con el 32% esto motivado por las reformas fiscales en 1989 y 1991 que repercutieron en estas fechas porque la tasa máxima del impuesto sobre la renta para personas físicas bajó de 50% a 35%, y la tasa impositiva a las empresas bajó de 42% a 35%, este decremento de tasas ayudó para que al mismo tiempo se incrementara la recaudación evitando con ello la evasión fiscal, todo esto aunado con el programa estabilizador de los ajustes de precios y tarifas del sector público, representaron mayores ingresos al Gobierno Federal.

Un aspecto importante sobre los ingresos, es el de conocer de donde provienen esos ingresos, donde se generan, quienes son los que aportan esos recursos, de ahí que el siguiente cuadro nos indica que concepto o rubro es el que genera esos ingresos en los Organismos y Empresas.

**CUADRO 2**  
**INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR CONCEPTO**  
(Miles de Millones de Pesos)

<b>CONCEPTO</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1993*</b>
<b>TOTAL</b>	1 317.6	2 440.3	6 281.5	49 186.2	52 865.8	99 767.8
Venta de bienes y servicios	1 64.6	1 852.4	5 051.8	37 189.8	38 039.8	62 049.8
Ingresos diversos	53.2	114.2	858.2	3 567.4	3 399.9	5 496.5
Cuotas obrero-patronales	173.3	269.1	810.2	7 653.5	10 704.9	31 905.8
Por cuenta de terceros	19.5	45.6	31	709.8	309.1	247.5
Venta de inversión	5.6	0.7	17.9	24.7	44.8	26.2
Ingresos recuperables	1.8	158.3	12.4	41	367.3	42

Fuente: Entidades del Sector Paraestatal Presupuestario. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.SPP.SHCP.

\*(Millones de nuevos pesos)

En el cuadro número 2 nos indica que los mejores resultados en la captación de ingresos en las empresas paraestatales en 1983, se debieron principalmente a la conversión en pesos derivado de las ventas externas de hidrocarburos, a los ajustes en los precios y tarifas adicionales y a una mayor captación de rubros tributarios por el efecto de los aumentos salariales y por la ampliación de la base gravable en el impuesto sobre la renta, es así que el rubro de venta de bienes y servicios llegó a 1 852.4 miles de millones de pesos, lo que significó el 75% del total de ingresos de los Organismos y Empresas y con respecto al año anterior se tuvo un incremento del 73%, en este mismo rubro.

En cuanto al concepto de cuotas sindicales obrero-patronales que está influenciado por los aumentos salariales, además de los productos obtenidos de las inversiones realizadas en la bolsa de valores, cooperó con el 11% de los ingresos obtenidos por los Organismos y Empresas y tuvo un incremento del 55% con respecto al año de 1982.

Este mismo cuadro nos indica que en los años que se tuvieron mayores entradas fue entre 1985 y 1988, en los cuales se tuvo un crecimiento en los ingresos del 161% anual y el concepto mas importante siguió siendo el de venta de bienes y servicios, de ahí siguió el de cuotas obrero-patronales y uno muy importante en 1988 fue el de cuenta de terceros, que tuvo un incremento

de más del 2 150%, aunque en valores absolutos pasaron de 31.0 a 709.8 miles de millones de pesos, este incremento de ingresos se debió principalmente a la inflación que se tuvo en esos años, que se generó por la carrera entre los precios y los salarios.

Asimismo, en el cuadro número 2 se nota como va perdiendo importancia el concepto de venta de bienes y servicios que va de un 81% en 1982 hasta el 61% en 1993, esto nos indica que este rubro es cada vez menos influyente en los ingresos que perciben el sector paraestatal, en cambio, los recursos que se reciben por concepto de cuotas obrero-patronales fue adquiriendo una gran importancia, en 1982 sus ingresos con respecto al total representaban el 13% y para 1993 contribuyó con el 32% del total de los entradas de los Organismos y Empresas.

Así como es importante conocer donde se crean los ingresos, también lo es quien los genera, de ahí que el cuadro siguiente nos indique que empresas contribuyeron con ellos.

**CUADRO 3**  
**INGRESOS DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS Y EMPRESAS**  
(Miles de Millones de Pesos)

<b>ENTIDAD</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1993*</b>
<b>TOTAL</b>	1 317.6	2 440.3	6 281.5	49 186.2	52 865.8	99 767.8
<b>Pemex</b>	641.6	1 291.5	2 598.6	16 603.4	17 114.4	27 930.2
<b>IMSS</b>	197.8	304.1	756.7	6 877.8	9 605.5	28 859.9
<b>Conasupo</b>	93.6	183	390.4	2 554.9	2 282.2	4 673.8
<b>CFE</b>	67.8	115.3	404.8	5 201.1	7 018.3	20 169.9
<b>ISSSTE</b>	59.7	107.8	271.7	2 646.7	2 978.1	8 448.5
<b>Propemex</b>	27.1	52.6	-	-	-	-
<b>Otros</b>	230	386	1 859.3	15 302.3	13 867.3	9 685.5

Fuente: Entidades del Sector Paraestatal Presupuestario. Cuenta de la Hacienda Federal. SPP SHCP.

\*(Millones de Nuevos Pesos)

Pemex fue la empresa paraestatal que sirvió de apoyo para generar ingresos al gobierno de José López Portillo en el período de 1976-1982, se creyó entonces que el petróleo era la panacea para salir de ser un país en vías de desarrollo a uno de primer mundo, se pidió y se recibieron muchos créditos

**externos para grandes obras de infraestructura, pero fue tan grande el monto de créditos que se llegó a un nivel de endeudamiento histórico, trayendo consigo una gran crisis y por consiguiente, la devaluación del peso.**

**En 1983, las entidades con mayor relevancia en los ingresos son Petróleos Mexicanos (Pemex), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), la primera entidad observó mayores recursos con 1 291.5 miles de millones de pesos, que significó el 52% de los ingresos totales en ese año y cuyo incremento fue del 101% con respecto a 1982 por la venta de crudo de barril, la tercera aumentó sus entradas por un mayor volumen de ventas así como por el ajuste de precios, su aportación en ese año fue del 7%, y la segunda registró un aumento del 53% con respecto a 1982, como consecuencia del incremento de su reserva técnica actuarial, que generó un mayor rendimiento en valores de cetes y petrobonos, esta institución contribuyó con el 12% de los ingresos de los Organismos y Empresas en 1983.**

**A partir de 1983 va perdiendo relevancia Pemex y los ingresos que genera por concepto de venta de petróleo son cada vez menos representativos en términos relativos, en cambio, el Instituto Mexicano del Seguro Social va adquiriendo mayor importancia, debido a que las cuotas obrero-patronales van creciendo cada vez más motivado por varios factores, uno de ellos es que con la devaluación y la espiral inflacionaria incrementaron los salarios de los obreros, así también se aumentaron las cuotas que afectó a los empresarios.**

**De 1982 a 1983 se tuvo un crecimiento del 54%, pasando de 197.8 a 304.1 miles de millones de pesos, para 1985 los ingresos fueron 756.7 miles de millones de pesos que en términos porcentuales llega hasta el 149% en dos años y para 1988 creció de manera exagerada, el comportamiento de esta entidad es el mismo que el total, es decir, que a partir de 1988 crece más que proporcional que en años anteriores, en 1985 los recursos que percibía la institución era de 756.7 y para 1988 llegaba a 6 877.8 miles de millones de pesos, teniendo así un aumento de un 809%, lo cual indica un salto muy grande en esos años motivado como ya se dijo anteriormente, por la inflación que trajo por consiguiente el incremento de los sueldos y salarios, entre 1989**

a 1993 se tuvo finalmente un crecimiento del 200%, ya que los ingresos llegaron hasta 28 859.9 miles de millones de pesos.

La Conasupo es otra entidad paraestatal que tuvo un comportamiento positivo en casi todos los años del período de estudio, aunque en porcentaje de aportación al total fue bajo, los crecimientos que se tuvieron fueron los siguientes, de 1982 a 1983 fue del 95%, para 1985 fue el 113%, de 1985 a 1988 que es un período muy especial fue del 554%, para el siguiente año tuvo un decrecimiento del 11% y para el período 1989-1993 el crecimiento fue del 104%.

Otra entidad importante es la Comisión Federal de Electricidad que en 1983 aportaba el 5% de los ingresos de los Organismos y Empresas, para 1988 ya aportaba el 10% de dichas entradas y para 1993 su contribución era del 20% de los recursos de los Organismos y Empresas, esto motivado por la autorización de los precios incrementados de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal, además por el aumento mensual en la tarifa en la zona residencial, otro motivo fue el crecimiento de usuarios del servicio que se amplió con las obras de construcción de termoeléctricas, hidroeléctricas y geotermoeléctricas como son Manzanillo unidades III y IV, la planta del Infiernillo y la de Los Azufres.

Prosiguiendo con los ingresos del sector paraestatal y debido a la política implantada por el Gobierno Federal, con el fin de poder actualizar los precios y tarifas del sector público, un rubro importante son los recursos adicionales por concepto del incremento de los precios a las tarifas de los servicios y bienes producidos por el sector paraestatal, esta política se ha orientado a lograr dos grandes objetivos: contribuir al sano funcionamiento de las entidades paraestatales y apoyar la política de estabilización.

**CUADRO 4**  
**INGRESOS ADICIONALES POR POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS**  
(Millones de pesos)

<b>ENTIDAD</b>	<b>1985</b>	<b>1989</b>
<b>TOTAL</b>	<b>939 634</b>	<b>4 646 100</b>
<b>Petróleos Mexicanos</b>	<b>445 657</b>	<b>1 217 500</b>
<b>Comisión Federal de Electricidad</b>	<b>146 254</b>	<b>1 192 700</b>
<b>Conasupo</b>	<b>78 554</b>	<b>-</b>
<b>Azúcar</b>	<b>65 217</b>	<b>-</b>
<b>Ferrocarriles Nacionales de México</b>	<b>64 562</b>	<b>293 600</b>
<b>Fertilizantes de México</b>	<b>30 452</b>	<b>293 600</b>
<b>Instituto Mexicano del Seguro</b>	<b>-</b>	<b>944 000</b>
<b>Otros</b>	<b>119 028</b>	<b>955 000</b>

**Fuente:** Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este cuadro presentan cifras a partir de 1985, es un rubro muy importante en los ingresos que genera el Gobierno Federal, se buscó que el sector paraestatal redujera cada vez más los pasivos que tenían y así evitar apoyarlo con subsidios que podían ser canalizados a otros conceptos de carácter social, pero por lo visto nunca pudo lograrse el objetivo de dejar de apoyar a este sector con recursos económicos, como se puede notar en el cuadro, solamente hay ingresos adicionales cuando hay problemas muy graves en el país, con la finalidad de tener mayores ingresos el Estado, afectando por consiguiente a las capas sociales más desprotegidas, es decir, a la población de más escasos recursos y que son los trabajadores asalariados con bajos ingresos.

Analizando el cuadro, vemos que son momentos diferentes que pasa el país, en uno está a la mitad de su mandato, pero por la crisis que pasa la nación, se hace necesario el ajuste para poder solventar los problemas, en esa época se tiene una inflación galopante, en cambio para 1989 se busca un choque para poderse recuperar la economía, de ahí poder despegar a una estabilidad, la cual se logra en la mayor parte de ese sexenio, en donde baja la inflación, se estabilizan los precios y los salarios, etc.

**Esta política de incrementos de precios y tarifas realidad afectó más a la economía, provocando más inflación porque subieron los precios de otros bienes y servicios que afectaban a los costos de las empresas. De los ingresos adicionales Pemex contribuyó con cerca del 47% de esos ingresos, le siguió posteriormente la Comisión Federal de Electricidad con el 15% .**

**Para 1989 se retomó la política de incremento en los precios y tarifas para el saneamiento financiero de las entidades paraestatales, con lo cual se buscó el control de la inflación en esa época, para este año las correcciones en los precios se tomaron en consideración tres aspectos básicos: incidencia sobre el salario,real; los precios de referencia internacionales y el costo unitario de producción.**

**Para evitar la incidencia sobre el salario, no se incrementó la tarifa doméstica de luz para usuarios cuyo nivel de consumo mensual era inferior a 200 kw, y para el mes de septiembre se incrementó la tarifa residencial para consumos superiores a los 200 kw, eliminando subsidios a los consumidores de altos ingresos, así también los precios de los productos de consumo popular se mantuvieron constantes como fueron el de la tortilla y el pan.**

**Por lo que respecta a los precios de referencia internacionales, se incrementó el precio de la gasolina, que según los objetivos que se perseguían, era el de evitar el despido de este recurso, pero lo que provocó fue una alza generalizada en todos los productos, porque es un bien que mueve a la economía, por último, la corrección de precios por los costos de producción se llevaron a cabo en bienes y servicios como son los transportes, el cual fue necesario actualizar tarifas.**

## **2.2 GASTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.**

**Una vez que se conocen los ingresos que se perciben es necesario fijar las políticas del gasto público, el Gobierno Federal debe saber a donde va a destinar los recursos, esta política debe de limitarse a la disponibilidad de recursos para un sano funcionamiento y sujetarse su asignación a rigurosos criterios de selectividad y eficiencia, atendiendo de manera prioritaria al gasto social y al combate a la pobreza extrema.**

**CUADRO 5**  
**TOTAL DEL GASTO PROGRAMABLE**  
 (Miles de Millones de Pesos)

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>
1982	2 658.0	1 174.9	1 483.1
1983	4 182.4	1 702.0	2 480.4
1985	10 572.6	4 299.5	6 273.1
1988	74 221.8	26 765.5	47 456.3
1989	88 273.2	34 446.6	53 826.8
1993*	206 987.2	119 929.6	102 186.5

**Fuente:** Entidades Sector Paraestatal Presupuestario Cuenta de la Hacienda Pública Federal.SPP.SHCP.

\* (Millones de Nuevos Pesos)

Del total del gasto programable realizado por el Gobierno Federal en todos los años, más del 50% se destinaba a los Organismos y empresas paraestatales para su funcionamiento, para 1982 abarcaba el 56%, en 1983 y 1985 fue el 59%, para 1988 llegó hasta el 64% del gasto público programable, en 1989 fue de 61% y para 1993 llegó solamente al 49%, es así como nos podemos dar cuenta que se iba incrementando cada vez más y es a partir del sexenio pasado cuando empieza a cambiar la situación, ahora es el Gobierno Federal el que realiza o se le asigna más recursos para su operación.

Al analizar por años se encuentra que entre 1985 y 1988 crece más de seis veces el gasto público total, motivado por diversos factores como es la devaluación y los sismos de 1985 que afectaron las finanzas públicas, para llevar a cabo la estabilización económica del país, se estableció en el programa económico de 1989 como requisito indispensable, mantener una estricta disciplina y control en sus finanzas, el monto del gasto ejercido, se limitó a la disponibilidad de recursos, su asignación se sujetó a una selectividad rigurosa, a la eficiencia de su manejo, a su orientación prioritaria al gasto social y al apoyo del abatimiento de la pobreza extrema, así también entre 1989 y 1993 casi se duplica los gastos de las entidades, esto debido a

que se les inyectó recursos para que las entidades paraestatales pudieran pagar sus pasivos y poder desincorporarlas, como se puede notar en el siguiente cuadro;

**CUADRO 6**  
**GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PARAESTATAL**  
(Miles de Millones de Pesos)

AÑO	TOTAL	OPERACION	INVERSION	
			FISICA	OTROS
1982	1 483.1	930.7	498.5	53.9
1983	2 480.4	1 753.1	639.1	88.2
1985	6 273.1	4 647.3	1 366.7	259.1
1988	47 456.3	36 445.5	9 812.6	1 198.2
1989	53 826.8	81 119.1	21 067.7	-
1993*	102 186.5	81 119.1	21 067.4	-

Fuente: Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SPP. SHCP.

(\* Millones de nuevos pesos)

El gasto es un instrumento muy importante para cualquier economía, nos indica que se está realizando, a quien está beneficiando y en cierto momento ayuda a evitar la crisis reduciéndolo, es un indicador en la estructura del gasto, es decir, nos indica si se está invirtiendo o se está dirigiendo a gasto corriente, hacia donde se está destinando, al campo y para obras de infraestructura o a beneficio social, por ultimo, cuando hay mucho circulante se puede restringir el gasto a través de programas de retiro voluntario, pensión o jubilación con apoyo económico y jubilación con trato especial.

En el cuadro anterior nos muestra dos tipos de gasto del sector paraestatal que son, corriente o de operación, el primero de ellos es para pagar los sueldos y salarios de los empleados al servicio del Estado, y el otro que es el de inversión para obras de infraestructura, junto con los ingresos, el gasto ha ido creciendo cada vez más, así tenemos que de 1982 a 1983 creció el gasto en 67%, para el año de 1985 fue del 157%, para 1988 es cuando se da un gran salto alcanzando un crecimiento del 656% con respecto a 1985, como sucede en todos los rubros analizados anteriormente motivado por la inflación, para el año siguiente solamente crece un 13% con respecto a 1988y para 1993 crece al 91%.

Por lo que respecta a la inversión física, año con año va perdiendo importancia para el Gobierno Federal, esto es peligroso en el futuro porque las obras y bienes se deprecian y con el tiempo surgen nuevas necesidades para el pueblo, al no responder a estas necesidades, pueden crearse problemas sociales y económicos en el futuro, a grandes rasgos podemos decir que la inversión física fue perdiendo importancia cada vez más, en 1982 del monto total, el 34% se destinaba a la inversión, para el siguiente año solamente se destinaban el 26% del total del gasto programable, para 1985 baja al 22% y en 1988 es el 21%, al año siguiente llega hasta el 19% y para 1993 solamente el 21%, ahora veamos el gasto por concepto y entidad paraestatal:

**CUADRO 7**  
**GASTO PROGRAMABLE POR CONCEPTO Y PRINCIPALES**  
**ENTIDADES PARAESTATALES.**  
(Miles de Millones de Pesos)

<b>CONCEPTO Y ENTIDAD</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1993*</b>
<b>TOTAL</b>	1 483.1	2 480.4	6 273.1	47 456.3	53 826.8	102 186.2
<b>Bienes y Serv. Estrat.</b>	779.5	1 284.4	3 157.3	20 226.3	23 704.2	45 631.1
<b>Pemex</b>	500.6	760.1	1 686.8	12 855.7	14 212.8	24 003.3
<b>Transportes</b>	103.2	173.4	473.2	3 777.6	3 711.7	8 063.7
<b>FF.CC</b>	65.9	111.2	287.7	2 126.8	2 473.8	4 817.7
<b>Regulación y Abasto</b>	217	499.8	1 245.9	5 098.5	6 945.7	12 044.5
<b>Conasupo</b>	159.8	394.3	640.1	4 767.8	5 643.7	9 875.2
<b>Asist. y Seg. Social</b>	340.7	517.1	1 236.4	15 224.5	19 915.7	42 087.6
<b>IMSS</b>	223.3	345	832.3	6 727.9	9 610.2	30 337.5
<b>Organos de Fomento</b>	3.3	3.5	5.9	2 298.2	450.5	5 640.7
<b>Otros</b>	39.4	38.2	255.4	831.2	-	-

Fuente: Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Cuenta de la Hacienda Pública Federal SPP.SHCP.

(\*Millones de nuevos pesos)

En este cuadro presenta el comportamiento hacia donde se dirigió el gasto programable y posteriormente a que entidad paraestatal se le otorgó para conocer cual fue la política a seguir, así es como encontramos que en 1982 el mayor gasto realizado fue para la adquisición de bienes y servicios estratégicos y lo realizó principalmente la empresa Pemex.

El siguiente rubro más importante es el gasto destinado a la asistencia y seguridad social y en cuya cabeza aparece el Instituto Mexicano del Seguro Social, otro concepto importante es el realizado para la regulación y abasto por medio de la Conasupo, le sigue en importancia el gasto destinado a transportes y lo realizó Ferrocarriles Nacionales de México y por último está el realizado por los órganos de fomento.

Por lo que respecta al total de gasto programable por concepto y por años, encontramos la misma tendencia que comentamos en el cuadro anterior, por lo que ahora hay que verlo internamente por rubro y por año, para 1985 la situación sigue la misma tendencia pero los montos empiezan comportarse de diferente manera, la brecha entre el rubro de bienes y servicios estratégicos se empieza a reducir contra la regulación y abasto y la asistencia y seguridad social, para 1988 se reduce aun más esta brecha, esto es porque el Instituto Mexicano del Seguro Social es quien incrementa su gasto programable y para 1993 se cambian los papeles, en este sexenio se le da una importancia relevante a la asistencia y seguridad social y Pemex deja de ser el primer lugar en que se le asignen recursos por parte del Gobierno Federal.

Es así como el Instituto Mexicano del Seguro Social es el que realiza los mayores gastos programables para el cumplimiento de su gran objetivo, que es el de la seguridad social a los trabajadores afiliados, ello aunado también a los gastos dirigidos a la regulación y abasto y a los órganos de fomento, que son los otros dos rubros que cobraron importancia en el sexenio pasado.

Un rubro importante dentro de las finanzas públicas es el de las transferencias, este rubro indica que el Gobierno Federal, para poder llevar a cabo sus políticas que se fijaron, se necesitaron más recurso económicos, de ahí que el Estado se abocará a transferir subsidios y aportaciones para que siguieran operando las empresas, a continuación se presenta el cuadro donde se muestra estas transferencias.

**CUADRO 8**  
**SECTORIZACION ECONOMICA DE LAS TRANSFERENCIAS,**  
**SUBSIDIOS Y APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**(Miles de Millones de pesos)**

<b>CONCEPTO</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1993*</b>
<b>Transferencias</b>	<b>796.6</b>	<b>1 413.3</b>	<b>3 107.7</b>	<b>15 672.4</b>	<b>21 223.8</b>	<b>70 785.9</b>
<b>Totales</b>						
<b>Organismos y Empresas</b>	<b>321.4</b>	<b>670.5</b>	<b>1 562.7</b>	<b>5 792.8</b>	<b>7 756.2</b>	<b>11 861.6</b>
<b>Estatutarias</b>	<b>29.2</b>	<b>38.3</b>	<b>111.9</b>	<b>445.9</b>	<b>679.8</b>	<b>3 181.2</b>
<b>Corrientes</b>	<b>119</b>	<b>248.4</b>	<b>326.4</b>	<b>945.3</b>	<b>1 453.1</b>	<b>6 656.9</b>
<b>Capital</b>	<b>91.1</b>	<b>117.2</b>	<b>220.2</b>	<b>1 046.3</b>	<b>1 201.4</b>	<b>774.1</b>
<b>Pago de Pasivos e Intereses</b>	<b>82.1</b>	<b>266.6</b>	<b>904.2</b>	<b>3 355.3</b>	<b>4 421.9</b>	<b>1 294.4</b>
<b>A Otras</b>	<b>475.2</b>	<b>742.8</b>	<b>1 545</b>	<b>9 879.6</b>	<b>13 467.6</b>	<b>58 924.3</b>

Fuente: Dependencias del Gobierno Federal y Entidades del Sector. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SPP.SHCP.

(\*Millones de nuevos pesos)

Las transferencias se han ido incrementando cada vez más en cuanto a monto se trata, esto es para solventar los problemas financieros que tenían las empresas paraestatales y en la desincorporación se hacían las transferencias para preparar a las entidades paraestatales, en cuanto a dejarlas sin pasivos y así poder vender las empresas en óptimas condiciones, se hacían las transferencias a las empresas para el pago de liquidaciones al personal, para que de ahí se partiera y se liquidaran o vendieran las empresas.

Antes de 1982 las transferencias a los organismos y empresas llegaban al 40%, de las cuales servían para pagar principalmente sueldos y salarios del personal que laboraba en estas entidades paraestatales, a partir de 1983 estas transferencias sirvieron para pagar los pasivos que tenían comprometido las empresas, principalmente para el pago de la deuda que se había contraído y para 1989 el gasto corriente se fue reduciendo por la liquidación que sufrió el personal, pero se incrementó el pasivo que como se dijo anteriormente, sirvió para sanear las finanzas de las empresas, este rubro es muy importante porque de él se pueden sacar como conclusión, que con la desincorporación de las entidades paraestatales se ha dejado de transferir recursos a dichas

empresas para poder destinarlos a otras áreas prioritarias para beneficio social.

Un concepto muy importante en este cuadro, es el referente al pago de pasivos e intereses que tuvieron que hacer los gobiernos anteriores, en 1982 tan solo se pagaron 82.1 miles de millones de pesos, para 1983 que es cuando se reflejaron los problemas de liquidez del gobierno, ya se pagaban 266.6 miles de millones de pesos, es decir, más de tres veces el monto de 1982, para 1985 se pagó 904.2 y en 1988 se llegó a la cifra de 3 355.3 miles de millones de pesos, así también en 1989 se pagó 4 421.9 miles de millones de pesos, esto motivado por las altas tasas de interés que prevalecían en el mercado mundial, dando por resultado salidas netas de recursos hacia el exterior.

**CUADRO 9**  
**SECTORIZACION ECONOMICA DE LAS TRANSFERENCIAS**  
(Composición Porcentual )

CONCEPTO	1982	1983	1985	1988	1989	1993*
Desarrollo Rural	23.2	22.1	8.1	12.6	114.4	10.7
Bienestar Social	23.4	23.4	25.3	42.1	37.8	73.4
Industrial	17.4	16.8	12.6	13.9	11	1.6
Comercio	13.6	13.1	6.7	13.4	19.2	6.1
Energéticos	9.3	10.3	23.9	7.9	8.7	0.5
Comunicaciones y Transportes	9.2	10.6	8.7	6.2	5.1	4.8
Otros	3.9	3.9	14.7	3.9	3.9	3.9

Fuente: Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Cuenta de la Hacienda Pública. SPP.SHCP.

(\*Millones de nuevos pesos)

Si bien la política del gasto obedeció a un objetivo de un saneamiento de las finanzas públicas, su estructura refleja la orientación que le da el Gobierno Federal y está orientado al sector social, elevando la participación de las transferencias a los sectores prioritarios de bienestar social, rural y regional, se preservaron los servicios básicos y se apoyó bastante al Programa Emergente de Empleo.

**La política del gasto público en el desarrollo social se plantea como propósito fundamental, el de mejorar el nivel del bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingresos, para ello se desarrollaron acciones con criterio de selectividad en obras de infraestructura productiva, dando preferencia a las áreas de temporal con potencial productivo de granos básicos a través de la construcción, rehabilitación y mantenimiento de pequeñas obras de irrigación, así como a la perforación de pozos.**

**Como nos podemos dar cuenta, en 1982 se hicieron transferencias hacia el sector social, es decir, se asignaron recursos económicos principalmente para el desarrollo social y para el bienestar social, esto es, para las áreas rurales y para la población de escasos recursos, con esto se perseguía proteger a las clases más necesitadas. A partir de 1983 el campo fue dejando de ser prioritario y dirigiendo las transferencias a las áreas urbanas más desfavorecidas, esto motivó que la gente del campo se trasladara a las ciudades para buscar mejores oportunidades de trabajo, de servicios y de educación, incrementando con ello ciudades perdidas, desempleo, ambulante y lo que es más crítico, el incremento de la criminalidad.**

**Los problemas de la caída del precio internacional del petróleo e incremento de las necesidades surgidas por los sismos de 1985, hicieron que el rubro de Bienestar Social en 1988 creciera hasta en un 42% de transferencia de recursos, un tanto para aliviar a las personas perjudicadas por los siniestros surgidos, así como apoyar a las clases más necesitadas del país, para 1989 se siguió con la misma política de apoyar a las clases más desprotegidas, asignando cerca del 38% de los recursos al Bienestar Social y para 1993 se llevó el 73.4% de las transferencias.**

**Para 1989 la asignación de recursos públicos se dio prioridad al gasto social, sobre todo al área donde la insuficiencia eran mayores y a la creación de infraestructura que se requiere para la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, así uno de los principales programas llevados a fines del sexenio pasado, fue el de entregar al sector social todas las obras de irrigación y maquinaria para su mejor aprovechamiento, es decir, que los**

distritos de riego que poseía la ahora Comisión Nacional del Agua pasaron a manos de los usuarios de estos distritos, con todo y obras, maquinaria, etc.

A través del Pronasol se realizaron acciones con la participación coordinada del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y municipios y los sectores social y privado para combatir la pobreza extrema y mejorar el bienestar social de la población en materia de salud, educación, alimentación, vivienda y seguridad pública, 1989 y 1990 el gasto corriente del Gobierno Federal y del sector paraestatal se mantuvo, esto no afectó el gasto social, porque el gasto programable en desarrollo social, educación, salud, desarrollo regional y urbano, así como el Programa Nacional de Solidaridad contra la pobreza registró un crecimiento acumulado del 40%.

Con la reciente apertura comercial, los precios de los bienes fueron determinados de acuerdo a los precios externos y la política cambiaria, la fijación del tipo de cambio con respecto al dólar, durante el primer año y la política de deslizamiento hizo bajar las presiones inflacionarias, y con el Pacto siempre se ha buscado un mayor control de la inflación.

El avance en la Reforma del Estado a través de la privatización de grandes compañías y de la banca comercial, así como la culminación de la renegociación de la deuda externa y la perspectiva de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se tradujeron en tasas de interés más bajas y una mayor inversión privada.

### 2.3 DEUDA DEL SECTOR PARAESTATAL.

El Gobierno Federal dentro de la estrategia que se ha marcado para el desarrollo del país, es la utilización de la deuda tanto interna como externa, es así como el Estado ha dependido siempre de la deuda y con el gobierno de José López Portillo se llega a su capacidad de endeudamiento el país, creando problemas financieros que tiene que solventarse en los dos próximos sexenios.

Ahora analicemos la deuda del sector público, como ha sido su comportamiento en el espacio del tiempo:

**CUADRO 10**  
**DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO POR SU**  
**ORIGEN**

(Miles de Millones de Pesos)

<b>CONCEPTO</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1993*</b>
<b>TOTAL</b>	7 777.3	12 753.7	35 314.1	267 009.1	320 619.7	353 982.4
<b>Interna</b>	3 563.5	5 791.2	14 077.4	112 058.4	141 645.4	143 445.4
<b>Externa</b>	4 213.8	6 962.5	21 236.7	154 950.7	178 974.3	210 537.0
<b>Gobierno</b>	4 281.5	7 240.2	21 216.4	214 476.6	264 351.3	316 705.2
<b>Federal</b>						
<b>Interna</b>	2 627.8	4 086.1	9 772.8	98 852.1	129 460.5	134 773.9
<b>Externa</b>	1 655.7	3 154.1	11 443.6	115 624.5	134 890.8	181 931.3
<b>Organismos y</b>	3 495.8	5 513.5	14 097.7	52 532.5	56 268.4	37 277.2
<b>Empresas</b>						
<b>Interna</b>	935.7	1 705.1	4 304.6	13 206.3	12 184.9	8 671.5
<b>Externa</b>	2 560.1	3 808.4	9 793.1	39 326.2	44 083.5	28 605.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Entidades del Sector Paraestatal Presupuestario.

\*(Millones de Nuevos Pesos)

El Gobierno Federal dentro de la estrategia que se ha marcado para el desarrollo del país, es la utilización de la deuda tanto interna como externa, es así como el Estado ha dependido siempre de la deuda y con el gobierno de José López Portillo se llega a su capacidad de endeudamiento el país, creando problemas financieros que tiene que solventarse en los dos próximos sexenios.

La deuda externa siempre ha descansado en un tipo de moneda principalmente, que es el dólar, debido fundamentalmente a la generalización en el uso de esta moneda en el mercado internacional y a la dependencia comercial y tecnológica que tiene el país con el mercado de esa moneda.

La política de la deuda pública del gobierno de Miguel de la Madrid se marcó en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de este Plan se establecieron tres objetivos principales que fueron: reducir el endeudamiento neto con el exterior; continuar y concluir la reestructuración de la deuda externa y hacer más ágil el uso de las fuentes disponibles de recursos, principalmente a largo plazo.

Los esfuerzos de la reestructuración de la deuda permitió ir enfrentando la presión que ejerció su servicio sobre las finanzas públicas, el servicio de la deuda representó un importante elemento de rigidez que siguió limitando el margen de maniobra de la política del gasto público, el saldo de la deuda del Gobierno Federal y de los Organismos y Empresas controladas al 31 de diciembre de 1983 alcanzó 12 753.7 miles de millones de pesos, significando un incremento del 64% en relación al saldo registrado en 1982, debido a los efectos del tipo de cambio, de esto, el sector paraestatal participó con el 43% y el Gobierno Federal con el 57%.

En cuanto al pago de intereses en ese año, se cubrieron un total de 3 339.3 miles de millones de pesos, donde los Organismos y Empresas participaron con el 70% y el Gobierno Federal con el 30%, el saldo total de la deuda de Organismos y Empresas ascendió al 31 de diciembre de 1983 a 5 513.5 miles de millones de pesos, de ellos el 69% correspondió a la deuda externa y el 31% a la deuda interna, las entidades con montos más significativos fueron Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz, Conasupo y Ferronales, quienes se llevaron el 92% de la deuda de Organismos y Empresas Paraestatales.

Para 1985, las tasas de interés estuvieron elevadas pero la economía en sus rubros más importantes estaban mal, lo que trajo consigo una salida neta de recursos hacia el exterior y se tuvo nula contratación de créditos externos, los pagos de intereses de la deuda pública interna y externa estuvieron elevadas, es así que de 1982 a 1985 la deuda externa creció en cerca del 90%, lo que provocó un deterioro en el saldo de la balanza comercial.

Esto se fue arrastrando hasta 1988, en el que el país tenía un endeudamiento tremendo, principalmente por parte del Gobierno Federal, llegando a tener el 80% del total de la deuda, tanto interna como externa, provocando grandes salidas de capital foráneo, por lo que se tuvieron que hacer ajustes en ese año para mejorar la economía del país.

La evolución económica del país durante 1989 resultó favorable, dentro del marco del PND 1989-1994 se buscó la recuperación gradual del crecimiento de la actividad económica con estabilidad de precios, la inflación se redujo a

alrededor de la tercera parte de la observada un año antes, el proceso de renegociación de la deuda externa se buscó para defender los intereses del país, se garantizó la reducción de transferencias de recursos al exterior y se propició un clima favorable para la inversión productiva.

Respecto a la deuda interna se recurrió a colocar valores gubernamentales en mercados internacionales para financiar los requerimientos del Gobierno Federal, para no emitir billetes y no crear presiones inflacionarias, además se reestructuró los vencimientos mediante la mayor colocación de valores a largo plazo.

Para 1993 creció mucho más la deuda externa contratada por el Gobierno Federal, llegando a 181 931.3 millones de nuevos pesos, lo que significó el más de la mitad de la deuda contratada por el sector público, tal vez se explayó más en este punto, el cual es muy importante en cualquier economía de cualquier país, si se tiene una deuda enorme es muy difícil de manejar las finanzas del país, obtener créditos, etc., esto ha provocado las grandes crisis que hemos tenido, el saber manejar este concepto, significa que se puede solventar cualquier problema, pero si seguimos endeudándonos y más con deuda externa, que solamente viene a especular como ha sucedido actualmente, que al inicio de este sexenio nos provocó una nueva crisis económica, de ahí que este rubro sea muy importante.

**CAPITULO III**  
**LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO**

### **CAPITULO III. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.**

El Gobierno Federal tal como lo establece en su artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el encargado de dirigir la economía del país a través de planes y programas de gobierno, para lograr los objetivos específicos que se persiguen.

Es por ello que a principios de cada sexenio se fijan los planes y programas generales, con metas a alcanzar, las cuales algunas veces se logran y otras veces no por diferentes circunstancias que se presentan en su desarrollo o por lo ambicioso de los planes y programas.

El Estado se había hecho presente como empresario comprando, expropiando y creando entidades paraestatales, cada una con sus propios objetivos, buscando con ello participar en el mercado para evitar monopolios, vender insumos baratos a los industriales, ofertando bienes y servicios a bajos precios para la población y lo principal, buscando evitar la pérdida de los empleos.

Con el fin de lograr el cumplimiento de objetivos económicos, políticos y sociales previamente fijados, todos los países industriales que insertan su desarrollo dentro del liberalismo económico, ofrecen diversidad de ejemplos de inversión estatal de acuerdo con la historia económica de los países en el mundo; es el caso de México que para regular las primeras y más importantes actividades económicas (agrícolas y mineras), promovió y estimuló otras que fortalecieron su posición hegemónica.

Como antecedente histórico de las decisiones del Estado de la Nueva España encontramos que la estructura social de la Nueva España se fue modificando con el tiempo, pero los beneficios seguían favoreciendo a la mayoría de los españoles, lo que provocó una situación de descontento entre los criollos y mestizos, que culminó con la integración de un sentimiento nacionalista originando en 1810 el movimiento de independencia, con esta nueva situación, el Estado se adapta para responder a las nuevas necesidades económicas de la época, así en 1830 se crea el Banco de Avío para el

desarrollo de la industria textil, la cría de gusano de seda y el establecimiento de fábricas de papel.

Con la llegada y permanencia en el poder por más de 30 años del General Porfirio Díaz, se dio entrada a capitales extranjeros en ramas tan importantes de la economía como fueron los ferrocarriles, la industria minera, petrolera, del hule, así como en la agricultura, esto trajo como consecuencia una desigualdad social al fomentar en el campo un sistema de peonaje, y en la industria y el comercio un robustecimiento de los capitales extranjeros quienes enviaban sus ganancias al exterior.

Todo lo anterior derivó la lucha armada que todos conocemos como la Revolución de 1910, esa lucha armada dio como resultado la formulación de la Constitución de 1917, con el triunfo del movimiento armado el Estado se convierte en el rector y diseñador de un nuevo estilo de sociedad, es la Constitución el resultado del movimiento revolucionario que recoge las distintas demandas que conforman el Proyecto Nacional y lo sustenta en un sistema de economía mixta, este Proyecto Nacional transforma el concepto de propiedad, preserva las libertades económicas y le confiere al Estado la rectoría y gestión económica de acuerdo a los criterios que dicte el interés de la nación, en donde se sentaron las bases para que el Gobierno tuviera una intervención más directa en la actividad económica, empezando con el reparto de la tierra.

Durante este período se observa una alianza Estado-iniciativa privada que quieren cambiar la estructuración de un sistema económico, que buscan y encuentran la forma de conciliar intereses. El Estado se viene definiendo asimismo como una institución política y administrativa al mismo tiempo.

El Estado mexicano abre el camino para el despunte de la expansión industrial nacional, empiezan las principales obras de infraestructura para iniciar el camino de la industrialización, podríamos considerar que el Estado asume un papel propiamente de promotor del desarrollo con iniciativas de intervención más amplias y directas, el surgimiento de empresa pública ha venido desenvolviéndose conforme al desarrollo del Estado mexicano, las

**empresas públicas han caminado paralelamente al de la consolidación del papel económico del Estado.**

**Se expropiaron entidades que significaron en ciertos momentos, difíciles de enfrentar su proceso por las consecuencias que podrían traer, como fue el caso de PEMEX, en tiempos de Lázaro Cárdenas se presentó el problema laboral en las compañías petroleras extranjeras, cuyo laudo fue favorable a los trabajadores y el presidente Cárdenas tuvo que intervenir en el conflicto en favor de trabajadores para hacer respetar a los tribunales en su fallo.**

**PEMEX es una empresa estratégica para el país porque controla un bien energético, ese bien mueve las economías de todos los países y hace algunos meses se reestructuró la empresa, formando un corporativo con sus empresas filiales, para un mejor manejo del recurso y poder enfrentarse en el exterior comercialmente ante otras empresas.**

**La Comisión Federal de Electricidad es otra empresa estratégica, también en el gobierno de Adolfo López Mateos se terminó su expropiación, y en estos momentos lo único que se está realizando son obras hechas por particulares, son obras que se les ha denominado obras de llave en mano, es decir, son empresas particularmente extranjeras las que están realizando las obras o plantas eléctricas con recursos extrapresupuestales, el gobierno federal no aporta recurso económico alguno y cuando empiece a generar electricidad, las empresas particulares se encargarán de cobrar una determinada renta a los usuarios, después de un tiempo que se haya pagado el principal y una ganancia, la planta pasará a manos del gobierno.**

**Lo mismo sucede con las carreteras concesionadas, pero ahí las empresas constructoras, una vez terminadas las obras son las que cobran directamente a los usuarios de las autopistas, es decir, que las empresas privadas son las que están administrando las carreteras de cuota durante determinado tiempo y posteriormente, una vez recuperado su capital más los intereses pasarán al Estado, esto es lo que se ha plasmado en los convenios esperando que el gobierno no cambie su política de seguir rigiendo la economía del país a través de la empresa paraestatal.**

En cambio, anteriormente y en ciertos momentos se rescataron de la iniciativa privada, empresas que ya no eran tan atractivas, con ello se evitó que se cerraran fuentes de trabajo, así también, hubo empresas que bajo ciertas condiciones se expropiaron como es el caso de la Compañía Mexicana de Aviación y de los Bancos, y que ahora, en el sexenio que acaba de terminar, se desincorporaron vía enajenación estas empresas, es decir, que se vendieron a la iniciativa privada la participación accionaria del Gobierno Federal y de las cuales se pudieron obtener recursos económicos muy fuertes por su situación financiera que presentaban al momento en que se pusieron a la venta.

El Gobierno Federal tuvo que participar en la formación de corredores industriales en varios estados de la República, que requerían de altos montos de inversión con una rentabilidad muy limitada, además se otorgaban beneficios en el aspecto fiscal, en donde se daban periodos de gracia en cuanto al pago de impuestos.

También se adquirieron empresas muy importantes para el desarrollo del país como son las siderúrgicas y el caso es: Siderúrgica Nacional, S.A., que también requería de montos de inversión muy altos y que la rentabilidad, en ocasiones se tornaba negativa con este tipo de empresas, el Gobierno Federal apoyó a la iniciativa privada proporcionándole insumos muy baratos.

### 3.1 SURGIMIENTO.

La Revolución Mexicana fue un hecho sangriento que diezmó al país en los aspectos, tanto humano como de infraestructura y socialmente, es por ello que los gobiernos de aquellos momentos se dieron a la tarea primordial de reconstruir al país con la creación de una nueva infraestructura por medio de procesos de inversión, asimismo se sentaron las bases para un buen gobierno en el país.

El Estado Mexicano a través de la Constitución de 1917 y en su acepción estrictamente social, no busca abolir la propiedad privada, así como tampoco la socialización de los medios de producción, los valores fundamentales perseguidos en el contexto social general eran la libertad, la propiedad

individual y seguridad jurídica, valores que por su naturaleza misma nos hablaban de un Estado social, concepto dentro del cual se tratan de consolidar estos valores previa garantía de las condiciones mínimas que hagan posible su aplicación.

El Estado debe de crear y mantener las condiciones que garanticen una acumulación rentable de capital y también aquellas que aseguren la estabilidad social, para ello ha dispuesto el cumplimiento de dos funciones básicas; apoyar la acumulación de capital y procurar su legitimidad.

Uno de los objetivos generales que el Estado persiguió con la creación de empresas, ha consistido en proporcionarse una base económica propia y que en la actualidad resulta innegable la necesidad universal de la intervención del Estado en la economía, esto no contradice la posición del presente trabajo, en que debe mantener la rectoría de la economía del país a través de empresas estratégicas y prioritarias.

**C U A D R O 1**  
**NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES POR AÑO Y**  
**ACUMULADO. 1930-1994**

<b>AÑO</b>	<b>NO. DE EMPRESAS</b>	<b>ACUMULADO</b>
1930	12	12
1940	45	57
1950	101	158
1960	101	259
1970	232	491
1976	3354	845
1982	510	1155
1988	743(-)	412
1990	132(-)	280
1991	11(-)	269
1992	52(-)	217
1993	7(-)	210
1994	5(-)	205

**Fuente:** Departamento de Estudios Económicos de Banamex, con datos de Empresa Pública y Reforma Administrativa. Informes de Gobierno 1989-1994.SHCP.y SECOGEF

A partir de la década de los treinta y sustentados en los objetivos, el Estado mexicano consolida su papel histórico, encaminados a la reconstrucción nacional y a la construcción de la infraestructura necesaria, los organismos públicos son considerados instrumentos idóneos que fueron creados como apoyo a las actividades que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano.

Las primeras entidades paraestatales se crearon con el fin de complementar el papel administrativo del gobierno debido a que fueron el soporte del fomento económico, en la época de la Revolución Mexicana, cada grupo revolucionario emitía su propio papel moneda, por consiguiente era muy necesario tener un control monetario en el país, el cual se llevó a cabo por medio de la creación del Banco de México, así también se creó la infraestructura del país por medio de las Comisiones, tanto la Nacional de Carreteras y Caminos como la Nacional de Irrigación, para 1930 el sector paraestatal contaba con 12 empresas, tal como lo demuestra el cuadro 1 anterior.

Esta primera etapa pertenece a los organismos financieros que buscan los mecanismos para aumentar los ingresos estatales a través del sistema fiscal, establecer un sistema bancario y la reestructuración del crédito interno y externo, pero lo más importante de esta época, fue la entrada en funcionamiento el primero de septiembre de 1925 del Banco de México, cuyas funciones contemplaban la emisión de billetes, regulación de la circulación monetaria en el país, los tipos de cambio con el exterior y la tasa de interés, redescuento a los bancos privados de documentación de carácter mercantil, el apoyo al servicio de tesorería y realizar las funciones que corresponden a los bancos de depósito y descuento.

Durante la época de los treinta, en el periodo gubernamental del General Lázaro Cárdenas, se le dio una mayor rectoría al Estado en materia económica, se implementa el primer Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940, con él se establece de hecho la actividad reguladora del Estado en la economía mexicana, sus objetivos generales se orientaban fundamentalmente al fomento del desarrollo económico de la nación, e inició su participación en el sector paraestatal con la creación de la Comisión Federal de Electricidad

**para generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. Para regular y abastecer la demanda de papel periódico se creó Productora e Importadora de Papel, así también se organizó el sistema ferrocarrilero a través de la expropiación los Ferrocarriles Nacionales de México, con ello se recuperó un aspecto económico muy importante y que son vías de comunicación y transporte.**

**Para regular el mercado tanto de la explotación, importación y comercialización de bienes alimenticios se forma la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), que es lo que hoy conocemos como la CONASUPO, se crean instituciones financieras del país como Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Comercio Exterior, los Almacenes Nacionales de Depósito y para apoyar a la minería se crea la Comisión de Fomento Minero.**

**En este período se presenta un conflicto laboral muy importante para el país, una lucha entre las compañías petroleras extranjeras y los trabajadores petroleros, siendo estos últimos favorecidos por los tribunales, lo que trajo consigo el enojo de los ingleses principalmente, aquí fue necesario la intervención del gobierno federal para salvaguardar los derechos de los trabajadores, es así como se expropiaron las empresas petroleras dando por terminado un conflicto de interés que se desató en aquel tiempo que gobernaba el General Lázaro Cárdenas.**

**A fin de que se pudiera cumplir con los objetivos nacionales y para que el Estado pudiera tener un control sobre tan importante rama de la industria extractiva, todas las funciones relativas a los hidrocarburos, se unificaron en uno solo organismo denominado Petróleos Mexicanos.**

**En el aspecto educativo es necesario mencionar que el gobierno crea a nivel superior el Instituto Politécnico Nacional, en el cual se implementan carreras técnicas que servirán para preparar los recursos humanos necesarios en esos momentos por el país, y que a la fecha sigue siendo prioritaria la preparación de cuadros técnicos de muy alto nivel, el país cuenta con escasa cultura educativa, el promedio de escolaridad que se tiene es de 4.9 años, según el último informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.**

En la década de los cuarenta se crean 45 empresas paraestatales y con motivo de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno se involucró más en la economía del país, mediante políticas basadas en la sustitución de importaciones, ante la ausencia de productos que eran sujetos de importación y que los países beligerantes no podían abastecernos, en esta etapa, la evolución de las empresas públicas basó sus fines y objetivos básicos en impulsar y apoyar el incipiente proceso de industrialización, la inversión pública fue canalizada a los renglones económicos más dinámicos; es en este período cuando el Estado realiza fuertes inversiones en áreas muy intensivas de capital como son las aceras con la entidad Altos Hornos de México, en el transporte con la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, en fertilizantes con Guanos y Fertilizantes, en la minería con Carbonífera de Pachuca, en la industria del papel con la Compañía Industrial de Atenuique.

Estas empresas del sector paraestatal permitieron que el sector privado llevara a cabo inversiones a efecto de satisfacer y complementar sus requerimientos de diferentes insumos y productos que requería la población, ya que la política económica del gobierno federal puso especial énfasis a la promoción y desarrollo de la empresa industrial, el centro de gravedad económico se trasladó de la demanda externa a la interna y del sector primario exportador a la industria manufacturera, tal como se menciona en el libro publicado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación denominado La Empresa Pública y la Administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.<sup>1/</sup>

El gobierno se interesó también en el aspecto social y de salud, al crear organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado, para así beneficiar a todos los trabajadores que laboran en la iniciativa privada como en el gobierno y a sus familiares en el aspecto de salud pública.

En la época de los cincuenta y sesenta se caracterizan por una consolidación de la producción de energéticos e incluso el Estado se hace cargo de la petroquímica básica pero también el Gobierno Federal reduce en forma considerable el gasto de inversión, buscando con ello el desarrollo

<sup>1/</sup>SECOGEF, La Empresa Pública y la Administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. 1988

estabilizador, que pretende que la inflación no sea muy alta, que el tipo de cambio permanezca fijo, todo se lo deja a la iniciativa privada pero con mucho apoyo financiero y legal, quien recibe créditos baratos, se formulan leyes que la favorecen y cierra las fronteras con barreras arancelarias altas que impiden la libre entrada de productos extranjeros, es decir, se les crea un mercado cautivo para sus productos, obteniendo ganancias fabulosas.

Esta etapa se caracteriza por la creación de innumerables empresas, lo que da una marcada intervención del Estado como regulador de la economía, el Estado impulsa el desarrollo agrícola, el cual tiene un crecimiento rápido en la producción de bienes agropecuarios, para los años sesenta el Gobierno empieza a absorber empresas privadas en quiebra, como nos podemos dar cuenta se crean o se adquieren 101 entidades paraestatales en cada decenio, con el fin de no suspender la operación de la planta productiva así como el del empleo, el Estado se hace presente en actividades como el azúcar, henequén, envasado y empacado de pescados y mariscos, beneficio del tabaco, textiles y bienes de capital, durante este periodo se mexicaniza la actividad minera y se concluye la nacionalización de la energía eléctrica.

El Gobierno Federal tiene una destacada intervención en el sector azucarero, ya que su participación en ese sector permitió que el obrero y el campesino siguieran laborando, además se aseguraba el abasto nacional del dulce y con excedentes en algunos períodos para su exportación, de la que obtenía un saldo favorable en su balanza comercial.

Como se puede notar en el cuadro anterior, el crecimiento en esta etapa es normal de acuerdo a las circunstancias, se puede crear la imagen de que el sector paraestatal creció mucho, por los números que representan y principalmente los relativos, el cual se puede considerar que tuvo un crecimiento de más del 4 000%, pero que en números absolutos podemos decir que en 40 años el gobierno se incrementó en 479 empresas más, es decir 12 empresas por año y el periodo donde más se concentró fue en los años cincuenta y sesenta que fueron cruciales para llevar a cabo una política económica en favor de la consolidación y desarrollo del país a través del modelo de desarrollo estabilizador, que era el de crecer hacia adentro, evitando las importaciones.

### 3.2 EXPANSION.

En el primer lustro de los años setenta se presentan cambios substanciales en la economía internacional por las alzas en los precios de las materias primas y de alimentos, suben las tasas de interés internacionales y la iniciativa privada no aprovechó las ventajas que se dieron en las pasadas décadas, en que se congelaron los precios de los insumos básicos producidos por el Estado, además de lo que se ha mencionado anteriormente, en que se tenía un mercado interno protegido con altas ganancias, pero que no se incrementó la productividad y empezaron a ser obsoletos los sistemas productivos, ante otros sistemas de producción a nivel internacional.

En este período a nivel mundial se empezó a manifestar una gran crisis, el dólar se estaba cayendo en los mercados internacionales, como se dijo anteriormente los precios internacionales de las materias primas y principalmente los básicos subieron desmesuradamente, en lo interno la producción agrícola empezó a descender, la población total se incrementó, la cual tenía una tasa de crecimiento del 3.2%, creando una gran demanda de bienes de consumo, provocando con ello fuertes crecimientos en los precios, se presentaron importantes fugas de capitales, motivando con ello una fuerte devaluación del peso mexicano frente al dólar.

El Gobierno Federal marca una consolidación y diversificación de la intervención estatal, abarcando prácticamente todos los renglones de la actividad económica nacional, toma un mayor control de la economía del país, invirtiendo en infraestructura y como se dijo anteriormente comprando empresas y conformándolas, además que se crean una gran diversidad de fideicomisos para apoyar económicamente a todas las ramas productivas, así como de organismos descentralizados, toda la inversión que realizó el Gobierno lo hizo con recursos externos, afectando por consiguiente a las finanzas públicas, haciendo con ello una economía débil frente al exterior, provocando con ello la gran devaluación que en muchos años antes no se había presentado.

La participación del Estado es cada vez mayor en la producción nacional, profundiza su presencia en ramas más dinámicas o básicas, se abren nuevos

sectores, el capital extranjero se va desplazando, este periodo puede considerarse como la de planeación y control global de la Administración Pública Federal, se exponen los elementos básicos del Sistema Nacional de Planeación.

Es en ese entonces cuando se adquieren los grandes grupos de empresas como son los casos del Grupo Dina quien estaba constituido por las empresas Dina Camiones, Dina Autobuses, Dina Motores y Plásticos Automotrices Dina. Otro grupo muy importante es el relativo al pesquero, este consorcio que era encabezado por Productos Pesqueros Mexicanos, incluye a Productos Pesqueros de Guerrero, Escameros Mexicanos del Golfo y del Pacifico, Empresa Pesquera del Balsas, Refrigeradora de Tepepan, Atuneros Mexicanos, Palangreros Mexicanos, etc.

También tenemos el grupo Altos Hornos de México con Fundidora Monterrey, Barras de Acero de México, Alambres y Derivados de México, Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, Cerro de Mercado, Avios de Acero, Compañía Minera de Coahuila, Compañía Minera el Mamey, La Perla Minas de Hierro, etc.

Es así como compra los grupos antes mencionados y otros más, además de crear empresas, fondos y fideicomisos; como Mexaro y el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárdenas, Michoacán (FIDELAC), que sirvieron de apoyo a la iniciativa privada, para adquirir insumos baratos como podía haber sido el protolactama, que es un insumo para la industria química, que se buscaba producirlo a bajo precio y además dar empleo a la población, también con la creación del FIDELAC, se buscó crear un polo de desarrollo en el puerto y ciudad de Melchor Ocampo hoy Lázaro Cárdenas en Michoacán.

Mexaro se creó en un tiempo muy difícil para el país, se invirtió demasiado en la empresa, se obtuvieron créditos en moneda extranjera y antes de que empezara a trabajar se vino una devaluación muy fuerte, creando pasivos muy altos y además el precio del insumo que iba a fabricar bajó de precio internacionalmente, por lo que resultaba incosteable su apertura y es así como esta empresa se quedó en proyecto y no pudo operar.

En 1975 con la elaboración del Plan Básico de Gobierno 1976-1982 se exponen los elementos básicos del Sistema Nacional de Planeación vigente durante su gestión; en este segundo lustro de los setenta, el Gobierno basado en el auge petrolero y con grandes reservas potenciales de petróleo en el país, además con la expectativa de que el precio internacional del barril de petróleo permaneciera en los niveles de rentabilidad aceptables, se buscó impulsar el desarrollo de la plataforma petrolera para su explotación y con los recursos obtenidos, crear la infraestructura del país para apoyar otras ramas económicas, con esto se petrolizó la economía del país, siendo el petróleo el factor más importante que se exportaba.

Como se puede ver, en esta época, el Gobierno Federal tuvo que invertir bastante, pero lo hizo con créditos externos y como los precios internacionales del petróleo empezaron a descender, la deuda se hizo insostenible debido a que México llegó a su capacidad máxima de endeudamiento, lo que provocó nuevamente una economía débil frente al exterior, quienes presionaron hasta que vino una gran devaluación del peso mexicano, en ese tiempo estuvieron saliendo (fugándose) grandes capitales del país, por lo que motivó que se fijaran políticas, algunas muy drásticas como fue la nacionalización de la banca.

En este periodo el crecimiento del sector paraestatal fue muy rápido, de las 491 empresas que se tenían a principios de 1970, pasaron a ser 845, casi se duplicó en número, este crecimiento se ve motivado por el abandono que hacían sus antiguos dueños de estas empresas como sucedió con Fundidora Monterrey; también se adquieren las empresas que guardan adeudos con el Sector Público como Envases y Empaques Nacionales; otras que solo se consolidaban y expanden, pues el Estado venía operando ellos como sucedió con Ferrocarriles Unidos del Sureste; algunas más en donde se le facilitó al Estado su integración técnica, que ya venía operando como Celulosa del Pacífico; los problemas regionales del país exigían de la atención oficial y para darles respuesta crearon empresas y para apoyar a las que ya existían, se compraron para no cerrar fuentes de empleo, las cuales se adquirieron con pasivos muy altos, como sucedió con Fundidora Monterrey, se crearon organismos descentralizados para dar apoyo a sectores económicos importantes y lo que es muy especial, se crearon fondos y fideicomisos para

apoyar a todos los sectores económicos del país, como son el FICORCA, FIDELAC, FICART, etc.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 estuvo dividido en tres partes: economía, política y social, su estrategia contenía cuatro objetivos los que se apoyaban en 22 políticas básicas, todo ello descansaba en el Programa de Acción del Sector Público (PASP) que se implementa precisamente para vincular las políticas, objetivos y metas con los planes sectoriales y programas.

Para inicios de los ochenta, el Gobierno Federal contaba con 1155 entidades paraestatales, las cuales abarcaban la gran mayoría de las ramas económicas, es decir tuvo un crecimiento del 253% en solamente dos sexenios, es decir, que en estos dos sexenios en números absolutos creció el sector paraestatal 664 empresas, que comparadas con las 479 que se crearon de 1930 a 1970, se más que duplicaron, dando por resultado que el Gobierno Federal creciera en una forma extraordinaria y los recursos que se tenían que destinar al sector paraestatal "resultaban altos", de ahí que se planteara un cambio estructural.

### 3.3 INICIO DE LA POLITICA DESINCORPORACION.

En esta etapa histórica de la empresa pública, se nos habla de un Estado Moderno (neoliberalismo) se acusa a la empresa pública de ineficiente y se señala que este sector debe ceder su papel a la actividad e iniciativa individual, aunque el sector paraestatal cuenta con numerosas empresas, en realidad son sólo unas cuantas las que representan el porcentaje mayor de su producción y PEMEX constituye el rubro de mayor producción, lo que exhibe el gran peso que adquiere el propio sector petrolero dentro del conjunto de empresas.

El Gobierno Federal en los inicios de los ochenta, tenía la crisis económica más grande en la historia de México, la cual se había agudizado fundamentalmente por el prolongado proceso de endeudamiento externo, la ausencia de un ahorro interno, fuga de capitales, dependencia del precio y volumen de exportación del barril de petróleo, una carga excesiva en el

**servicio de la deuda externa e interna y un sector paraestatal muy voluminoso y disperso que requería de una gran canalización de recursos presupuestales.**

**La crisis de los ochenta con una fase acelerada originada por el déficit presupuestal que trastornaba la estabilidad del tipo de cambio y de precios, este incremento en el gasto público y el déficit fiscal tiene efectos parciales en la inflación interna, ello se debe al crecimiento acelerado que tuvieron las importaciones en los sectores público y privado, que fue acompañado por una mayor contratación de deuda externa.**

En los países en desarrollo, la ausencia de un mercado de dinero bien estructurado, dificulta cubrir los compromisos fiscales mediante el ahorro voluntario y son muy sensibles a las variaciones en los términos de intercambio, dependen en gran medida de la inversión extranjera y exportan solo una gama muy limitada de productos, si el país no puede obtener cantidades suficientes de inversión extranjera, se verá forzado a recurrir a una devaluación de la moneda y a una inflación más elevada para lograr que sean atractivos sus productos ante otros por sus precios.

En México los términos de intercambio se deterioraron tanto que fue necesaria una devaluación, la inflación es esencialmente un fenómeno monetario causado por la excesiva expansión del dinero o del incremento de la masa monetaria, que solo puede corregirse mediante una política monetaria restrictiva, la inflación se acelera y golpea más a la clase trabajadora, es así como la recesión resultante, ejerce efectos desiguales en los diferentes sectores de la población, la carga se concentra más en la clase trabajadora porque su salario es fijo.

Para hacerle frente a esta situación se planteó la necesidad de llevar a cabo un cambio estructural del país, para ello se implementaron medidas en materia económica como son, ajuste de precios y tarifas en bienes y servicios elaborados por el Gobierno Federal, restricción en el crédito interno, saneamiento de las finanzas públicas a través de reducciones presupuestales, retiro voluntario de los trabajadores al servicio del Estado, baja en las tasas impositivas en productos básicos y altas en bienes de lujo, reducción de precios de productos básicos, otorgamientos de descuentos en bienes y

**servicios producidos por la iniciativa privada como es el 3% de acuerdo al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, congelación de plazas en el sector gubernamental y otras acciones importantes como fue la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias.**

**Con estas acciones se buscó abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, evitar la paralización de la planta productiva, recuperar el poder de compra de la población, reducir la deuda interna y externa, recuperar la capacidad de crecimiento, corregir el desequilibrio financiero del sector público e incrementar el ahorro privado.**

**Con ello se logró aumentar el ahorro interno, se reestructuró la deuda pública externa, se ajustó en lo posible el gasto público, con esto se mejoró un poco la situación económica del país, pero no la especulación y la incertidumbre de los ciudadanos, la inflación creció en forma alarmante y se tenía el temor de que podía dispararse, de ahí que se haya llegado a una concertación entre todos los sectores sociales a través del Pacto de Solidaridad Económica.**

**La desincorporación de entidades paraestatales se diseñó como una política para el cambio estructural, que se implementó en el sexenio antepasado, la cual tenía como propósito oficial, mejorar sustancialmente la eficiencia, la eficacia y la productividad de las entidades paraestatales y reorganizar al sector, el cual era excesivamente numeroso y disperso, el cual se movía alrededor de otros programas también prioritarios, concentrando en ellos los escasos recursos de que disponía el Gobierno Federal, las empresas paraestatales en ese entonces se enfrentaron con serios problemas financieros para su operación.**

**CUADRO 2**  
**EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL**

<b>AÑO</b>	<b>EMPRESAS ESINCORPORADAS</b>	
	<b>TOTAL</b>	<b>DAS</b>
1982	1155 -	
1983	1074	81
1984	1094	25
1985	941	108
1986	737	204
1987	612	120
1988	412	205

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de Banamex, con datos de Empresa Pública y Reforma Administrativa. SHCP y SECOGEF.

El programa de desincorporación se inicia en el año de 1983 y como se indica en el anterior cuadro, el sector paraestatal se redujo a menos de una cuarta parte del total de empresas ( 73% ), es decir, se desincorporaron un total de 743 empresas paraestatales en el período gobernado por Miguel de la Madrid Hurtado, ya que de 1 155 entidades que había en 1982, se quedaron al final de 1988 412 entidades; de las que se desincorporaron en su mayoría fueron empresas de participación estatal mayoritaria, después le siguen los fideicomisos públicos, posteriormente las empresas de participación minoritaria y por último los organismos descentralizados.

En el último año de ese sexenio es cuando se desincorporaron más entidades paraestatales, las que sobresalieron fueron las empresas de participación paraestatal mayoritaria, la mayoría de las desincorporadas se hicieron a través del proceso denominado liquidación, otro año en donde también se redujo el sector paraestatal es en 1986, aquí lo que prevaleció fueron los procesos de extinción de los fideicomisos públicos, posteriormente, el orden de importancia de los años fueron el de 1987 y el de 1985.

Existieron entidades paraestatales que por su situación ante la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no reunían los requisitos mínimos indispensables para ser consideradas como tales, estas entidades se dieron de baja vía ley, esta situación se dio principalmente con los fondos y fideicomisos.

Es necesario hacer notar que en el sexenio que va de 1982 a 1988 se crearon 63 entidades paraestatales, de ellas se dieron de alta a 17 Organismos Descentralizados, se formaron 39 empresas paraestatales y se constituyeron 7 entidades entre fideicomisos y fondos, todo esto no contradice la política de desincorporación, sino que se constituyeron estas nuevas entidades paraestatales para resolver problemas muy específicos, cada una de ellas se crearon con objetivos muy particulares, para apoyar a la sociedad en su conjunto. A continuación pasamos al siguiente sexenio.

**C U A D R O 3**  
**NUMERO DE EMPRESAS PARAESTATALES DESINCORPORADAS**  
**POR TIPO DE PROCESO Y AÑO**

<b>PROCESO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Venta	160	29	60	42	23	5	1
Liquidación	154	27	42	34	26	10	15
Extinción	51	6	15	13	8	6	3
Fusión	17	3	7	-	6	1	-
Transferencia	11	3	1	3	2	2	-
<b>Total</b>	<b>393</b>	<b>68</b>	<b>125</b>	<b>92</b>	<b>65</b>	<b>24</b>	<b>19</b>

Fuente: Comisariato de Desincorporación de Entidades Paraestatales.- SECOGEF.

En los últimos seis años se ha llevado a cabo un amplio conjunto de reformas estructurales que incluyen una reforma fiscal, renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero, una apertura comercial hacia el exterior y la continuación de la desincorporación de las entidades paraestatales.

La reforma fiscal se centró en tres objetivos principales que fueron: en primer término, el gasto del Gobierno Federal se ha mantenido bajo estricto control, evitando sobregirarse en las partidas presupuestales, se redujo el gasto corriente congelando las plazas que en cierto momento no estaban ocupadas y reduciendo la plantilla de personal, los gastos se orientaron a las necesidades sociales más urgentes; en segundo lugar se llevó a cabo una reforma fiscal a fondo y se realinearon los precios y tarifas de los servicios públicos de acuerdo con los niveles de precios internacionales y el tercero y último objetivo fue que el sector público continuó con el proceso de reestructuración mediante la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias.

El siguiente paso que tenía que darse para el proceso de estabilización y transición al crecimiento era la renegociación de la deuda, estas negociaciones se llevaron a cabo con los bancos comerciales nacionales y extranjeros, el Club de París, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, quienes permitieron que México negociara un paquete financiero que incluía una operación de reducción del saldo de la deuda externa en un equivalente al descuento en el mercado secundario de la deuda externa mexicana, se adquirió un acceso renovado al crédito internacional voluntario y una repatriación de capitales, así como una nueva inversión extranjera directa.

Con referencia a la política monetaria durante el proceso de estabilización, el Banco de México ha evitado movimientos bruscos del tipo de cambio mediante una política crediticia muy restrictiva para mantener una inflación moderada, esto dio lugar a que se crearan nuevos instrumentos financieros con vencimientos más largos y con tasas flexibles. Otro punto fue modernizar la intermediación financiera a través de un marco regulador, en diciembre de 1989 el Congreso aprobó una serie de medidas legislativas para reforzar la presencia de las casas de bolsa, compañías de seguros, compañías arrendadoras, almacenadoras y de factoraje. Un tercer elemento dentro de la política monetaria fue la privatización de los bancos, con ello se buscó una modernización del sistema bancario por medio de la iniciativa privada.

Mediante la desincorporación de entidades paraestatales se llevó a cabo el cambio estructural. En estos seis años se han concluido un total de 393 desincorporaciones mediante los procesos de venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia; de estas desincorporaciones se puede decir que los sectores donde se han llevado a cabo estas acciones son en el sector pesquero, azucarero, telecomunicaciones, transporte, siderúrgico, minero, financiero y medios de comunicación.

El proceso de desincorporación tiene un impacto en la sociedad, con la venta de la participación accionaria del Gobierno Federal se obtuvieron ingresos que fueron a parar al Fondo de Contingencia, este fondo se creó expreso para que todos los ingresos que se captaran por la venta de las empresas paraestatales sirvieran para reducir la deuda, tanto interna como externa,

reduciendo con ello los intereses que se tenían que pagar de estas deudas, así también los recursos presupuestales que se asignaban cada año, se reducen o se eliminan permanentemente.

Como podemos notar en el cuadro 3, se han desincorporado en el sexenio anterior más empresas mediante el proceso de venta, luego le sigue el proceso de liquidación, posteriormente es el de extinción, luego fusión y por último por medio de transferencia, las ventas ocupan el 41% del total de entidades desincorporadas, liquidación tiene el 39% y juntas dan un total de 80% y el año en que más entidades se desincorporaron fue en 1990, le sigue en número el año de 1991, en estos dos años fueron de más intensa actividad de desincorporación, como nos podemos dar cuenta en todos los procesos se lleva a cabo la desincorporación, excepto en fusión de 1991 que no se lleva a cabo proceso alguno, sino hasta el año siguiente.

En 1990 se desincorporaron un total de 125 entidades que representan en porcentaje el 32%, en este año se llevaron a cabo las más importantes ventas por parte del gobierno, así tenemos que en 1990 se vende Teléfonos de México con sus 20 filiales, se sigue con la venta de los ingenios, como el Ingenio Independencia; Ingenio la Purísima; Ingenio Lázaro Cárdenas; Ingenio San Francisco el Naranjal; Ingenio Melchor Ocampo; etc. Así también se empiezan a venderse empresas pesqueras como Productos Pesqueros de Guaymas; Productos Pesqueros de Bahía Tortugas; Productos Pesqueros de Sinaloa; Productos Pesqueros de Salina Cruz, en este periodo se vendieron en total 60 entidades paraestatales, que representaron un 48% del total de ese año.

En liquidación, se desincorporaron 42 entidades, de las cuales sobresalen los ingenios como Industrial Cañera, Ingenio de Estipac, Ingenio de Oacalco, el de Nueva Zelanda, el Ingenio José Martí, así como el de Agua Buena, etc., se desincorporaron los Servicios Portuarios y Marítimos como el de Baja California Sur, el de Tuxpan, Ignacio L. Vallarta y el de Francisco I. Madero, estas entidades representaron el 34% del total del año de 1990.

Por parte del proceso de extinción se desincorporaron fideicomisos públicos como el Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan Cotton, Co.; el

Fideicomiso para los Trabajos de Explotación, Bombeo, Estudios y Créditos a Cinco Centros de Población del Valle de Vizcaino en Baja California; Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas; Fideicomiso Colonias Militares; Fideicomiso para Garantizar al Banco Nacional Cinematográfico, S.A. la Explotación de Películas Extraordinarias; etc., en 1990 se extinguieron un total de 15 entidades, que representan el 12%.

Para el proceso de fusión, este año fue el más interesante, debido a que fue el año en que más fusiones se realizaron, se buscaron empresas que tuvieran objetivos similares como era el de producir bienes muy parecidos, su organización, su contabilidad y sus recursos se unieron para formar una sola empresa, para que posteriormente se desincorporara mediante los procesos de venta o liquidación, en ese año se realizaron 7 fusiones, cuyas empresas fueron: Inmobiliaria Papaloapan; Carbón y Cok; Compañía Minera de Guadalupe; Hullera Saltillito y tres empresas muy especiales que fueron Fincas Coahuila, Inmobiliaria Aztlán, Telefónica Nacional, estas empresas en forma oficial deberían de haberse fusionado pero en la realidad las dos primeras se vendieron en paquete con Teléfonos de México y la última se dio por concluido el contrato de vigencia, es decir, cumplió con su periodo de vida.

El año de 1991 que es otro año muy importante en la desincorporación, se dieron de baja a 92 entidades paraestatales que significó un 23% del total de desincorporaciones que se dio en el sexenio, se empezaron a enajenar las instituciones bancarias, en este año se vendieron la mitad del total de bancos que existían, es decir, de un total de 18 bancos, en 1991 se vendieron 9 bancos, esta misma venta siguió en 1992 donde se licitaron los 9 restantes.

En ese año se vendieron entidades paraestatales muy importantes como fueron las siderúrgicas y las mineras, como son: Siderúrgica Nacional; el grupo de empresas cuya cabeza fue Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas y las mineras cuya cabeza fue el grupo Altos Hornos de México, también en este año se terminaron de vender los últimos ingenios, los cuales fueron: Compañía azucarera del Ingenio de Bellavista; el Ingenio Alianza Popular, el Ingenio Pedernales y el Ingenio Pururán. Así también concluyó la venta de las

empresas pesqueras que faltaban como son: Productos Pesqueros de Guerrero; Productos Pesqueros de Alvarado, los de Campeche y el de Michoacán. El total de empresas vendidas fueron 42, que significó el 46% del total en 1991.

Por parte de liquidación y extinción, fueron de muy diversa índole las entidades paraestatales que se desincorporaron, los cuales fueron un total de 34 empresas, que en números relativos dan el 37%. Todas las Coordinadoras Sectoriales solicitaron desincorporar mediante el proceso de liquidación varias empresas, así tenemos a la Secretaría de Educación Pública quien solicitó la baja del Colegio del Bajío, la Secretaría de Pesca lo hizo con la Empresa Pesquera del Balsas; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal solicitó que 13 empresas se desincorporaran, entre las que sobresalen Mexaro; La Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, Ayotla Textil, Sales y Alcalis, Clemex Ingeniería, Petroquímica de México, etc., y así por el estilo otras secretarías que solicitaron la desincorporación fueron la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Turismo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Para extinguir las 13 entidades paraestatales las Coordinadoras Sectoriales que solicitaron las desincorporaciones fueron: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Pesca; Departamento del Distrito Federal; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quienes dieron de baja al Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, Fideicomiso para el Sostén del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Fideicomiso Único para el Desarrollo de la Flora y Fauna Acuáticas, Fideicomiso Destinado a Otorgar Créditos a Favor de los Taxistas del Distrito Federal, Fondo para la Industria Asociada, Fideicomiso Conjunto Habitacional Héroes de Chapultepec, etc.

En 1989 y 1992 son los años que le siguieron en cuanto a entidades paraestatales desincorporadas, en estos años se dieron de baja 68 y 65

respectivamente y por último, en 1993 y 1994 son los años en que menos empresas se desincorporaron, cuyos números fueron 24 y 19 en esos años, en este último año, de las 19 entidades 15 correspondieron a liquidación.

Como se puede observar entre los dos sexenios que van de 1982-1988 y el sexenio 1988-1994, se desincorporaron más entidades paraestatales en el primero, pero las desincorporaciones más importantes se llevaron a cabo en el último sexenio y son las que más dificultades presentaron para su desincorporación, pero con la experiencia obtenida anteriormente se logró proseguir a cabo la política de desincorporación.

Como sucedió en el sexenio anterior al de Carlos Salinas de Gortari, se crearon 47 entidades paraestatales y se reinstalaron 7 más, dando un total de 54 entidades vigentes, entre ellas se encuentran las Administradoras Portuarias Integrales de Servicios, Talleres Gráficos de México, Luz y Fuerza, Fondo Casa Propia, etc., y como se dijo también anteriormente, estas entidades siguieron operando porque no era conveniente desaparecerlas en esos momentos, las cuales apoyan a los sectores privado y social.

Las acusaciones de deshonestidad, competencia desleal e incluso de improductividad que se hace de la empresa pública son demasiado duras para hacer consideradas como factores determinantes que conducen al fracaso de por vida a este sector, las empresas públicas son una gran aportación de la economía y pueden ser consideradas como una opción muy importante para la solución de los problemas de producción incluso a nivel mundial, la solución para la eficiencia de las empresas públicas no es desaparecerlas completamente, sino redimensionarlas, consolidarlas, refinarlas y modernizarlas.

Evidentemente que si queremos adaptarnos a los vertiginosos cambios mundiales, debemos de adaptar el proceso modernizador a nuestras necesidades locales, una modernización pensada para México con la que se logre una mayor eficiencia en la participación del Estado conjuntamente con la sociedad civil, este aspecto nos garantizaría condiciones sociales y de mercado tan fuertes como para enfrentar las transformaciones políticas económicas a nivel mundial, en este sentido lo que debería de hacerse con

**respecto a las empresas públicas, es fortalecer sus áreas estratégicas y prioritarias para ampliar en el futuro su ámbito de participación.**

**CAPITULO IV**  
**PROCESO DE REORGANIZACION DE LA**  
**EMPRESA PUBLICA EN MEXICO**

## **CAPITULO IV.- PROCESO DE REORGANIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.**

**La intervención del Estado en todas las ramas económicas obedeció en parte a razones específicas de promoción, regulación y abastecimiento, pero también en diversos casos fue originada por la necesidad de rescatar empresas en quiebra, salvaguardándolas como fuente de empleo o evitando impactos productivos locales negativos.**

**El Estado Mexicano con su política de modernización a través de la reestructuración del sector público y debido a los problemas económicos que se han presentado desde hace ya varios sexenios, buscó sanear las finanzas públicas mediante el adelgazamiento del gasto público que fue la reestructuración del sector paraestatal.**

**Por otro lado, en el sector paraestatal se encontraban diversos proyectos que se quedaron aislados al no realizarse por limitaciones financieras o cambios en la situación de mercado, empresas que se encontraban en suspensión de operaciones o que nunca las habían iniciado, o también ya habían cumplido con su objetivo para las que fueron creadas.**

**Por esta situación se requería revisar a fondo la participación del Estado en la actividad productiva para ajustarla a las difíciles y complejas circunstancias económicas y financieras, derivadas de la crisis y enfrentar a los nuevos retos del cambio estructural que se planteó la administración anterior, esto exigía una intervención estatal directa más selectiva y eficiente y una mayor concurrencia de los sectores social y privado, en el marco de nuestra economía mixta para compartir de manera más equilibrada, la responsabilidad de impulsar el crecimiento y desarrollo del país.**

**Trataba de corregirse el desequilibrio fiscal para que el sector público pasara de ser un demandante de recursos a un oferente, esto es, el ajuste fiscal permitiría que el sector público contribuyera al ahorro nacional liberando recursos para que sean canalizados a los sectores privado y social, así se tiene que mientras en 1988 la proporción de instrumentos de deuda pública interna en el ahorro financiero era de 29.1%, para junio de 1993 se redujo a 21.0%, señalando un cambio importante en el usuario final de los recursos y el ahorro financiero.**

La política del redimensionamiento tuvo como principio básico concentrar y racionalizar los recursos y esfuerzos del Estado en las áreas estratégicas, de participación exclusiva del mismo y en aquellas prioritarias que requerían su presencia directa, en función de los objetivos económicos y sociales que el mismo Estado se había fijado, determinándolos generalmente por requerimientos cuantiosos de capital, baja rentabilidad de inversión o condiciones especiales del mercado.

En el resto de las ramas se retiraría gradualmente en su participación estatal, tratando de no afectar su desarrollo y cuidando en todo momento la adecuada protección de los intereses del público, de los titulares de las acciones y de los derechos laborales.

En congruencia con esta política de redimensionamiento del sector paraestatal, se delineó e instrumentó una política de empresa pública orientada a mejorar su gestión, fortalecer su autosuficiencia financiera, a orientar su gasto con criterios estrictos de disciplina presupuestal, racionalidad y transferencia en las asignaciones de los recursos públicos y lo más importante que compitiera con las empresas privadas en un mercado libre.

Con la política de redimensionamiento se instrumentó de manera simultánea la modernización del aparato productivo, técnico y comercial de las principales ramas, convirtiéndose ambas, en el eje fundamental del cambio estructural de las actividades estratégicas y de aquellas prioritarias para la intervención del Estado.

Todas las actividades políticas en conjunto tuvieron como objetivo, fortalecer y hacer más eficiente la rectoría económica del Estado y su gestión a través de las empresas públicas.

#### 4.1 CRITERIOS PARA LA DESINCORPORACION.

El proceso de desincorporación que se ha llevado a cabo en el país debe concebirse como un proceso dinámico, adaptable a las circunstancias actuales que vive México con relación al exterior, para ello se han promovido importantes modificaciones constitucionales para consolidar la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y ubicar claramente su ámbito de participación del Gobierno en materia económica.

El Estado limita su participación de manera exclusiva en las áreas estratégicas y prioritarias, que son los criterios básicos para la desincorporación, así se podrá contar con los organismos y empresas que sean necesarios para el desarrollo nacional, de acuerdo con el artículo 28 Constitucional, las áreas estratégicas que se tenían reservadas para el Estado son; la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito.

Estos criterios básicos fueron tomados en cuenta por cada cabeza de sector para proponer la desincorporación de todas y cada una de las entidades paraestatales, las que se sometieron a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, para su posterior publicación en los principales diarios de circulación nacional.

Los criterios específicos sobre la desincorporación se da tanto en la Ley General de Sociedades Mercantiles como en la Ley General de Entidades Paraestatales, en ellas se mencionan los motivos por los cuales las empresas, los fondos y fideicomisos pueden ser dados de baja, es decir: carece de viabilidad económica; cumplió con su objetivo para la que fue creada; cumplió con su plazo social de vida; para una mejor eficiencia de los recursos se transfieren los recursos a otra entidad; porque significa un polo de desarrollo regional importante y se transfiere a un Gobierno Estatal; las actividades que realiza la empresa pueden ser realizadas por otra entidad paraestatal; estos son los principales criterios para la desincorporación de las entidades paraestatales.

Como ejemplo tenemos al Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros, quién cumplió con el objetivo para el que fue creado; Mexaro la cual aun antes de entrar en operación la empresa se liquidó por carecer de viabilidad económica en el mercado en que iba a competir; para el caso de eficiencia, se extingue y se liquida el Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud, cuyas actividades son realizadas actualmente por el Consejo Nacional del Deporte; para un mejor uso de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros, se lleva a cabo la fusión entre empresas que persiguen un mismo objetivo o algo parecido, que posteriormente a la fusión, lo pueda realizar la empresa fusionante, como es el caso de

Distribuidora Conasupo del Estado de México que se fusionó con la Compañía Distribuidora Conasupo Metropolitana.

Existen entidades paraestatales que regionalmente o localmente son importantes para el desarrollo económico de una zona, se consideran como focos de desarrollo regionalmente, es por ello que se lleva a cabo la transferencia de esa entidad paraestatal al Gobierno del Estado para proseguir con sus programas de desarrollo; cuando una empresa o entidad paraestatal no afecta la economía del país, se dice que es una entidad no prioritaria o estratégica, entonces ésta se puede desincorporar del sector paraestatal como es el caso de la Compañía Productos de Maderas Finas; hay entidades paraestatales que se busca pasen al sector social o privado y que en ese momento es conveniente por su situación financiera, venderse es ahí el momento en que es susceptible de desincorporarse por estos sectores que están interesados en adquirirlas; y por último se desincorpora porque de acuerdo a sus estatutos internos de la empresa, ha cumplido con el período de vida social que se había fijado como es el caso de Telefónica Nacional, que tendría una duración de 25 años , la cual llegó a esa fecha.

Es así como se muestran los criterios que sirven de base para la desincorporación de las entidades paraestatales, también se señalan los ejemplos que sirvieron para mostrar esta desincorporación.

#### 4.2 MECANISMOS DE DESINCORPORACION.

Un aspecto importante sobre la desincorporación es la **metodología** para llevar a cabo esta desincorporación, los pasos que deben sujetarse para desincorporar una entidad paraestatal, esto se realizó a través de la experiencia de años anteriores y de ejemplo de otros países que han llevado a cabo estos procesos.

En un principio, llevar a cabo una desincorporación era un camino tortuoso para el Estado, por todos los problemas que se presentaban en el proceso, tal como sucedió en los años setenta, en que se empezaron a dar de baja algunas entidades paraestatales, que con el tiempo se encontraba que seguían vivas por no tener el cuidado de darles el seguimiento adecuado en su proceso, como sucedió con la empresa Del Angel, S.A., que desde 1970 se dio por concluido el proceso y el liquidador no tuvo la precaución de celebrar la Asamblea Extraordinaria de Accionistas para someter a los accionistas, la

conclusión del proceso y llevar el acta de la asamblea ante el Notario Público para ser registrada ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, al no hacerlo, cualquier persona podía hacer mal uso del nombre de la empresa y cometer fraudes a nombre de la entidad paraestatal.

Es necesario al momento de la desincorporación de una entidad, establecer el mecanismo por el cual se puede desincorporar, de acuerdo a los criterios que se mencionaron en el punto anterior, estos mecanismos o procesos pueden ser; proceso de venta, proceso de liquidación, proceso de extinción, proceso de fusión y proceso de transferencia, estos procesos se deben aplicar de acuerdo a las características específicas que tienen cada entidad paraestatal, porque cada una de las entidades tienen sus propias características como lo podemos ver a continuación.

#### 4.2.1 Proceso de Venta.

Este proceso fue muy especial para decidir si procede o no la venta, ver si no es prioritaria o estratégica y que por su viabilidad económica, sea posible ser adquirida por el sector social o privado, regularmente se venden las sociedades mercantiles, aunque también pueden ser plantas industriales o activos.

Para llevarlo a cabo este proceso fue necesario crear un organismo que lo controlara, es así como nace la **Unidad de Desincorporación** dependiente directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y es la encargada de vigilar directamente el proceso.

La cabeza de sector gira la petición para resectorizar la entidad paraestatal hacia la SHCP, quien va a ser la encargada de proponer la enajenación de la participación accionaria que tiene el Gobierno Federal en la entidad paraestatal.

Esta propuesta se somete a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF), quien dictamina favorablemente la propuesta de la Coordinadora Sectorial, posteriormente se encarga de designar al banco agente para llevar a cabo todo el proceso de enajenación de la entidad, este banco agente era una Sociedad Nacional de Crédito, posteriormente la SHCP emite la **Resolución Presidencial** para desincorporar la entidad mediante el proceso de venta, la CIGF está conformada por los titulares de

las principales Secretarías como la de Hacienda y Crédito Público, la de Trabajo y Previsión Social, de Comercio y Fomento Industrial, de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y el Banco de México, esta comisión lleva a cabo dos tipos de reuniones, las ordinarias y las extraordinarias, en estas últimas asisten los titulares y en las ordinarias los suplentes de los secretarios.

Una vez designada la Sociedad Nacional de Crédito (banco agente), éste se encarga de realizar los estudios necesarios para llevar a cabo la venta de la empresa, estos estudios son las evaluaciones financieras, los prospectos de venta, los estudios de factibilidad, también realiza los avalúos, cuando se conoce la situación financiera de la entidad, se sanea sus finanzas para poderla vender en óptimas condiciones, se conforman las bases de concurso y se publica la convocatoria de licitación en el Diario Oficial de la Federación y en los principales diarios de circulación nacional, se reciben las ofertas, se formulan los cuadros comparativos y los homogéneos y lo somete a la consideración de la SHCP los cuadros comparativos para dar el fallo de la licitación.

La SHCP en base a esos cuadros y su análisis, formula el fallo de la licitación y lo da a conocer a la CIGF para su aceptación, posteriormente formula el contrato de compraventa con los ganadores de la licitación y se realizan las auditorías de compra para evitar vicios ocultos en las empresas.

Por parte de la SECOGEF designa al despacho de contadores que realizará las auditorías externas y conocer el dictamen final de esa auditoría para emitir la opinión del despacho y los comisarios públicos asignados a la empresa, para que no tengan salvedades los estados financieros, una vez que se ha formalizado la compraventa de la empresa y se han entregado todos los bienes a su nuevo propietario, se da de baja a la empresa del Catálogo de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

#### 4.2.2 Proceso de Liquidación.

Para poder liquidar a una entidad paraestatal considerar que solamente se pueden liquidar sociedades mercantiles y organismos descentralizados, estos últimos con una peculiaridad, que primero se extinguen e inmediatamente empieza el proceso de liquidación.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La cabeza de sector propone mediante un escrito, la liquidación de la empresa a la CIGF, en el escrito se explica el porque se solicita la desincorporación vía liquidación y una vez analizada la propuesta por parte de la CIGF, se acepta.

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y ahora la SHCP emite la Resolución, Decreto o el Acuerdo Presidencial y se publica en el **Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)**, en donde se autoriza llevar a cabo el proceso de liquidación y los requisitos que deben cumplirse en dicho proceso; el tiempo de duración del proceso, el nombramiento del liquidador, la garantía a los trabajadores de liquidar conforme a la Ley, la periodicidad de la publicación de los estados financieros en ceros de la empresa, etc., este documento legal es firmado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal en donde se ordena la liquidación de la entidad.

Se lleva a cabo la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de la empresa, en la cual se llega al acuerdo de liquidarla y para ello se nombra un liquidador, quién tendrá todas las facultades para llevar a cabo las acciones para pagar pasivos, realizar los activos, liquidar al personal, en fin, realizar las tareas inherentes a la liquidación, una vez realizada la asamblea se levanta el acta correspondiente y se lleva ante el Notario Público para dar fe y la llevan al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para darle cause legal en su desincorporación.

Posteriormente la SECOGEF contrata al despacho de contadores quien se encargará de auditar los Estados Financieros iniciales, intermedios y finales de la empresa, además se le solicita que entregue un informe histórico de como fue el proceso de desincorporación, asimismo el liquidador debe presentar un informe mensual del avance del proceso a la cabeza de sector y al comisario público designado por la SECOGEF.

El liquidador convoca a una asamblea Extraordinaria de Accionistas para presentar un informe final, entregando en esa reunión los estados financieros para ser aceptados por los miembros de la asamblea, por lo regular estos estados financieros se presentan en ceros, una vez aceptados los entrega al despacho para ser auditados y aprobados, terminado el proceso y que los estados financieros están en ceros y estos se publicarán con un período de diez días de separación entre una publicación y otra durante tres veces, con la

**finalidad de que los acreedores de la entidad tengan conocimiento y asistan en su derecho a solicitar lo que les corresponda.**

**Una vez que se tiene el Acta de la Asamblea Extraordinaria de Accionistas, se entrega al Notario Público para que éste la lleve ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para su registro de liquidación de la empresa, de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, por su parte, el comisario público designado elabora un informe final del proceso de liquidación, posteriormente la Procuraduría Fiscal de la Federación, dependiente de la SHCP da de baja en el Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal a la entidad paraestatal, concluyendo así el proceso de liquidación de la empresa paraestatal, un ejemplo de este proceso es la liquidación de la empresa Atuneros Mexicanos, S. A de C.V.**

#### **4.2.3 Proceso de Fusión.**

**Para el presente proceso la Coordinadora Sectorial que le corresponde a la entidad paraestatal somete a la consideración de la CIGF mediante escrito, la fusión de dos o más empresas paraestatales que tienen los mismos objetivos o parecidos y que es conveniente la fusión de dichas empresas, como sucedió con las entidades Carbón y Cok, S. A.; Hullera Saltillito, S. A. y la Compañía Minera de Guadalupe, S. A. de C. V. quedando esta última como receptora de todos los recursos financieros, materiales y humanos, la CIGF analiza y dictamina favorablemente la desincorporación mediante el proceso de fusión de la entidad paraestatal.**

**La SHCP emite la Resolución Presidencial en el D.O.F. por la cual el Titular del Poder Ejecutivo Federal autoriza la fusión, en este documento se menciona las entidades paraestatales que se van a fusionar, que entidad es la fusionante y cuales son las fusionadas, el tiempo de duración del proceso, los derechos de los trabajadores, y lo relativo a las auditorías de los estados financieros de las empresas.**

**Una vez que está publicado el documento donde se autoriza el proceso, se cita a los miembros de los consejos de administración para llevar a cabo las Asambleas Extraordinarias de Accionistas de cada una de las empresas en su domicilio social, los directores respectivos hacen entrega de las actas de dichas asambleas a los Notarios Públicos que escojan para protocolizarlas ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.**

**Se formulan los estados financieros de las empresas, los cuales son dictaminados por el auditor externo nombrado por la SECOGEF, estos estados financieros auditados son publicados junto con el acuerdo de fusión en el D.O.F. para el conocimiento del público en general para las posibles reclamaciones a la entidad paraestatal fusionada que pudieran hacerse.**

**Se conjuntan los estados financieros de todas las empresas paraestatales que se van a fusionar en una sola, se realiza un informe mensual por parte del Director General de la principal entidad paraestatal del proceso, una vez conjuntada la operación tanto en el papel como funcionalmente, se lleva a cabo la Asamblea Extraordinaria de Accionistas en donde se declara la fusión de todas las empresas paraestatales, se formula el acta de entrega-recepción de la empresa fusionante, los activos se agregan a los estados financieros de esta empresa.**

**Se da por concluido el proceso de fusión, se levanta el acta correspondiente y se lleva ante el Notario Público y se registra en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, se formula un informe final del proceso de fusión por parte del comisario público en donde indica como se llevó el proceso, por ultimo, la SHCP a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación da de baja a las entidades paraestatales que quedaron fusionadas del Catálogo de Dependencias y Entidades Paraestatales del Sector Público Federal, dando por concluido el proceso de fusión.**

**Es necesario hacer notar que solamente se han fusionado en el caso de México, las sociedades mercantiles y un caso especial que se tiene en este proceso es el de Telefónica Nacional, la cual el Ejecutivo Federal resolvió que se fusionara con Teléfonos de Noroeste, pero los miembros del consejo de administración, en asamblea extraordinaria de accionistas, decidieron dar por concluida la gestión de la empresa, porque ya había cumplido con el periodo de vida que se había fijado a esa sociedad y por consiguiente, esta empresa se liquidó finalmente.**

#### **4.2.4 Proceso de Extinción.**

**Aunque se diga que las sociedades mercantiles se extinguen y se liquidan, en nuestro medio, las únicas entidades paraestatales que se extinguen son los fideicomisos y fondos, estas se crean con objetivos muy precisos para**

resolver problemas muy específicos, lo que no sucede con las empresas cuyos objetivos son muy generales.

Para este proceso, la cabeza de sector, por medio de un escrito y la presentación de un funcionario ante la CIGF, propone la desincorporación de la entidad paraestatal mediante el proceso de extinción, en esa sesión extraordinaria se llega al acuerdo de aceptar la propuesta de extinguir la entidad paraestatal.

Se emite el Decreto o la Resolución Presidencial en donde se autoriza llevar a cabo el proceso de extinción de la entidad paraestatal que es el documento normativo de dicho proceso y sale publicado en el Diario Oficial de la Federación, ahí se menciona a quién pasa los bienes, que va a suceder con el personal laboral y el tiempo que durará el proceso, una vez que se tiene publicado el documento oficial, se nombra un Comité Técnico quién dentro de sus funciones está el de vigilar que el proceso se lleve de acuerdo con la normatividad vigente y apegada a las leyes.

Es importante mencionar que la SHCP expide la disposición por la que el Titular del Poder Ejecutivo Federal autoriza la desincorporación, por ejemplo si por Resolución Presidencial se creó la entidad paraestatal, también se tiene que formalizar la desincorporación por una Resolución Presidencial, se crea por decreto o Acuerdo también se extingue por Decreto o Acuerdo.

Se nombra al Delegado Fiduciario General o al responsable de llevar a cabo la extinción, esta persona va a ser la encargada de extinguir la entidad paraestatal informando mensualmente a las áreas involucradas por la extinción, él recibe todo lo referente a la empresa y se encarga de preparar la documentación para efectuar la auditoría a la entidad, que se le entrega al auditor externo, quien es nombrado por la SECOGEF, el auditor externo emite su dictamen a los estados financieros y lo presenta ante el Comité Técnico y la SECOGEF para su análisis y su aprobación.

El Delegado Fiduciario formula el Convenio de Extinción que es el documento oficial con el cual se extingue la entidad, este documento es firmado por el fideicomitente único que es el representante de la SHCP, antes era la SPP y el fiduciario que es una institución financiera de la banca de desarrollo, en este documento se plasma que va a pasar con los activos y pasivos, quién va asumir las funciones que desarrollaba la entidad, que

sucedará con el personal que laboraba, que estados financieros son los que sirven para extinción, etc.

Una vez firmado el Convenio de Extinción por las partes involucradas además de los testigos, con una copia de dicho convenio se solicita la baja de la clave de la entidad paraestatal del Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal ante la Procuraduría Fiscal de la Federación dependiente de la SHCP, es necesario hacer notar que solamente los fondos y fideicomisos públicos son los que se pueden extinguir, no así los organismos descentralizados que como se dijo en el proceso de liquidación, se extingue y se liquida inmediatamente, con esto no sigue los pasos de un proceso de extinción.

#### **4.2.5 Proceso de Transferencia.**

En este proceso se puede dar tanto en sociedades mercantiles como en fondos y fideicomisos, aquí la Coordinadora Sectorial propone la desincorporación mediante escrito a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, el representante de la cabeza de sector, ante esta Comisión expone los motivos por los cuales se debe transferir la entidad paraestatal a algún gobierno estatal.

Dicha CIGF es la que mediante acuerdo acepta la propuesta y señala que se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación el Decreto o la Resolución Presidencial, este último documento es donde se consigna la autorización del Titular del Poder Ejecutivo Federal para llevar a cabo la desincorporación y en este caso, la transferencia de la entidad paraestatal, en dicho documento se establecen los lineamientos para llevar a cabo la desincorporación.

Se nombra a un responsable del proceso de la transferencia por parte de la Coordinadora Sectorial, este responsable debe de formular los estados financieros para ser entregados al auditor externo que es nombrado por la SECOGEF, el auditor externo dictamina los estados financieros y es entregado a las áreas involucradas en el proceso para su análisis y el comisario público formula la opinión sobre el mismo.

Se formula el Acuerdo de Coordinación para ser firmado por los titulares de las dependencias y el Gobierno Estatal que va a recibir la entidad paraestatal, por lo regular la entrega de la entidad paraestatal se hace en forma oficial

mediante un acto público, en ese acto político se firman las actas de entrega-recepción de toda la entidad paraestatal.

El encargado del proceso una vez firmada el acta de entrega-recepción de los bienes de la entidad paraestatal, solicita a la Procuraduría Fiscal de la Federación dependiente de la SHCP, la baja de la entidad paraestatal en el Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal.

En este proceso las entidades paraestatales que son desincorporadas, pueden ser sociedades mercantiles o fideicomisos públicos, esto se hace para que la Entidad Federativa tenga como polo de desarrollo regional a esta entidad paraestatal.

#### **4.3 MARCO JURIDICO PARA LA DESINCORPORACION.**

Para efectuar la reestructuración del sector gubernamental, fue necesario adecuar el aspecto legislativo, empezando con nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente se tuvieron que modificar leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, etc., así mismo se tuvieron que derogar algunas de estas últimas.

México ha sufrido grandes cambios desde 1857 pasando por 1917 que son fechas memorables en el aspecto legislativo hasta la fecha de hoy, la sociedad mexicana ha cambiado su manera de ser y su manera de pensar, así también su población ha crecido mucho y este crecimiento va aunado con muchos problemas, los cuales tienen que ser resueltos en la marcha, porque la sociedad está en constante movimiento y como se dijo en capítulos anteriores, las comunicaciones han sido factor importantísimo en el conocimiento, en este caso de la sociedad

Pero antes de pasar al aspecto jurídico para desincorporar a las empresas paraestatales, es sumamente necesario entender que su comportamiento es muy distinto al de las empresas privadas, en cuanto a que la producción de bienes y servicios de las primeras, no se basan en criterios de rentabilidad y su dinámica existencial siempre estará sujeta a un proceso más amplio desde el punto de vista político, económico y social.

Desde el punto de vista keynesiano, el Estado aparece como una institución que busca el logro del interés público, aquí se ve a la sociedad como un

conjunto de grupos de intereses, en donde el Estado actúa sobre ellos y de esta forma adquiere el calificativo de entidad promotora del desarrollo, asignándole ventajas comparativas que la empresa privada no posee.

No debemos considerar a la empresa pública como autónoma, ya que sus políticas generales responden en lo fundamental a políticas del Estado, el cual hace sentir su presencia a través de planes y programas que son ejecutados por organismos o entidades controladas por él y cuyo patrimonio está formado por la decisión inmediata del Estado.

Por lo tanto, se debe considerar que una concepción más definida de esta figura, debe responder a conceptos más sencillos que sean fácilmente entendibles por la sociedad común, pero al mismo tiempo profundos que se desprendan del papel general que juega la entidad paraestatal en el ámbito nacional.

Los elementos definitorios son aquellos que involucran criterios naturales y los que se derivan de su amplísimo margen de acción y estos deben ser simplemente sustraídos de la actividad cotidiana que desempeña la empresa pública, de sus adecuaciones políticas y sociales que sufra como consecuencia de nuevos tiempos.

Las adecuaciones a las nuevas exigencias en este caso son muy importantes, toda vez que la complejidad de la definición de la multicitada empresa pública le da precisamente el hecho de que su intervención no tiene un límite definido, sino que responde a las modalidades que dicte el interés público, por lo que sus alcances, campo de acción, marco jurídico y su misma concepción, difícilmente puede alcanzar un consenso general.

Para llevar a cabo la modernización del país, se hizo necesario adecuar nuestra legislación de acuerdo a los momentos que vivimos y los que esperamos que vengan, es por ello que en el sexenio que va de 1982 a 1988 se modificó la Constitución Política, la cual quedó de la siguiente manera: Artículo 25.- Este artículo cambia completamente en su redacción y sentido, representando una facultad que debe tener cualquier gobierno y en la actualidad con mayor vehemencia, de decir por la política que sigue el actual gobierno que es un liberalismo social, con una estructura económica para hacerlo más coherente la Constitución con la actualidad.

Anteriormente el artículo 25 decía lo siguiente: "la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley".1/

Ahora con su reforma, el artículo dice lo siguiente "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y de su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y 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 la Constitución".2/

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

"Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad, 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 definidas por esta Constitución. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará formas de participación social de estas áreas, conservando el Estado en todo el tiempo el control sobre su conducción y operación".

"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".

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la economía, sujetándolos, junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

---

1/CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa.1988

2/CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa.1994

**“Se establecerán los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.**

**“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada, en los términos que establece esta Constitución”.**

Como se puede notar, ahora queda plasmado que la rectoría del desarrollo económico le corresponde al Estado, él fijará las políticas para que concurren los diversos sectores económicos a los mercados, anteriormente se entendía que el Estado era el que regía el desarrollo, ahora lo hace dentro de la Constitución, se habla ahora de los diversos sectores que componen la sociedad económica y que participan en la economía, lo que antes se entendía, ahora queda escrito.

Otro artículo que se modifica completamente es el 26, el cual estaba escrito de la siguiente forma “ En tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

En 1982 se modificó con el siguiente texto: “ El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

**“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”**

**“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”**

**“El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base al plan nacional de desarrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribuciones constitucionales”.**

**En este artículo se habla de un sistema de planeación democrática, el cual se llevará a cabo a través de planes y programas que formulará el Estado y se eleva a la categoría constitucional para que se implemente en toda la nación y se controlará y evaluará dichos planes y programas para un mejor seguimiento en el desarrollo.**

**Es en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en donde se han tenido las mayores modificaciones a nuestra Carta Magna, buscando adaptar el liberalismo social de que tanto se ha hablado, empezando a modificar los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60, 73 fracción, etc., la mayoría de ellos se refieren a la materia electoral, el 5 es con referencia a lo laboral y el 73 es con referencia a las facultades del Congreso, también se modifican los artículos relativos a los pueblos indígenas, a las facultades del los tribunales, las cámaras del Poder Legislativo, a la Gran Comisión, sobre la libertad de creencias, etc.**

**Entre las modificaciones más interesantes encontramos al artículo 27 en el cual casi se privatiza al ejido, ahora el ejidatario se puede asociar con un empresario privado, puede rentar su tierra a quien quiera o venderla a quien desee.**

**En otra modificación se menciona que son entidades estratégicas o áreas prioritarias aunque de una manera muy explícita, así como la supresión del carácter estratégico de la banca nacionalizada, para que de esta manera el Gobierno pudiera privatizar la banca, aunado con los cambios en cuanto a la**

relación laboral del sector bancario plasmado en el apartado B del artículo 123.

Otro artículo que se modifica es el 28 pero se hace de forma y no de esencia, ya que se decía en el primer párrafo lo siguiente " En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".3/

Este primer párrafo queda ahora de la siguiente manera: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes, el mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria".4/

Continuando con las modificaciones que se presentan en este artículo, tenemos que en el cuarto renglón del segundo párrafo que dice "... y que tenga por objeto obtener el alza de los precios ; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria a o comercio o servicios al público; todo de acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún servicio, para evitar la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Este párrafo se reduce en su contenido, pero guardando en lo interno lo esencial del artículo, quedando de la siguiente forma "...obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligan a los consumidores a pagar precios exagerados..."

3 y 4/ CONSTITUCIÓN POLI...Op. Citadas.

Otro párrafo que se modifica es el cuarto, el cual anteriormente mencionaba lo siguiente: "No constituirán monopolios los establecidos en esta Constitución en favor del Estado".

"Son actividades estratégicas a cargo exclusivo del Estado:"

**A) Acuñado de moneda;**

**B) Correos;**

**C) Telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;**

**D) Emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal;**

**E) Petróleo y los demás hidrocarburos;**

**F) Petroquímica básica;**

**G) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear;**

**H) Electricidad;**

**I) Ferrocarriles; y**

**J) El resto de las actividades que esta Constitución le confiere expresamente".**

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público en la banca de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional, el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Finalmente, el párrafo quedó de la siguiente manera "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, 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."

Como se puede notar en este párrafo, se elimina todo lo relativo a la prestación de servicio público de la banca de crédito, el cual era de

**exclusividad del Sector Público, esto se hizo motivado para llevar a cabo la desincorporación de las instituciones financieras, es así como la derogación de este párrafo, se da pie para que se inicie el proceso de desincorporación de los 18 bancos a través de la enajenación de los títulos accionarios.**

**El siguiente párrafo tiene una pequeña variante, anteriormente se decía "....para la eficaz explotación de las actividades estratégicas a su cargo...." ahora menciona lo siguiente: "....para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo....", esto es para puntualizar que se maneja áreas estratégicas y no como una explotación de la actividad.**

**Como podemos notar, lo único que se hace en este artículo es dejarlo más claro y además se mencionaba por primera vez que el Estado quien manejará el servicio público de banca y crédito, ahora se elimina el párrafo para poder llevar a cabo la venta de los bancos, también se menciona que el Estado contará con los organismos y empresas para las actividades estratégicas y prioritarias y que puedan participar los sectores social y privado y define mas claramente lo que significa un monopolio para el Estado.**

**En el periodo de Miguel de la Madrid se modifica el Artículo 76, el cual lo que hace es ampliar las facultades del Senado en cuanto a las leyes sobre la planeación nacional, con la finalidad de hacerla más acorde con lo que ha mencionado en las anteriores modificaciones a los artículos.**

**En virtud de haberse modificado algunos párrafos y derogado el relativo al de la banca nacionalizada del Artículo 28 trajo como consecuencia que se modificaran y se adecuaron los Artículos 73 y el 123, el 73 se modifica con respecto a las facultades del Congreso de la Unión, el 123 que se refiere al aspecto laboral, se modifica y se adiciona en el apartado (A) lo relativo a los servicios de la banca y crédito, este Artículo se adiciona la facción XXX inciso a) en su punto 22 lo siguiente: 22. Servicios de banca y crédito.**

**El cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, habían modificado de raíz las circunstancias que explicaron en su momento la estatificación de la banca en 1982.**

De esta manera el 2 de mayo de 1990, el titular del Poder Ejecutivo hace llegar al Constituyente Permanente la iniciativa del Decreto que modificaría los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con ello, por una parte se deroga el párrafo quinto del artículo 28 conforme a lo ya comentado, mientras que con la reforma el segundo precepto, se incorporan las relaciones laborales hacia el interior de las instituciones de crédito correspondientes al sector social y privado, al régimen del apartado A del propio artículo 123.

Otra modificación importante que se realizó, fue que el Banco de México, S.A. se vuelve autónomo en sus funciones y en su administración, que ya no depende de las decisiones del Poder Ejecutivo, ahora es dirigido por los llamados Gobernadores que son nombrados en la Junta y tienen un ejercicio de ocho años en el puesto y se van cambiando entre ellos, independientemente de los cambios sexenales que tiene el país, y cuyo objetivo será el de estabilizar el poder adquisitivo de la moneda y así tener el control de la economía.

Con el artículo 28 que es el más importante de todas las modificaciones que se han hecho, en el sentido de que es la base para llevar a cabo la desincorporación del sector paraestatal sin ningún impedimento, por la indefinición de los términos prioritarios y estratégicos, se trata de definir aunque no en forma muy clara el concepto de empresas estratégicas y las actividades prioritarias, que el Estado debe de contar con entidades o empresas con esa finalidad de cumplir con los grandes objetivos de los planes de desarrollo, aquí cualquier empresa o entidad paraestatal se le puede considerar que no es estratégica económicamente, y en el sistema bancario se hicieron una serie de mecanismos para que pasaran de sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas y posteriormente ponerlas en venta.

En abril de 1986 surge la Ley Federal de Entidades Paraestatales para una mejor regulación de las formas de gestión de la administración paraestatal, la citada ley se refiere a la constitución, organización, funcionamiento de los organismos descentralizados y al Registro Público de Organismos Descentralizados que deberán de establecerse, también contempla el desarrollo, operación, control y evaluación de las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos, esta ley señala jurídicamente las funciones de los organismos descentralizados, de las empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos públicos,

**justificando su creación en función del interés público y de las necesidades económicas relevantes que demande la nación, esto fortalece su razón de ser y sostiene su permanencia.**

**Además de las modificaciones que ha sufrido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen otros ordenamientos y disposiciones relevantes que regulan los diversos aspectos y modalidades específicas del proceso de desincorporación de las entidades paraestatales que se han modificado, estos ordenamientos y disposiciones son las leyes, los decretos, reglamentos, así también se creó el Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, así tenemos la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; a la Ley de Instituciones de Crédito; Ley para Regular Agrupaciones Financieras; Ley de Sociedades de Inversión; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley Federal de Instituciones de Finanzas; Ley de Puertos; Ley Federal de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal de Carga; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia de Petroquímica; Ley del Servicio Público en Energía Eléctrica; Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley General de Sociedades Mercantiles. En cuanto a reglamentos entre los principales tenemos el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Reglamento de Telecomunicaciones, entre otros.**

**Todo ello es para reafirmar al Estado como rector de la economía, que busca su reactivación y que ha la fecha no lo ha cumplido, como por ejemplo los servicios de telefonía que de acuerdo con el artículo 28, lo que se persigue es que no se tenga una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, en imponer los precios de los artículos o de las cuotas de los servicios en detrimento del pueblo, tal como está sucediendo con la empresa de Teléfonos de México, S.A. de C.V., que está incrementando sus tarifas en forma exorbitante y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.**

**Con esto nos podemos dar cuenta como el actual Gobierno maneja nuestra economía en beneficio de los poderosos en capital a costa de los que menos tienen, encareciendo cada vez los servicios y que son necesarios, ya que las comunicaciones son de orden y seguridad nacional.**

**CAPITULO V**  
**SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE**  
**LA EMPRESA PUBLICA**

## **CAPITULO V.- SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA PUBLICA.**

La evolución económica mundial que estamos viviendo nos muestra un mundo desarrollado dinámicamente con alta tecnología, por ejemplo la electrónica, las comunicaciones, la navegación aérea y espacial, la biogenética, etc.; frente a un mundo en vías de desarrollo cuya actividad económica inmersa en los renglones tradicionales como la agricultura, la ganadería, llegando hasta la siderurgia, la industria automotriz, equipo ferroviario, bienes de capital, ropa y calzado entre otros. Se establece claramente la relación comúnmente conocida como centro-periferia o relación de dependencia que no es otra cosa realmente que una situación en donde existe una inserción de los países de menor desarrollo relativo en una estructura y estrategia basada en la división internacional del trabajo. Esto es una forma no sólo de organizar el trabajo entre países sino también la de ofrecer elementos para conservar las posiciones de los países involucrados en el largo plazo.

Sobre este marco deben construirse las políticas, planes y programas de los países que luchan por lograr un espacio en el contexto global mundial y para lograrlo es obligada la eficiencia, eficacia y la productividad de todos y cada uno de los medios utilizados para la acumulación de capital; uno de estos medios lo constituye a todas luces la empresa pública cuya existencia representa el instrumental básico de rectoría del Estado en la economía nacional y en su desarrollo.

La misma selección de las ramas productivas por sus características, exige un cierto grado de capacidad tecnológica para estimular la rentabilidad y evitar el estancamiento; de esta manera el país podrá cubrir las necesidades internas y participar de mejor manera en el mercado internacional.

En este sentido el papel del Estado como promotor y regulador del desarrollo tiene la obligación de diseñar o en su caso rediseñar las políticas adecuadas de penetración tanto nacional como internacional considerando su tecnología, su producción, sus condiciones productivas y su grado de participación.

En su afán por generar el equilibrio deseado entre los sectores productivos, efectuando una distribución del ingreso, el Estado se ha valido de diversos elementos estratégicos para propiciar la producción, la formación de capital y la generación de empleo, uno de estos instrumentos básicos es el gasto público, el cuál ha utilizado el Estado históricamente para desarrollar la infraestructura económica, social y política que requiere el desarrollo del país.

Por medio de este instrumento, la nación ha tratado de cubrir necesidades tales como la asistencia social, la infraestructura industrial, las comunicaciones y la producción de insumos básicos. De atender los requerimientos educativos, la seguridad social, la defensa, justicia y relaciones exteriores; esta asignación de recursos que combina los recursos disponibles, ha contribuido a la importancia que ha ido adquiriendo la participación del Estado en los asuntos nacionales y esta importancia radica básicamente en el cumplimiento de objetivos fijados particularmente en las áreas que le están reservadas a través de los organismos públicos y, el gran apoyo que brinda al sector privado para orientar sus actividades hacia grandes objetivos.

Estos organismos públicos que constituyen fundamentalmente las empresas públicas, son el instrumento principal de la política económica mediante el cual se generan y conducen los procesos económicos y sociales. Esto hace que la importancia de estas entidades en el proceso de modernización sea de vital importancia por su influencia específica en la economía y por su posición o carácter estratégico, de ahí que sea necesario insertar algunos de los objetivos con los que debe cumplir el Estado-empresario como serían los siguientes:

- 1).- Aumentar la estabilidad del sistema económico y propiciar el desarrollo mediante la integración física del país.
- 2).- Conferir al Estado recursos estratégicos que garantizarán, a través de su control, la soberanía nacional y la prestación directa de algunos servicios públicos.
- 3).- Atender campos de actividad económica que si bien no representan áreas estratégicas para el país, constituyen renglones que no son

atendidos por el sector privado por los elevados requisitos de inversión o los largos periodos de maduración.

4).- Lograr propósitos de bienestar social dirigidos a mejorar la situación de algunos sectores de la sociedad o a servir como instrumentos reguladores del mercado, dado que el Estado cuenta con los medios idóneos para hacerlo.

El surgimiento de la Empresa Pública obedece a una situación histórica precisa y a determinadas circunstancias en donde por razones económicas, sociales y políticas el gobierno adquiere la responsabilidad de producir bienes y servicios. Con el tiempo se convierte en el instrumento más importante que el Estado utiliza para cumplir objetivos programáticos de política económica.

Su campo de acción va desde promover el desarrollo efectivo del país hasta impedir los monopolios privados, nacionales y extranjeros y se hace necesaria la participación de la empresa pública en renglones como: la investigación científica y el desarrollo de tecnología propia

La Empresa Pública, es un sujeto social y ello determina su intervención en los diversos aspectos de la vida nacional que son tres: el aspecto económico, el aspecto social y el aspecto político.

En México la existencia del Estado, es decir, el Estado mismo a adoptado un carácter específico por cuanto a la promoción, protección y vigilancia del proceso de acumulación capitalista.

El objetivo general de la intervención del Estado consiste en lograr un auténtico desarrollo económico y no sólo el simple crecimiento económico, para ello se vuelve obligatorio superar los mecanismos obsoletos de distribución del ingreso, que han impedido que los beneficios lleguen en realidad y con transparencia a las manos de quienes lo necesitan. La intervención del Estado en este sentido no puede restringirse al uso o aplicación de instrumentos tradicionales de política económica para distribuir los bienes y servicios productivos toda vez que dados los nuevos tiempos, la tarea se antoja más compleja; se tienen que enfrentar problemas derivados de la soberanía nacional, atención a la sociedad en lo que concierne al

suministro de insumos, atención al mercado internacional, innovación técnica para la explotación de los recursos nacionales, disponibilidad de energéticos y como ya se apuntaba, la correcta distribución de los beneficios derivados del desarrollo.

Estos objetivos específicos implican por si mismos la participación directa del Estado en dichas actividades, lo que equivale a decir que el Estado tiene que asumir sin menoscabo su papel pleno de rector del desarrollo a fin de propiciar el crecimiento del ingreso y mejorar su distribución.

Una verdad es que el partido oficial ha perdido presencia en las elecciones populares, ahora puede encontrarse que los partidos de oposición ganen más adeptos por no estar sujetos a sindicatos dirigidos por el partido oficial y el despido masivo de los trabajadores que estaban al servicio de las empresas paraestatales y ahora en las dependencias del Gobierno Federal, esto puede ser peligroso a larga para el partido oficial pero benéfico para la democracia del país.

Algunos de los objetivos generales que el Estado ha perseguido con la creación de empresas, es el proporcionar al Estado una base económica propia y en la actualidad resulta innegable la necesidad universal de la intervención del Estado en la economía, por esta razón resulta necesario que persistan las empresas paraestatales prioritarias y estratégicas para mantener las condiciones que garanticen la estabilidad social del país.

Con los ingresos que se generaron con la enajenación de empresas paraestatales, algunas de gran envergadura, así como de plantas y activos, se formó un fondo de contingencia que sirvió para el pago de la deuda pública, con ello se iba a ahorrar el pago de intereses además de que presupuestalmente ya no se iban a asignar recursos a dichas empresas, esto provocaría que esos recursos que se iban a dirigir al aspecto social, en programas como el PROCAMPO y el de Solidaridad.

En este contexto puede observarse de que manera se combinan las acciones y los instrumentos de política que fortalecen a la empresa pública en su papel que juega en el aspecto económico y el aspecto estructural, constituye un

**pilar sólido, donde descansa la rectoría del Estado porque complementa sus actividades de regulación e inducción con su intervención, la combinación de dos estrategias básicas: una llamada de reordenación económica y otra de cambio estructural; la primera referida al reordenamiento de la planta productiva y busca del empleo y la segunda a la búsqueda de un nuevo patrón de industrialización, esto debe llevarse a cabo a través de un Plan Nacional de Desarrollo.**

**Se puede observar como el esfuerzo del Ejecutivo Federal se ha venido concentrando en dos aspectos básicos, uno hacia la concentración de recursos y esfuerzos alrededor de áreas estratégicas, retirando su participación de las entidades no que tengan ese carácter y cumpliendo con las disposiciones que se desprendan de los instrumentos de planeación, el segundo contempla la consolidación misma del Sistema de Planeación Democrática.**

**En lo que respecta al primer aspecto es bastante conocido que en muchos casos la participación del Estado se ha dado en casos coyunturales de protección o fomento de empleo y actividades respectivamente, complementándose en su caso con la inversión privada, en este caso existen organismos, empresas o fideicomisos que ya cumplieron sus objetivos y por lo tanto no tienen razón de ser, otras no son estratégicas y otras tantas no son prioritarias, estos últimos razonamientos son los que obligaron al ejecutivo federal a realizar la depuración de las entidades paraestatales.**

**El segundo aspecto impone a las empresas públicas, las obligaciones y responsabilidades tendientes a mejorar su gestión administrativa ordenando el cumplimiento de sus normas y la observancia de sus acciones de coordinación.**

**En cuanto al poder legislativo, su injerencia sobre el Estado a través de la aprobación del presupuesto y el exámen de la cuenta pública, se orienta a verificar la legalidad de los actos así como la eficiencia en los agentes del Estado a través del control de las Dependencias y Entidades Paraestatales.**

**A partir de la crisis de 1929, el pensamiento económico dominante planteó la urgente necesidad de una mayor participación en la economía por parte del**

Estado, buscando abrir el camino para el consenso y la legitimación del uso del instrumental del Estado en las distintas coyunturas del desenvolvimiento capitalista. Así el Estado tiende a convertirse en el gestor principal de la transformación del desarrollo capitalista y no sólo en el impulsor fundamental para sacar al sistema de la crisis coyuntural.

Las empresas públicas deben su existencia a la necesidad de ocupar los espacios vacíos dejados en la estructura económica del país, como resultado de la falta de interés o capacidad del sector privado para operar en ciertas ramas de la economía, el papel desempeñado por las paraestatales durante el período de auge o crisis justifica por demás tal concepción; lo que hay que considerar aquí son los tiempos, las circunstancias, las condiciones que en ese momento preciso y tal vez por falta de visión empresarial el sector privado no demostró interés alguno por iniciar actividades productivas que lo insertaran totalmente en la estructura económica del país, y en su momento si lo hizo el Estado mexicano, claro, históricamente también ha existido y existe el derecho que le corresponde al Estado de reivindicar para el control de ciertas ramas que considera estratégicas para la salvaguarda de la Soberanía Nacional.

A diferencia de la empresa privada, la empresa pública surge como un instrumento de Estado cuyo objetivo es el control social de la economía y busca la igualdad económica de los grupos débiles ante las clases poderosas, es en ese sentido como se concibe a la empresa pública como interprete o promovente de los valores del Estado, por lo que se refiere a la justicia distributiva, seguridad social, empleo, educación y otros aspectos también de importancia que hacen a las empresas del sector paraestatal diferentes a las del sector privado.

El rasgo común de todas las acciones emprendidas por el Estado es que se hacía cargo de actividades que no eran rentables o dejaban de serlo por la propia política del subsidio, en consecuencia el resultado en casi todas ellas era que las empresas operaban en condiciones financieras vulnerables.

La ampliación de la participación directamente productiva del Estado en la economía acelerada particularmente en la década de los setenta a medida que

se agotaba el modelo de desarrollo estabilizador, amplió también el desequilibrio en las finanzas del Estado, limitando su capacidad para continuar como mediador entre el capital monopolista (energía, siderurgia, petroquímica básica, etc.) y la ampliación del gasto social que resultaba necesario incrementar como respuesta de las fricciones sociales crecientes que se generaban.

La política de reducción del tamaño del Estado no es nueva, tiene ya una larga historia y este mismo antecedente, también ha implicado la expansión del sector privado; lo que pasó en México en la década de los ochenta es aplicación a la conceptualización de la privatización de una nueva dinámica, una concepción de manejo cotidiano; se buscó un concepto globalizador que encerrara los diversos métodos ideados para lograr el objetivo de la reestructuración. Así se concibe la desincorporación en donde se concentran los diversos medios para alcanzar los fines propuestos (fusión, extinción, venta, liquidación y transferencias).

La reestructuración del sector de las empresas públicas arranca con la cancelación total de la administración paraestatal de las empresas de participación minoritaria, así como la de aquellos fideicomisos que ya hubieran cumplido sus objetivos. Siguió con la venta de empresas ubicadas en ramas consideradas como no estratégicas y no prioritarias, continuó con el cierre o liquidación de algunas otras y hasta 1994, continuaba con la fusión y transferencia de otras tantas.

En el advenimiento de la crisis de 1981 en conjunción con los crecientes problemas de los mecanismos de regulación, modificaron las líneas de desarrollo del sector paraestatal y obligaron el proceso de reestructuración que se prolonga prácticamente hasta la actualidad.

La ampliación del desequilibrio del Estado fue visto como síntoma de crisis fiscal en donde el Estado no podría mantenerse definitivamente y al que necesariamente tendría que dar una rápida solución. Estos desequilibrios financieros son resultado de una situación en la que el Estado ha venido desempeñando una acción motriz dentro del propio proceso de desarrollo y

en última instancia lo que muestra es la profundización de la propia función del Estado en la economía.

Esta situación sin embargo, no puede o no debe interpretarse como un debilitamiento del Estado sino más bien, sería una forma de intervención estatal en la economía. En efecto, la ampliación de las actividades del Estado se ha orientado generalmente no hacia la competencia, sino como apoyo a la empresa privada cubriendo sus deficiencias y en esa medida las decisiones se han tomado como respuesta a las necesidades de la acumulación por lo cual, aparecen como coyunturales.

Sin embargo, lo más importante debe ser el concepto de la desincorporación de organismos y empresas públicas, atribución que asumen con derecho jurídico todas las dependencias del Ejecutivo Federal amparadas en el artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que a la letra dice: "cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto que se contrae al artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector que correspondía, proponía al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación" y la actitud positiva de procurar mayor autonomía de gestión a las empresas públicas.1/

Con esta organización, lo que se busca en realidad es adecuar el papel del Estado a las necesidades del proceso de acumulación de capital por un lado, y atenuar las contradicciones surgidas de los problemas sociales por otro, dichas adecuaciones expresan los resultados de las luchas de las diversas fuerzas sociales y políticas que intervienen en el proceso y que obligan a la reestructuración buscando los cambios adecuados en la Administración Pública Federal.

Estos cambios nos remiten a la modernización del sector público en donde la empresa pública es concebida como una organización que realiza políticas del Estado por lo que debe considerarse como producto de las políticas

1/LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. 1988

nacionales amparada siempre por un renovado marco legal y con un estricto control sobre sus políticas, programas y presupuestos.

Así tenemos que la eficiencia/rentabilidad son conceptos que aparecen estrechamente vinculados a la organización y administración pero fundamentalmente a la estructura tecnológica de las empresas. Una rentabilidad necesaria para cubrir necesidades sociales y fuera del uso lucrativo propiamente dicho esta vinculación a la tecnología es lo que hace posible que la conjunción que deba darse con otros recursos, genere el volumen y calidad de productos que el país requiere.

### 5.1 EL NUEVO PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA.

La intervención del Estado se reduce a crear las condiciones necesarias para su participación en las economías dependientes; aquí el Estado asume funciones de vital importancia ya que a parte de su participación en las actividades tradicionales (servicios sociales, infraestructura) y de promotor del desarrollo se convierte en el pivote para el proceso de acumulación de capitales.

Con este adelgazamiento que ha sufrido el sector paraestatal, las empresas que han quedado, se consideran en su mayoría que son prioritarias y estratégicas y su rol dentro del sector crece mayormente, porque van a ser las empresas rectoras de la economía del país, que posiblemente tengan que modificar sus objetivos principales, apegarse muy estrechamente a los planes y programas que fijen los gobiernos subsecuentes, que sirvan de pilares a la economía nacional y así fortalecer su manejo institucional y por consecuencia, la mecánica operativa de la empresa paraestatal.

Esta peculiar forma de intervención del Estado en la economía mexicana se expresa mediante dos facetas; la primera se encuentra en un amplio marco legislativo que determina los niveles en que deben darse las relaciones sociales de producción, la segunda determina una forma concreta de intervención definida en función de la nacionalización de los recursos naturales, protección para la producción nacional, estímulos fiscales de la empresa o a las empresas nacionales bajo ciertas condiciones, normatividad

en precios y salarios, control sobre salida y entrada de capitales, orientación y estímulo de la inversión privada a través de la creación de instituciones especiales para el caso, canalización adecuada de la inversión del capital público, otorgamientos de créditos públicos a empresas privadas, control y organización del comercio interno y externo; actividades que llevan el apoyo de la función empresarial del Estado a través de una serie de empresas destinadas a la producción de bienes y servicios cuya importancia es manifiesta en el funcionamiento de la actividad económica del país.

Las empresas paraestatales que se queden deberán someterse a los planes generales o sectoriales de desarrollo, los cuales estarán implícitos de manera general en los planes y programas institucionales, receptoras de los lineamientos imperativos que formule el gobierno, pero además productoras a su vez y por conducto de sus propios órganos de administración de mandamientos con eficacia normativa interna, que conforman el Plan Institucional.

Los cambios sociales exigen cambios en el proyecto de Estado y por ende en las empresas públicas; estos cambios generan nuevos criterios sociales, económicos y políticos que a su vez repercuten en el abanico de tareas futuras de la industria paraestatal. Un cambio en el perfil de la industria paraestatal no puede dejar de considerar sus repercusiones en la tecnología toda vez que la dimensión de ésta, forma parte de la estrategia de industrialización.

Se tuvo cuidado en que dentro de los procesos no se incluyeran empresas consideradas estratégicas o prioritarias las cuales se ubican en espacios claves que pueden influir en un momento dado en el cuidado de la soberanía nacional amen del fomento que pueden hacer de las inversiones y de su papel fundamental en la determinación de los precios, y en los niveles salariales.

La empresa pública se trata pues, de eso precisamente de una empresa, una organización de mercado o sea una organización mercantil que realiza todas sus actividades apegadas a las políticas generales emitidas en materia laboral, de mercado, de producción y venta; pero también estas actividades son

consideradas públicas por cuanto son realizadas para el pueblo a través del Estado y desde este enfoque es necesario analizarlas frente al sector privado.

La desincorporación de empresas estatales ha significado apenas el 2% del producto interno bruto del sector público y el 10% del producto de la industria manufacturada incluyendo a PEMEX. Pero el producto que generaban las empresas públicas desincorporadas representa casi el 32% de la producción total de la industria manufacturera no petrolera, lo cual refuerza la hipótesis de que la reestructuración del sector empresa pública se concentra en las ramas industriales más que en las otras ramas de actividad.

Así tenemos que el sector industrial, la parte más importante de las actividades económicas, resulta el más afectado por este redimensionamiento. Así, pues, los renglones directamente alterados o sea los más afectados fueron la minería y la manufactura no petrolera; el proceso representó aquí el 29.6 y el 31.5% del PIB de las empresas públicas, respectivamente; esto nos conduce a reflexionar acerca de que los procesos de reestructuración de estas empresas se realizaron de manera mayoritariamente en el sector de la SEMIP (de 1982-1988, de las 398 empresas existentes 302 fueron reestructuradas) no obstante, éste sector sigue contando con el mayor número de empresas.

Los organismos descentralizados se rigen fundamentalmente por la LFEP se encuentra por ejemplo: PEMEX, CFE, FERRONALES, ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social estas entidades son definidas como: las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo objetivo es:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público social.

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Es sumamente necesario entender primero su comportamiento distinto al de las empresas privadas, cuanto a que la producción de bienes y servicios de las primeras no se basan en criterios de rentabilidad y su dinámica existencial siempre estará sujeta a un proceso más amplio desde el punto de vista

político, económico y social. Desde el punto de vista keynesiano el Estado aparece como una institución que busca el logro del interés público, aquí se ve a la sociedad como un conjunto de grupos de intereses en donde el Estado actúa sobre ellos y de esta forma adquiere el calificativo de entidad promotora del desarrollo, asignándoles ventajas comparativas que la empresa privada no posee.

Los objetivos de las entidades deberán ajustarse entonces a los fines de los Planes Nacionales de Desarrollo y por supuesto a los programas sectoriales, de tal manera que los criterios deberán ser considerados en los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo.

Los programas financieros deberán formularse en apego estricto a los lineamientos que para tal efecto marque la SHCP, una vez definido el programa, se someterá a la aprobación por parte del órgano del Gobierno quien es su caso lo autorizará.

De tal forma se puede reflexionar que en el panorama general de la economía nacional, los actores de la actividad económica son el sector paraestatal y el sector privado, el Estado pues, debe participar de manera selectiva en la actividad económica de la industria y esto quiere decir, que deberá hacerlo en las actividades estratégicas de la economía y también en aquellas actividades prioritarias, en las cuales el resto de los sectores no puedan concurrir plenamente.

Recordemos que la cuestión relativa al carácter estratégico del Estado en la economía se encuentra constitucionalmente avalado por el artículo 28, lo que demuestra que el intervencionismo estatal en la economía no es de ninguna manera una actitud irreflexiva del Gobierno toda vez que todos los problemas sociales y políticos así como también básicamente los económicos, que se encuentran legislados en el constituyente de 1917 son el resultado histórico de las múltiples experiencias que a lo largo de su desarrollo económico ha tenido nuestro país, es consecuencia directa de las vicisitudes pasadas por la nación a lo largo de su evolución por lo tanto se puede decir que es el resultado inmediato del desarrollo económico que se opera en el país en ese periodo en donde la participación del Estado respondió al momento político,

a las coyunturas sociales y a las condiciones económicas de esta época, es decir, la inversión pública se consideró vital para crear la infraestructura necesaria para apoyar el crecimiento de la planta industrial, en la que el propio gobierno surge también como agente protagonista en su conformación.

Se han diseñado múltiples medidas tendientes a mejorar la administración de las empresas de propiedad pública, en donde se han contemplado nuevas posibilidades de asociación entre los sectores públicos y privados que fortalezcan las que ya existen combinando las capacidades gerenciales del sector privado en la responsabilidad social del sector público.

No obstante, debe observarse de acuerdo a lo establecido en nuestra constitución que las acciones dispuestas contradicen lo establecido en los preceptos legales toda vez que se ha mermado la participación del Estado en las actividades productivas con motivo de la subordinación, que últimamente a venido sucediendo, a la economía de mercado y a los intereses derivados de la misma.

Esta intervención del Estado en los quehaceres nacionales se observa más claramente en una participación directa en las actividades de carácter industrial y aquí se debe apuntar que la industria nacional mexicana tiene o adopta también las mismas características que corresponden a cualquier industria moderna del primer mundo pero en ella, se encuentran elementos que en algún momento de su análisis estructural pueden cuestionar su eficiencia y rentabilidad. Estos elementos pueden ser la gran participación de capital extranjero junto al estatal lo cual dentro de algunas otras especificaciones denota un importante grado de dependencia del exterior y, hacia el interior, se observa la conformación de una estructura dual lo que quiere decir que por un lado tenemos un sector tradicional con tecnología escasa y atrasada y por otro un sector moderno en donde el capital extranjero desempeña un papel determinante.

Con la evolución de la economía y la consolidación de las empresas del Estado en el proceso de industrialización nacional, el papel del sector adquirió madurez empresarial hasta constituirse en el pilar fundamental del desarrollo económico del país implementando políticas de producción e

iniciando proyectos empresariales que sobrepasaron en mucho la capacidad de la iniciativa privada para emprenderlos.

Efficientar los recursos del sector paraestatal buscando una mayor rentabilidad social que repercute en bienestar para la población, implica, un cambio estructural de las empresas públicas y esto corresponde a hablar de la superación de rezagos tecnológicos, administrativos y de organización en general lo que puede reducir costos e incrementar los ingresos.

El sector manufacturero es el que presenta el mayor número de funciones por atender tanto directas como de regulación. Es de esperarse una mayor concentración de las ramas manufactureras en las nuevas funciones del Estado de gestión de la ciencia y la tecnología, y de agente de la competencia internacional, y una menor relación con la desvalorización de ramas, función que se realizaría a través de los mecanismos financieros y regulatorios.

Con todo lo anterior, la empresa pública junto con el apoyo gubernamental, puede salir a competir a los mercados extranjeros, al principio debe hacerlo al interior del país y posteriormente ir ganando el mercado exterior entre empresas reconocidas pero solo buscan el beneficio de su empresa y no el social.

## 5.2 LA MODERNIZACION DE LA EMPRESA PARAESTATAL.

A partir de los setenta el Estado empieza a perder cierta capacidad para controlar el proceso productivo y empieza a sufrir una cierta inclinación hacia la supeditación de las necesidades del capital privado en donde se empieza a fijar límites a su intervención en los asuntos económicos.

Los efectos sobre la economía mexicana de la gran crisis económica mundial de 1929 afectaron grandemente a ramas importantes de la producción nacional (petróleo, siderurgia, agricultura, transportes y las manufacturas), esta crisis coadyuvó a un crecimiento industrial apoyado en la sustitución de importaciones.

Las acciones de Cárdenas se centraron en la satisfacción de las necesidades del proceso de acumulación, su política de masas se caracterizó por una creciente corporativización de las fuerzas populares aglutinadas en grandes centrales: Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, de la misma manera, la clase dominante sería organizada en corporaciones patronales.

Las tres ramas más importantes que prácticamente determinaron las condiciones socioeconómicas donde se levantaría México fueron: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad.

Con la expropiación de Petróleos Mexicanos, S.A. cuyo nombre había sido fundado en 1935 se crea una nueva empresa denominada Petróleos Mexicanos, creada para administrar las propiedades nacionales y tiene a su cargo la conservación y utilización eficiente en beneficio de la Nación, de sus recursos y el abastecimiento de abundantes y convenientes existencias de combustible y lubricantes en todos los centros de consumo del país. Sólo efectúa operaciones de exportación después de haber atendido a las necesidades del mercado interno y hasta donde esté de acuerdo con la política de precios bajos, la empresa aportará la máxima contribución a los ingresos del Gobierno Federal.

La relación de áreas estratégicas que no están ampliamente mencionadas en el párrafo cuarto del artículo 28, también establece que pueden incorporarse otras actividades cuando así lo mande el Congreso de la Unión a través de la expedición de sus leyes, ofrece cierto rango de acción para dirimir conflictos entre el sector privado y el sector social considerados también en la Constitución como actores del desarrollo nacional sin embargo, no evita la confrontación con los grupos privados que cada día demandan una proporción en las ramas productivas redituables.

Estos conflictos a los que hacemos referencia tienen su origen entre otras causas, al hecho de que la relación o enumeración de áreas estratégicas no es lo suficientemente expuesta en su amplitud. Y en su momento se notó la ausencia de la actividad de radio y televisión, la minería y las industrias

alimenticias, farmacéuticas y automovilísticas. Esta actitud del Estado fue interpretada por diferentes grupos sociales como una autolimitación para declinar en favor del interés privado y a este respecto se debe agregar para tenerlo presente que el artículo 28 constitucional no cancela o no agota los espacios que permiten expandir las áreas exclusivas en favor del Estado.

Lo que realmente es necesario analizar es cuales son las áreas prioritarias que menciona el artículo 25 Constitucional. El artículo 28 se refiere a "actividades de carácter prioritario mientras que el 25 se refiere a las áreas prioritarias" del desarrollo.

A simple vista no hay confusión; sin embargo, en el caso básicamente de las áreas prioritarias existe una gran confusión con respecto a las indefiniciones del texto constitucional lo que ha dado pautas para que surja una diversidad de interpretaciones conforme se realizan nuevas legislaciones. La imprecisión de las áreas estratégicas no agotan su discusión de las áreas estratégicas; de la misma manera como también lo hacen las indefiniciones sobre los criterios de las áreas prioritarias.

Otro efecto de cierta importancia que resulta de precisar las áreas prioritarias se desprende del último párrafo del artículo 28 el cual autoriza que se otorguen subsidios a estas actividades pero no fue sino hasta enero de 1986 cuando aparecen los acuerdos de Hacienda y Crédito Público y Comercio y Fomento Industrial que quedan establecidas las actividades industriales de carácter prioritario, se puede observar que en este momento sólo se atiende al sector secundario de la economía.

La conceptualización de áreas estratégicas y áreas prioritarias conceptos constitucionales de nuevo cuño, ha metido a los juristas especializados en una maraña sin salida que surge con las reformas y adiciones a la Constitución Política y que aún hoy en día no agota su discusión. La indefinición de estos conceptos, el cúmulo de instrumentos jurídicos, la enorme cantidad de documentos del ejecutivo federal que habla sobre problemas y soluciones de planeación, han iniciado una abierta polémica sobre el fin de la empresa pública y por consecuencia sobre la dirección de la marcha económica del

**país, sobre todo, considerando la importancia o trascendencia que sobre el proyecto nacional tienen tales conceptos:**

**Con estas reformas y adiciones, destacan también las que paralelamente se hicieron al 25 constitucional en donde el concepto de rectoría del Estado -considerado por muchos juristas como de concepción amplia- fue modificado por el de intervención del Estado en materia económica. En realidad ya la concepción rectoría del Estado en su aceptación amplia trae implícito el concepto de intervención del Estado, porque se dice rectoría del Estado en el desarrollo nacional y aquí el concepto desarrollo debe ser entendido como tal y no como crecimiento lo que implica que el concepto rectoría del Estado tiene alcances más profundos que el de intervención.**

**Se puede observar que las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, que de manera general consagran la rectoría del Estado y hablan de que en el desarrollo económico nacional concurrirán tres sectores (público, privado y social), conjuntamente con la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986 que norma la forma de participación del Estado en los renglones considerados como áreas estratégicas y áreas prioritarias, representan un esfuerzo muy importante tendientes a ordenar el complejo mundo legal de las empresas públicas.**

**De acuerdo con lo dispuesto en el actual artículo 28 Constitucional; la relación que hoy conocemos de las áreas estratégicas del sector público se da históricamente después del constituyente de 1917, con la explotación de los recursos naturales, fundamentalmente por medio de la expropiación petrolera. Este proceso se prolongaría con los Ferrocarriles y continuaría con la nacionalización de la energía eléctrica en 1960.**

**De ahí que el Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 surge como una guía de las acciones que deben de adoptarse en dichas entidades, impulsando el cambio modernizado al interior de cada una de ellas y elevando la calidad y los niveles de excelencia que el país reclama con la modernización del sector paraestatal, que implica el fortalecimiento de las entidades en áreas estratégicas y prioritarias, pero con criterios de alta eficiencia, eficacia y productividad.**

Es necesario no confundir empresas públicas con entidades de servicio institucional, las cuales prestan servicios públicos o bien para realizarlas actividades promocionales y de investigación y que no deben de medirse en términos de rentabilidad financiera, no así las empresas públicas que se dedican a producir bienes y servicios y deben de sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse por las leyes del mercado, para su operación y utilidad social.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala jurídicamente las funciones de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritarias y de los fideicomisos públicos, justificando su creación en función del interés público y de las necesidades económicas relevantes que demande la nación, esto fortalece su razón de ser y sostiene su permanencia, la cual debe de seguir funcionando.

La SECOGEF propone los lineamientos que considere pertinentes para ejercer el control interno de la entidad en corresponsabilidad con el director general de donde en realidad depende la estructura de control interno. Cabe también mencionar que las empresas de participación estatal mayoritaria tienen para éste efecto comisarios públicos designados también por la SECOGEF, y por lo que se refiere al control de los fideicomisos públicos, éstos se ajustarán a las disposiciones de la Ley en lo que les resulte compatible de acuerdo a lo ordenado en el artículo 63.

Finalmente, la desaparición del concepto de empresas minoritarias queda comprendida en el artículo 67 dejándose el cuidado de las inversiones de entre 25 y 50% del capital en manos del comisario que designe la SECOGEF.

Las empresas que fueron auditadas en 1986 están divididas en un 35% que se consideran reestructuradas y en 65% que siguen en operación. En este último porcentaje se encuentran empresas que ya tienen asunción de pasivos y también aquellas que han fijado compromisos para mejorar su eficiencia. Se observa aquí que el Estado refuerza financieramente a estas empresas promueve su modernización y las traslada posteriormente al sector privado, este impulso que el Estado está tratando de dar al sector privado corrobora

que el objetivo de la venta de las empresas públicas no sólo lo motivan las razones financieras relacionadas con el déficit gubernamental.

**En consecuencia, la desincorporación debe realizarse por razones sociales no políticas, es decir, por motivos de racionalidad y no por consideraciones "ideológicas".**

**Estas funciones o estos aspectos de la industria paraestatal, confirma que la política económica de estas entidades, su instauración y funcionamiento, responden explícitamente a las necesidades del desarrollo del capital y por eso su organización administrativa busca adecuarlas para estar en condiciones de cumplir eficientemente las funciones que les han sido asignadas dentro de este mismo proceso general de desarrollo.**

**Debe entonces cuidarse la administración y la función económica del Estado para que éste pueda contribuir a la expansión de la economía; su inserción en los quehaceres nacionales sigue siendo básica y ello explica los cambios también en la estructura y en las relaciones con el capital privado conforme evoluciona el crecimiento económico del país. Aún cuando en el período 1976-1982 el sector paraestatal toma una dirección hacia su reducción cuantitativa, no puede negarse que sigue siendo parte fundamental la columna vertebral de la estructura y un factor determinante para su desenvolvimiento.**

**La existencia de estas fuerzas empresariales no implica necesariamente una competencia es necesario distinguir claramente los fines y objetivos de cada una, por un lado las entidades paraestatales se liberan o se abren a la competencia y por otro con esta actitud, se fortalece la iniciativa privada. la privatización implica la venta de activos del sector público y no la privatización de sus empresas.**

**La diferencia aquí estriba en que en la economía privada la asignación de recursos para las distintas actividades responde al principio de rentabilidad, mientras que en el sector público existe una serie de factores influyentes para determinar la asignación de recursos en donde las distintas organizaciones intergubernamentales desempeñan un papel muy importante.**

Estos apoyos constantes (subsidios y estímulos fiscales) no han podido romper esa barrera prácticamente infranqueable de la burguesía industrial lo que le ha valido los calificativos de incapaz e ineficientemente sin visión de futuro empresarial, estas razones sin embargo, no han impedido al Estado continuar su apoyo a la industria privada impulsándola y protegiéndola.

Esta estructura económico-social sostenida por el Estado en ningún momento se contraponen con el papel del sector privado antes al contrario, las actividades de ambos sectores son complementarias entre sí y avanzan paralelas ajustándose siempre a los nuevos patrones que imponen los cambios en la sociedad a través de los diferentes factores de la producción.

Por otro lado desde el punto de vista externo, debe considerarse que la estructura empresarial de los países subdesarrollados resulta bastante débil como para enfrentarse a un mundo bastante desarrollado que a su vez está dominado por las grandes organizaciones empresariales. Es el Estado el único que en cierto momento podría utilizar su capacidad para todo el aparato estructural capaz de encarar con eficiencia las circunstancias cambiantes internacionales del mundo contemporáneo sin descuidar, por supuesto, las condiciones de las necesidades internas que reclaman su capacidad de decisión en los aspectos esenciales de la vida económica y social del país.

Esto confirma el papel empresarial del Estado quien al mismo tiempo tiene que hacer posible la transformación cualitativa de la estructura productiva, garantizar el nivel adecuado de la demanda afectiva y la acumulación del capital social básico sin descuidar la creación y consolidación de la estructura industrial estratégica, el transporte y las comunicaciones.

Ahora bien la iniciativa privada surge o nace como clase muy vinculada al Estado, la burguesía industrial tiene ciertas alianzas con el Estado desde el nacimiento de ambos; en este sentido el Estado ha propiciado una serie de condiciones tendientes al apoyo del sector privado es decir, ha tratado de impulsar su consolidación como pivote del desarrollo nacional, no obstante, estos esfuerzos han sido trunco si se considera la apatía del sector industrial para trabajar conjuntamente en el desarrollo del país.

**Conjuntamente sector privado y público propician pues, el desarrollo del país y promueven la participación directa de los trabajadores en la administración de sus empresas trabajando en favor de la productividad y abriendo nuevos cauces para una mejor distribución de los beneficios.**

**La mayor presencia en la economía la tienen las empresas estatales, esta posición ha permitido a este sector crear mejores condiciones para la empresa privada en lo que respecta a su política de precios y tarifas etc., a través de la cual el Estado transfiere parte de su excedente, también limita su acción cuando existe competencia.**

**A este respecto se debe aclarar que en términos generales, la participación del Estado en la economía responde fundamentalmente a las mismas leyes que rigen el proceso de acumulación en cualquier economía con las condiciones o características igual a la nuestra y el hecho de que éste intervencionismo lo constituya un amplio sector estatizado no modifica las leyes generales de comportamiento capitalista.**

**Esta forma de operar del sector paraestatal lo hace igual en cierta forma a la iniciativa privada lo que nos permite reflexionar, es que entonces estos sectores son complementarios toda vez que ninguno constituye ninguna amenaza para otro en términos de competencia abierta y considerando que cada sector obedece a las mismas leyes que regulan la acumulación de capital.**

**Nunca el sector público ha sido una amenaza para el sector privado sino que todo lo contrario, en el largo plazo, lo refuerza, lo fortalece y lo consolida a través de los estímulos a la inversión privada nacional y extranjera. Esta capacidad de apoyo que tiene el Estado la ha logrado por medio del potencial productivo que ha logrado preservar con sus empresas el cual sin embargo ha venido a menos, a medida que avanza la disminución de su tamaño y a medida también que la economía adquiere características altamente concentradoras.**

**Los cambios en la política económica empujaron a una reestructuración del sector paraestatal buscando mayor flexibilización en su operatividad los**

cuales culminan con el redimensionamiento que a partir de 1982 empiezan a tener las empresas del Estado. Este proceso de desincorporación no deberá entenderse como una tendencia de privatización total de la economía sino que en realidad de lo que se trata es de darle al sector una mayor depuración que permita impulsar el tránsito hacia un nuevo modelo económico que requeriría la modernización técnica administrativa y una base jurídico-política que sostenga y defina el proceso en el interior del propio Estado.

Para el funcionamiento correcto de una empresa pública no bastan los criterios puramente económicos o financieros; resultan útiles y necesarios, pero no suficientes. Los criterios de origen que deben tener estos organismos públicos son los de productividad, eficacia y eficiencia con valores fíncados en un sistema político al cual deberá legitimarse a través de las decisiones económicas y sociales tomadas al respecto. La empresa pública desde su estructura misma tiene un compromiso ético que la expone al juicio público y es precisamente el de alcanzar niveles aceptables socialmente de productividad, eficacia y eficiencia.2/

El valor agregado por hombre ocupado, indica mayor nivel de productividad y esto es más notorio en las ramas e producción de las empresas del Estado que en la iniciativa privada, por lo tanto, las críticas frecuentes realizadas por el sector privado al sector público carecen de sustento.

No obstante la relación de buenos antecedentes, el funcionamiento y desarrollo de las empresas públicas requieren de la profundización de los cambios reales y de las reformas que actualmente se están realizando. Es necesaria esta actitud para hacer frente a la crisis y abrir nuevas perspectivas al desarrollo económico, político y social del México moderno.

El proceso de desincorporación iniciado básicamente en 1982 se ha centrado básicamente en empresas por la SEMIP generalmente pequeñas empresas, pero aquellas que fueron sometidas a un proceso de modernización son empresas de participación mayoritaria es decir, más importantes, por lo que el Estado no ha descuidado realmente la importancia de su intervencionismo

2/RUIZ DUENAS JORGE, Empresa Pública. Elementos para el Exámen Comparado. F.C.E., México

1988

**en las ramas más importantes de la economía, lo que quiere decir que la política fundamental implica en el proceso de desincorporación ha sido la de reestructurar empresas públicas no estratégicas, sanear las finanzas de aquellas en las que se ejerza el control, modernizar aquellas cuyas condiciones de rentabilidad lo permitiera y apoyar la política de mercado de la iniciativa privada.**

**Esta eficiencia productiva demostrada históricamente por el Estado, ha significado la maximización en la relación capital-trabajo y en la relación social o simplemente factores sociales como serían, el empleo y la educación por ejemplo; equilibrando esta obligación con las utilidades de que de alguna manera busca obtener como empresario que a fin de cuentas es lo que demuestra o representa la cuantificación de su eficacia funcional financiera.**

**La industria paraestatal en México está ubicada en los renglones básicos de energía, minería e industria manufacturera y desempeña funciones económicas tales como: resolver problemas de endeudamiento y rentabilidad financiera gestionando la refinanciación de empresas en proceso de desvalorización o en su caso, gestionar también su venta, liquidación, transferencia o fusión. proporcionar insumos industriales básicos, resolviendo con ello las inadecuaciones en la proporcionalidad industrial considerando la desigualdad en las condiciones de la acumulación de capital en distintas ramas que no pueden alcanzar las concentraciones de capital requerida sin el Estado.**

**Estimular la integración vertical de esta industria, específicamente bienes de capital, sector que requiere tiempo de maduración de las inversiones mayor al permitido en las condiciones actuales de acumulación. producción directa, captación de excedentes económicos, producción y gestión de la ciencia y la tecnología.**

**La rentabilidad social que obtienen el Estado es precisamente la forma como redistribuye los recursos obtenidos pero fundamentalmente podría medirse considerando el impacto social que causan a la población los servicios proporcionados.**

**La diversificación de la estructura productiva se concibe como la estrategia que el Estado deberá utilizar para superar el comportamiento del mercado intensificando la participación de sus empresas a fin de multiplicar las actividades que demuestren mayor capacidad de generación de empleo productivo, de exportación y por consecuencia capacidad de generar recursos destinados a la solución de problemas sociales.**

**En el proceso de industrialización, la participación del Estado también es muy importante desde el punto de vista de la atención a los requerimientos de insumos de las empresas, el nivel de inversión y lo complejo de su tecnología hace prácticamente imposible que sea el sector privado el que los atienda, en realidad es el Estado quien puede y tiene la capacidad para enfrentar esta situación o en su caso el capital extranjero con participación estatal.**

**Las innovaciones tecnológicas y la acumulación son conceptos básicos en el desarrollo de un país pero, hay que tener en cuenta que esa acumulación ya no puede ser producto de la explotación tradicional y que tampoco los países por sí mismos pueden generar la riqueza que requieren; por lo tanto resulta necesaria la convivencia entre el sector privado y el sector público porque tampoco se puede abandonar la creación interna del capital, en manos solamente del sector privado ya que ello en una primera y última instancia provocaría concentración del ingreso y el abandono consecuente del objetivo primordial como lo es la generación del capital para el desarrollo integral del país. Si no existe la complementareidad -iniciativa privada y sector público-, se deteriora la inversión productiva, se favorece el consumo suntuario y surgen desequilibrios económicos que en un momento dado podrían agudizarse e impactar la estructura social con consecuencias no muy gratas.**

**Es así que de esta forma el Estado ofrece al sector privado, las condiciones para que pueda crecer y desarrollarse teniendo una manera segura y protegida de invertir sus ganancias en empresas totalmente rentables, formadas y modernizadas beneficiándose con no correr el riesgo que implicaría emprender nuevos proyectos. Así el Estado además de "reforzar" la acumulación privada de capital reduce la fuga de capitales y dinamiza el volumen de ganancias inertes.**

**La complejidad del tema nos obligó a dejar de lado algunos elementos que no fueron considerados en la explicación de algunos conceptos, la orientación productiva en cifras podría ser uno de ellos que fue originado por la escasa y cerrada información que existe al respecto.**

**Se están viviendo tiempos de cambios substanciales, diversos temas están siendo materia de debates en los organismos legislativos y en los medios de comunicación. El tema de las paraestatales no es la excepción y sus políticas y cifras están en franco proceso de actualización.**

**CAPITULO VI**  
**EFFECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE**  
**DESINCORPORACION**

## **CAPITULO VI.- EFECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION.**

Una vez que se ha repasado todo lo anterior, nos abocaremos a analizar los efectos sociales que se produjeron con el proceso de desincorporación de las empresas paraestatales, llevadas a cabo en el periodo de 1988-1994 de acuerdo a la política de modernización del aparato productivo implementado por el Gobierno Federal, teniendo como marco teórico el liberalismo social.

Al final de la etapa armada de la Revolución Mexicana, el país experimentó profundas transformaciones y avances de su economía, durante varias décadas mantuvimos un crecimiento por arriba del crecimiento poblacional, la estructura económica y social cambió significativamente, pasamos de ser un país eminentemente agrícola y rural a una sociedad predominantemente urbana.

Las profundas transformaciones tuvieron también efectos negativos y aparecieron los desequilibrios como el de tener una economía altamente concentradora en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios, el medio ambiente se fue deteriorando continuamente hasta la fecha y el equilibrio ecológico se ha roto en muchos espacios y regiones, el desarrollo ha sido muy disparate por regiones y por sectores, así como por estratos de ingresos de la población.

A mitad de la década de los setenta empezó el agotamiento de la etapa de crecimiento sobre la base de la sustitución de importaciones, por lo que era necesario adoptar la estrategia económica al cambio de condiciones para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado externo para compensar la pérdida del dinamismo del mercado interno, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda que comprendieron la adquisición de empresas privadas por parte del Estado, ya que se encontraban en una situación difícil financieramente, pero que podía ayudar al mercado interno a recuperarse.

Se crearon nuevas empresas públicas en actividades antes limitadas a la acción de los sectores social y privado, al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y de mantenerlas financieramente a flote, esto trajo

consigo desequilibrios económicos severos como la contracción de la demanda y las devaluaciones cambiarias.

La crisis económica mexicana que se dio en 1982 es una clara expresión del agotamiento de la política industrial substitutiva de importaciones, con sustento de una política proteccionista que aisló al sector productivo nacional de la competencia externa, generando precios altos y de baja calidad de los bienes y servicios producidos y en consecuencia baja competencia externa.

La crisis de los años ochenta representa la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, el cual, internamente debería de dar respuesta para remontar aquella y externamente en franca consonancia y armonía con la dirección de los cambios mundiales, caracterizados por la formación de grandes bloques comerciales que deben dar cuenta de la integración internacional con miras al fortalecimiento del proceso de globalización como el Tratado de Libre Comercio firmado por Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, pero el único beneficiado de este tratado ha sido Estados Unidos de Norteamérica y ahora Canadá se solidariza con México para poder obtener ventajas que difícilmente alcanzarán.

Con este nuevo modelo de desarrollo, la desincorporación llevada a cabo por el Estado en su modernización estructural, tuvo que ajustar el personal laboral de las empresas que se vendieron y liquidar al personal en aquellas entidades paraestatales que se extinguieron y se liquidaron, provocando problemas de empleo para estas personas, no importa que se haya liquidado de acuerdo con la ley, aunque no fue notorio este desempleo en ese tiempo.

Bajo este esquema de política se pone de manifiesto que el propio Estado se renueva, pasa de un Estado benefactor a un Estado solidario, reconociendo que el mercado puede ser eficiente cuando por medio del sistema de precios bien llevado, permita una asignación óptima de recursos en la esfera de la producción y orienta al consumidor en la amplia gama de alternativa de satisfactores, es decir, que el libre mercado es el que impera siempre y cuando los diversos mercados sean perfectos, lo cual en nuestro país no sucede así, no hay un libre mercado, los precios son manipulados ya sea por el Gobierno o por las asociaciones, etc.

Esta estrategia se basa en una disciplina fiscal y monetaria junto con el mecanismo de concertación dentro del Pacto Económico, ha sido benéfico

**para un crecimiento más saludable con una inflación decreciente, haciendo que la población tenga mas confianza en sus proyectos, provocando un incremento en la producción.**

**El ajuste fiscal ha significado entre otras cosas, privatizar una parte del aparato paraestatal e implantar una política desreguladora de múltiples mecanismos económicos y administrativos que frenaban el crecimiento de las inversiones privadas, elemento central para remontar las crisis, de aquí mismo la intensificación de la apertura en el comercio exterior, acompañada de una política amplia en la promoción de las inversiones domésticas del aparato productivo, para elevar su eficiencia y a la vez orientarlo al exterior, todo ello sin detrimento del mercado interno.**

**Es evidente que en la puerta del nuevo milenio, nuestro país requiere crear y seguir fortaleciendo día tras día su propia capacidad científica y tecnológica, como un elemento medular para materializar el proceso de desarrollo y modernización económica, pues si bien sabemos que los grandes objetivos del desarrollo pueden variar de un país a otro, pero en sí todos buscan el mejoramiento en la calidad de vida de la sociedad.**

## **6.1 DESEMPLEO Y SUBEMPLEO.**

**Un recurso natural que es muy importante en cualquier economía de un país es el recurso humano, es un factor muy importante en la producción, el cual como cualquier tipo de energía debe de cuidarse, no debe de gastarse ni desgastarse porque se pueden crear grandes conflictos sociales si no se le da un uso correcto, de ahí que cada país deba de fijar sus propias políticas para su mejor utilización.**

**Ahora con el neoliberalismo que tiene el país se ha dejado de usar la mano de obra, sustituyéndola por tecnologías que se usan en países industrializados y no como el nuestro en donde existe mucha mano de obra, en el caso de México durante el periodo de estudio que se realiza, afectó demasiado al personal por su despido debido a la venta, liquidación, extinción y fusión de las empresas paraestatales que no eran prioritarias ni estratégicas para el Estado, provocando un gran desempleo en México aunque se diga lo contrario.**

**El Instituto del Seguro Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática son las instituciones que manejan oficialmente las cifras de empleo y desempleo, pero bien se sabe que las estadísticas que manejan no reflejan la realidad, que es otra la situación sobre el desempleo, ellos dicen que se está abatiendo, cuando en realidad el ejercito de reserva crece cada día que pasa, con el despido masivo que se dio en ese periodo.**

**Se buscó que las empresas que se enajenaron en ese entonces tuvieran los mínimos problemas laborales, reduciendo el personal excedente, también cuando se liquidaron las entidades paraestatales, se liquidó al personal conforme a la ley, en las fusiones se liquidó al personal excedente y en las extinciones se cancelaron las plantillas de personal, actualmente el Gobierno está adelgazando su plantilla de personal a través de programas de retiro voluntario con apoyo económico, programa prejubilatorio con apoyo económico y renuncia de personal en áreas que se consideran que no afectan los trabajos, además de los jóvenes en edad de trabajar engrosan las filas de los desempleados, provocando que el desempleo sea mayúsculo.**

**Una variable nodal del desarrollo es el ingreso y de ahí el empleo, se debe de asumir que este empleo debe de ser real, empleo productivo capaz de generar valor agregado e incidir con su participación en el producto nacional, es por ello que la generación de empleos, el incremento del ingreso y en su conjunto el desarrollo económico están estrechamente vinculados a las capacidades humanas y resultan de un proceso de aprendizaje, capacitación y actualización en el conocimiento de los instrumentos y medios de trabajo, es decir, en la educación.**

**El problema del desempleo cobra interés en la medida en que la posibilidad de empleo se vuelve más estrecho por el empleo de tecnologías avanzadas, el sostenimiento de las altas tasas de natalidad, combinadas con las bajas tasas de mortandad afectadas por estados socioeconómicos atrasados y los avances en la medicina y científicos, de esta forma año con año grandes contingentes de nuevos trabajadores vienen a reforzar la presión sobre las fuentes de empleo.**

**Un problema latente que tiene México es la migración permanente o temporal de las áreas rurales a las ciudades, esperando ver mejores horizontes, pero se pone de manifiesto de la existencia de un proletariado flotante e inestable, sin preparación técnica ni profesional, que viene a sufrir las consecuencias de**

**una ciudad cada vez más cara, con falta de recursos para apoyar al sector salud, educación y vivienda honorables.**

**Desde que se aplicaron las reformas económicas a principios de los noventa, la tasa de desempleo abierto urbano en México se elevó en 1995 a 6.6% o el doble de las tasas de los ochenta, las tasas de desempleo reportados en México no son muy precisas, las tasas de desempleo antes de la recesión en México se calculaba en 3.6%, la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto no es suficiente para generar empleo para los que apenas ingresan a la población económicamente activa.**

**Ante el incremento del desempleo como consecuencia de los problemas económicos que se han presentado en el presente año (95), el Gobierno Federal ha tratado de instrumentar diversas medidas en materia de política laboral, entre ellas los programas de empleo temporal y el programa de becas de capacitación para desempleados, que han permitido observar una ligera mejoría en el mercado de trabajo, lo cual se esperaba una reactivación de la economía, pero no ha respondido en el mercado interno, el cual se encuentra en crisis, tal como lo demuestra con las condiciones en mercado, cuando vamos de compras a la tienda de autoservicio, que suben los precios de los comestibles aunque lo nieguen las autoridades gubernamentales.**

**La falta de seguridad social y el crecimiento desmedido del desempleo debido a que cada año 950 mil mexicanos buscan incorporarse al mercado formal, frente a una dinámica globalización, es necesario un crecimiento sostenido y sustentable si se desea crear empleos, el rezago en la generación de empleos es tal magnitud que no podrá resolverse en los próximos años, por falta de seguridad social y el aumento desmedido de la economía informal, así también la población de México es joven que cada año entran al mercado de trabajo.**

**CUADRO 1  
POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS**

<b>AÑO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
1991	74.5
1992	74.4
1993	74.4
1994	74.3
1995	75.8

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**Según el Censo Poblacional de 1990 existían 93 millones de personas de las cuales el 74.5 la población que está próxima a trabajar, cuya tendencia se había mantenido ligeramente baja pero en 1995 creció, esto nos indica que es una población joven que busca trabajo, lo que provoca que se luche por conseguir un lugar en el mercado, bajando con ello los sueldos que anteriormente eran buenos y ahora, que aún siendo uno profesionalista busque cualquier empleo con tal de tener un ingreso provocando que los sueldos vayan a la baja.**

**Otro indicador y que también es importante, es la Población Económicamente Activa (PEA), la cual se presenta a continuación:**

**CUADRO 2  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA**

<b>AÑO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
1991	53.2
1992	53.8
1993	55.2
1994	54.7
1995	55.0

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**Esta indicador debe de ir de la mano al anterior, el cual iba a la baja, pero éste ha ido creciendo, lo que da en que pensar que las estadísticas que se formulan no son las correctas que deberían ser, en estos indicadores influye mucho la tasa de natalidad y de mortandad, de las cuales la primera va disminuyendo por que la personas lo piensan mejor en tener más familia y los jóvenes en casarse en edad temprana, otro factor que influye en esta tasa es el**

avance tecnológico y la medicina, que favorecen a la salud de la población la cual hace que se tenga mas posibilidades de vivir más tiempo, que el periodo de longevidad de las personas sea mayor.

La población ocupada del país es de 24 millones de personas en 1995 que representa el 43% de la población total y su distribución por sectores corresponde en un 46.1% al sector comercial y de servicios, 27.9% al sector industrial tan solo el 22.6% al sector agropecuario, forestal y de pesca.

Sin embargo la composición porcentual de la población ocupada en el campo tenderá aun más a disminuir y su incorporación a la vida productiva requiere de canalizar recursos y estructurar programas para resolver las próximas y actuales demandas de ese sector. Por ello, establecer los criterios, el modelo y las acciones para una formación de capital humano, que coadyuve al desarrollo de las comunidades, participe en la economía en su conjunto y genere nuevas expectativas, es una prioridad nacional.

Un índice que es contrario a la población ocupada es la Tasa de Desempleo Abierto, que a continuación se señala:

**CUADRO 3**  
**TASA DE DESEMPLEO ABIERTO**

AÑO	PORCENTAJE
1991	2.6
1992	2.8
1993	3.4
1994	3.7
1995	6.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La Tasa de Desempleo Abierto está definida como la proporción de la Población Económicamente Activa, que son las personas mayores de 12 años, que no trabajaron ni una hora a la semana a pesar de que se realizaron acciones de búsqueda de un trabajo asalariado o intentaron ejercer una actividad por su cuenta.

La tasa de desempleo abierto implica que alrededor de un millón 290 mil personas en edad y condiciones de trabajar no encontraron ocupación a pesar de buscarla en las principales zonas urbanas del país.

Como se dijo anteriormente que un problema es que la gente de provincia va a las capitales más importantes de nuestro país a buscar mejores condiciones de vida, provocando que la tasa de desempleo abierto sea mayor en las áreas urbanas, tal como lo podemos constatar continuación:

**CUADRO 4**  
**TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN AREAS URBANAS**  
**1988-1994**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>MONTERREY</b>	<b>CD. DE MEXICO</b>	<b>TAMPICO</b>	<b>TEPIC</b>
1988	3.5	4.1	4.3	3.4	3.4
1989	2.9	3.2	3.7	2.8	2.8
1990	2.7	3.4	3.2	3.2	3.2
1991	2.7	3.5	3	5.4	5.4
1992	2.8	3.2	3.3	5	5
1993	3.4	4.8	4	5.5	5.5
1994	3.6	5	4	5.5	5.5

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.- Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Al trasladarse a las zonas urbanas la gente que busca trabajo, hace presión en el mercado laboral provocando como lo vemos en el cuadro anterior, que en las principales ciudades la tasa de desempleo sea mayor que el total nacional y año con año fue creciendo esta tasa que hoy llega a más del 6%.

En nuestro país el desempleo estructural sumado al desempleo, alcanza a un segmento muy amplio de la población nacional, lo que implica que se encuentren marginados del mercado, por lo que se debe buscar la eficiencia económica por el propio mercado y con ayuda del Estado para garantizar la justicia social.

Al sector obrero le queda la oportunidad de negociar las reformas a la Ley Federal del Trabajo con los empresarios en favor de las necesidades de los trabajadores, hay manifestaciones claras sobre la necesidad de reformarla, el sindicalismo que lucha debe aceptar la rectoría del Estado pero que no sea un sometimiento a dicho Estado que lucha verdaderamente por el beneficio de los trabajadores.

Entre 1982 y 1987 el salario mínimo general sufrió una reducción del 44.6% en términos reales, mientras que los salarios contractuales incluyendo

prestaciones descendieron 40.5%. A pesar de la magnitud de la crisis fue posible evitar cierres masivos de empresas y el crecimiento incontrolable del desempleo. De hecho el empleo permanente creció de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a una tasa anual promedio de 3.5% durante el mismo periodo, ligeramente superior al crecimiento de la fuerza de trabajo.

En el periodo de 1988 a 1994 se buscó que la crisis económica no se disparara en aquel entonces, para ello fue necesario continuar con el Pacto de Solidaridad Económica y dentro de ese pacto se encontró con la política de concertación de precios, el cual buscó estabilizar los precios y eliminar la inflación que estaba presente en esos momentos, evitando la escasez de productos de primera necesidad que aparece cuando hay inflación creándose los mercados negros.

En cuanto a salarios encontramos que se tienen un deterioro tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5**  
**SALARIO MINIMO REAL A PESOS DE 1988**

AÑO	MONTO	PORCENTAJE
1988	7 259.33	100.0
1989	6 646.10	91.6
1990	5 809.77	80.0
1991	5 471.64	75.4
1992	5 289.85	72.9
1993	5 227.17	72.0
1994	5 213.29	71.8
1995	4 584.68	63.2

Fuente: Comisión de Salarios Mínimos con Información y del Banco de México.

Este cuadro nos muestra como cada año se va deteriorando el salario del trabajador, vemos como en 1989, 1990, 1991 y 1995, son los años en que más se perjudican los salarios y es cuando inician o terminan el periodo gubernamental, este decrecimiento va aunado con el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Un buen número de mexicanos se quedaron al margen de los beneficios del progreso, en la presente década el 20% de las familias percibían ingresos menores al salario mínimo, el 15% de la población su consumo básico era

inferior a la mitad del que se estima necesario para satisfacer las necesidades fundamentales y en el campo existen zonas en que la pobreza alcanza niveles extremos.

**CUADRO 6**  
**INDICE GENERAL DE PRECIOS AL MAYOREO DE LA CIUDAD DE MEXICO. BASE 1978= 100**

1981	165.9	1987	4 304.7	1992	26 740.5
1982	213.1	1988	12 631.8	1993	29 492.4
1983	441.7	1989	15 702.6	1994	31 547.9
1984	804	1990	18 391.9	1995	35 638.0
1985	1 277.5	1991	23 201.6	1996	53 359.6
1986	2 135.5				

**Fuente:** Banco de México con información de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

En este cuadro vemos primero que de acuerdo al valor de 1978 como creció el índice para 1996, que llega hasta 53 359.6 puntos, así vemos como ha afectado todas las crisis durante los años ochenta y noventa, aunque al inicio de esta última década lo ha hecho no con la misma intensidad que anteriormente.

De 1981 a 1987 creció el índice general más de 25 veces, que es esta época donde se vio más agravada por la crisis, en estos años hubo una carrera entre los precios y los salarios, que al final salieron ganando los primeros porque crecieron mayormente, para el siguiente sexenio hubo una serie de ajustes de precios, principalmente de los precios del sector gubernamental, lo que también vino a afectar el salario del trabajador.

En el periodo de estudio, de 1990 a 1991 es donde creció más el índice de precios al consumidor, de ahí fue creciendo cada año pero cada vez más lentamente, pero en números absolutos puede decirse que casi llega a un 55% entre 1990 y 1994, indicando con esto que mientras el salario mínimo decrecía, el índice de precios se incrementaba, provocando con ello un deterioro en los ingresos de la población.

**CUADRO 7**  
**INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR TIPO DE BIEN.**  
**BASE 1994=100**

AÑO	INDICE	BIENES	NO
	GENERAL	DURADEROS	DURADEROS
1991	73.75	83.36	76.81
1992	85.18	90.42	87.01
1993	93.49	96.47	94.01
1994	100	100	100
1995	135	146.35	140.46

Fuente: Sistema Nacional del Índice de Precios al Consumidor.- Indicadores económicos.- Banco de México.

Con referencia al índice de precios de acuerdo al periodo duración de los bienes encontramos que en primera instancia, los precios de los bienes duraderos crecieron menos que los bienes no duraderos durante el periodo de 1991 a 1994, queriendo decir que los precios de los bienes duraderos fueron más bajos que los no duraderos, pero la tendencia cambió por completo en 1995, siendo más caros los bienes duraderos.

**CUADRO 8**  
**INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR**  
**OBJETO DEL GASTO EN LA CIUDAD DE MEXICO.**  
**BASE 1994=100**

AÑO	INDICE GENERAL	ALIMENTOS	ROPA	MUEBLES	RANSPOR
		BEBIDAS Y TABACO	CALZADO Y ACCESORIOS	APARATOS Y DOMESTICOS	TES
1991	73.48	79.15	81.34	81.87	69.4
1992	85.36	88.83	88.92	89.26	87.18
1993	93.7	94.84	96.06	95.14	94.48
1994	100	100	100	100	100
1995	135.93	140.3	128.88	150.46	143.08

Fuente: Sistema Nacional del Índice de Precios al Consumidor.- Indicadores Económicos.- Banco de México.

Lo que se presenta en este cuadro es que en 1991 el índice es mayor en bienes como ropa calzado, aparatos domésticos que en alimentos y bebidas, pero están por arriba de la media nacional, excepto en lo referente al transporte, en este rubro se había mantenido por abajo de la media nacional pero a partir de 1992, empezó a desplazarse hacia arriba incrementándose este índice en 1995, perjudicando en el salario del trabajador.

Igualmente sucede con los muebles, aparatos domésticos y los alimentos, los cuales afectan los bolsillos de los trabajadores asalariados, quienes tienen que desprenderse de una parte de su salario para satisfacer sus necesidades más apremiantes.

El deterioro del poder adquisitivo de la clase trabajadora origina que las ventas al mayoreo y menudeo caigan, el deterioro del poder adquisitivo se refleja en la reducción de las ventas, demuestra la urgencia de reactivar el mercado interno mediante un aumento salarial y ocupar a toda la gente o en su mayoría, cualquier crisis afecta principalmente a la población de menores recursos y por otro lado, que la recuperación económica que se pregona por parte de las autoridades gubernamentales carecen de una base fiable.

El mercado y el consumo internos continúan deprimidos y los niveles de producción no han superado mientras persista un alto endeudamiento de las empresas, la capacidad de pago de las empresas es cada vez más difícil, pues el sector privado cada vez tiene más créditos vencidos, aun cuando mantiene constantes los pagos de sus deudas bancarias.

Para el sector empresarial, el monto de sus pasivos es todavía muy elevado, las tasas de interés son también muy elevadas y continua detenida la canalización de crédito para el sector industrial, la economía mexicana sigue siendo vulnerable a los vaivenes internacionales.

Con respecto a las jornadas laborales el 68% trabaja más de 62 horas a la semana, es decir, 10 horas y media diarias durante 6 días de la semana, 21% lo hacen de 16 a 32 horas y sólo el 11% menos de 16 horas. El 56% trabaja en el sector privado y el 43% en el público, del 56% el 80% labora en el sector servicios, el 16.8% en el industrial y el 2.5% en el agropecuario; el 65% es empleado de base, confianza o en alguna institución educativa, sólo el 5.3% es propietario de un negocio; el 10.7% se desempeña como funcionario o gerente y únicamente el 8% labora por su cuenta.

Así como se da en la economía y en los sectores productivos, en la educación también se observa una polarización bastante notable, la globalización de ninguna manera está beneficiando a todo el mundo, sino a un grupo muy reducido, por cuanto a nivel de educación que tiene cada sector o grupo de individuos, tenemos gente que va a las universidades en el extranjero y gente que no puede asistir a la escuela por múltiples problemas.

**Durante muchos años en nuestro país ha prevalecido la escasez de recursos humanos capacitados y una acentuada burocratización de las instituciones educativas y organismos abocados a la investigación, además de la debilidad de los mecanismos para la difusión de la ciencia y la tecnología a todos los niveles educativos.**

**En 1992 se convocó a concurso para la elaboración de los libros de texto gratuito, los libros ganadores no se publicaron lo que significó un rotundo fracaso para la Secretaría de Educación Pública, el texto historia fue otro fracaso estrepitoso, provocó mucha polémica y en 1993 las autoridades de Educación Pública sacaron nuevos materiales educativos emergentes para la educación básica, sin embargo no se ha logrado consolidar el famoso nuevo modelo educativo, todo ha quedado en ensayos, igual que la reforma educativa.**

**La alfabetización comprende la lectoescritura y el cálculo básico, a esto último se da menos importancia, entre los adultos constituye una necesidad que la de aprender a leer y escribir, según análisis del censo de 1990 el rezago educativo se estimaba en 31 millones de personas y actualmente es de 35 millones, este fenómeno responde a la incorporación de aproximadamente 800 mil jóvenes, quienes cumplen 15 años y se suman anualmente al cúmulo de rezago educativo, que buscan la incorporación al mercado formal.**

**El crimen mayor del neoliberalismo es el analfabetismo existente en el país y la pérdida neta de 72% del poder adquisitivo del salario de los maestros desde 1977, nos encontramos un 5% del PIB se da a la educación, nivel que se mantiene desde hace 15 años, lo cual ha impedido construir más escuelas tecnológicas regionales o primarias y ha propiciado un mayor analfabetismo. Cuando se trata de construir un país mejor con hombres más útiles y mejor preparados para enfrentar la competencia internacional, el Gobierno no debe de escatimar esfuerzos ni recursos.**

**Han preferido gastar en la universalización de la educación primaria para niños, que en la enseñanza para adultos, además de que la crisis económica ha impedido a los analfabetas que aprendan a leer y escribir cuando lo que más les importa es trabajar.**

**La alfabetización es un bien social mal distribuido en México, el Gobierno destina a la educación para adultos apenas el 2% del presupuesto educativo,**

**los problemas que enfrenta nuestro país para alfabetizar: bajos recursos, poca oportunidad de la sociedad civil para colaborar en esta tarea, programas desvinculados de las necesidades reales de la población analfabeta.**

**Con 6 millones de analfabetas México es de las naciones con mayor número de personas que no saben leer ni escribir el cual representa el 10%, los programas de educación para adultos no han sido capaces de abatir el rezago, porque se trata de población dispersa a la que difícilmente se pueda acceder.**

**Solo el 5% de los jóvenes en México tienen acceso a estudios de licenciatura o posgrado, el 40% cuenta con algún año de secundaria, el 12% cursó algún año de bachillerato, el 40% tiene algún grado de primaria completa o incompleta y el 3% carece de instrucción educativa. El 60% de los 93 millones de mexicanos correspondiente a menores de 30 años, de ellos, 26 millones que es casi el 30% de la población, significan un rango de 12 a 14 años.**

**La educación privada como fuerte alternativa de solución a los problemas de la enseñanza pública en el país y en apoyo a la pesada carga presupuestaria que el Estado soporta en ese renglón. El bajo nivel académico del sistema educativo nacional a permeado en los planteles particulares, afectando sus estándares de calidad, también hay que ver que no todas las familias tienen recursos para enviar a sus hijos a estudiar en escuelas particulares, ya que su costo es enorme.**

**La descentralización o el federalismo educativo consistió en transferir a los estados las responsabilidades de la educación, mientras que la federación se encarga de la normatividad, evaluación y fomento a la investigación educativa y que ha dejado mucho que desear.**

**A eso se concreta la política modernizante más espectacular que tuvo el período anterior y que incluso viene desde la administración de Miguel de la Madrid y se prolonga hasta nuestros días, la descentralización como medio para alcanzar la calidad educativa no ha sido la correcta además de incompleta.**

**Llevar la descentralización educativa hasta sus últimas consecuencias implicaría un debilitamiento del Estado, tiene miedo a perder el control sobre la educación y por tanto sobre la sociedad, los maestros, los alumnos y**

**padres de familia ven el espacio educativo como propio de la sociedad civil y el Estado lo ve como un espacio político de control.**

**Por otra parte vemos como de los egresados de la Universidad solo el 54.6% cuenta con un empleo permanente, el 11.2% trabaja por temporadas, el 4.3% labora en familia (es decir que el 15.5% está subempleada) y el 29.9 está desempleada, es decir, el 70.1% cuenta con un trabajo.**

**En materia de sueldos y salarios de empleados de alguna profesión encontramos que solo el 22% de los egresados perciben \$3 000.00 pesos mensuales o más, el 9.9% entre los \$2 500.00 y menos de \$3000.00 pesos, el 11.3% entre \$2 000.00 y \$2 500.00 pesos, el 16.7% entre \$1 000.00 y \$2 000.00 pesos, 13.5% entre \$500.00 y \$1 000.00 pesos y el 7% menos de \$500.00 pesos, estas cifras demuestran que el 77.2% gana menos de \$3 000.00 pesos mensuales a pesar de haber estudiado un promedio de 16 años e incluso haberse titulado, en no en pocos casos con mención honorífica.**

**Mientras el país continúe con los actuales niveles de desempleo y bajo poder adquisitivo, la pobreza nos va a estar azotando, ni las empresas ni las familias generan los recursos suficientes para reanimar el consumo domestico, la recuperación no se ve a nivel de mercado interno.**

**De modo que los grandes sectores de la población sientan que los números reflejan la realidad, los resultados están basados sólo en el desempeño del sector exportador, el alto endeudamiento de empresas y particulares retrasa la mejoría del país y el desempleo es un problema urgente que resolver.**

## **6.2 EL PAPEL DE PRONASOL COMO INSTRUMENTO PARA EL COMBATE DE LA POBREZA EXTREMA.**

**El Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento que el Gobierno creó para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados entre los tres niveles de gobierno y a través de proyectos y acciones concertadas con la sociedad.**

**Con este programa se buscaba que los que menos tenían deberían de beneficiarse más, que el bienestar de cada familia era la medida de la prosperidad de la nación, que los programas deberían de ser productivos para elevar el bienestar social, en los que se incluían acciones de alimentación, de**

vivienda popular con crédito ágil, de procuración de justicia, de apertura y mejoramiento de espacios educativos, de electrificación de las comunidades, de agua potable, de infraestructura agropecuaria, de salud, de reforestación y programas de inversión recuperable.

Entre sus principales acciones estaban la procuración de una justicia expedita, un programa de salud para todos, fortalecer el abasto popular, rehabilitar las escuelas, incrementar el monto de las becas de alimentación, aumentar la distribución de los desayunos escolares, la instalación de lecherías, la regularización de la tenencia de la tierra y un programa de apoyo laboral y social para los jornaleros agrícolas.

En ese entonces se tenía en mente que el crecimiento y la modernización no pueden hacerse al margen y a costa de los grupos más empobrecidos, pues inevitablemente el crecimiento se detendría al depender exclusivamente del exterior ante un paupérrimo mercado interno.

El universo al que se orientó el Programa Nacional de Solidaridad estaba conformado por los indígenas, los campesinos de escasos recursos y de difíciles condiciones naturales para realizar su trabajo y los grupos populares que enfrentan en toda su crudeza los problemas de las grandes aglomeraciones.

Sus acciones estuvieron dirigidas para: impulsar la producción de alimentos para la comercialización y de economía familiar de traspatio; una vivienda digna a través de créditos flexibles, baratos y oportunos; en materia de procuración de justicia se da la renovación de los cuerpos de seguridad, el fortalecimiento de los tribunales para la impartición de justicia y apoyaron a los indígenas y campesinos en los asuntos legales en que estuvieran implicados.

Para la planta educativa fue la de crear las condiciones adecuadas para la enseñanza, cubrir el déficit y las deficiencias de aulas, planta de maestros y demás espacios educativos, generar empleos temporales; los servicios de energía eléctrica y de agua potable constituyen elementos para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales; la electricidad permite impulsar proyectos productivos; el agua es un recurso escaso pero que las comunidades indígenas deben de contar; el apoyo a la producción agropecuaria se hace a través del rescate de la obra deteriorada o no

concluida, la construcción de pequeñas obras de irrigación y el uso de la mano de obra local.

Con los proyectos de inversión recuperable para el medio rural y urbano, buscando aprovechar las habilidades y recursos existentes para el establecimiento de pequeñas agroindustrias y de microindustrias, estableciéndose también programas de capacitación de oficios y el apoyo a través de créditos rápidos y a bajas tasas de interés; por lo que respecta a la salud para la gente de escasos recursos, se rehabilitaron centros de salud y se incrementaron otros centros, se buscó el suministro del cuadro básico de medicinas.

Para llevar a cabo estas acciones, fue necesario crear otros programas pequeños o subprogramas cuyas denominaciones fueron: Programa de Empresas en Solidaridad; Crédito a la Palabra; Créditos de Acciones de Mejoramiento de la Vivienda; Niños en Solidaridad; Escuela Digna; Fondos de Apoyo a la Producción; de Regularización de Terrenos; Hospital Digno; Mujeres en Solidaridad; Vivienda Digna; de Acuerdo de Secas y el Programa de Fondos Municipales.

Este programa tenía algo de especial que era que se buscaba la "solidaridad" entre las comunidades y dentro de ellas, el Gobierno proporcionaba los materiales y dichas comunidades ponían la mano de obra, era solidario el trabajo que se realizaba en las comunidades, eso se hacía para no sentir que les regalaban las cosas, que sintieran que su trabajo valía la pena.

Para llevar a cabo este programa global, se hizo un análisis de los problemas que todos conocen y que parece que nunca se van a resolver, y se encontró que la mitad de la población de México vive en condiciones de pobreza, uno de cada dos mexicanos no satisfacen sus necesidades de bienestar mínimo, alrededor de 15 millones sobreviven en condiciones de pobreza extrema y de prolongarse las tendencias desde ese tiempo hasta mediados de esta década, el país registraría un consumo por persona similar al de hace treinta años y su distribución será más inequitativa de la cual ahora estamos padeciendo, por lo que da lugar a que este programa global no funcionó por diversas causas como es el cambio de gobierno principalmente, lo cual perjudicó porque no tuvo la maduración debida, otra es que aunque estuvo cerca la Contraloría General de la Federación, sigue existiendo una gran fuga de recursos y desviaciones para otras actividades, apoyo a otros sectores, corrupción, etc.

**Pero en si programas como el que acabamos de ver es el que necesitamos y seguimos necesitando, ya que no debemos de esperar que los mercados por si solos nos ayuden a salir de este gran problema, el presente gobierno está realizando políticas que a la fecha nos están perjudicando, según está basado en el ahorro interno, el cual no lo tenemos por la falta de capacidad de ahorro de la población, porque primero tiene que satisfacer sus necesidades más apremiantes, además el programa actual se basa en la ayuda económica a las mujeres en una aportación, que modifica todo el esquema anterior, por lo que el programa lanzado por la presente administración está asegurando su fracaso.**

**RESUMEN, CONCLUSIONES  
Y RECOMENDACIONES**

## **RESUMEN.**

Para lograr la presente investigación denominada La Política de la Desincorporación de las Empresas Paraestatales y sus Efectos Económicos y Sociales 1988-1994, se tomaron como base varios métodos, a fin de observar el comportamiento del proceso de desincorporación para la modernización del Estado.

A continuación se exponen los resultados a que se llegó en cada uno de los capítulos investigados:

### **Capítulo I.**

En este capítulo los neoclásicos proponen que con el modelo de desarrollo liberal es el único que puede ayudar al país de salir de la crisis del desempleo, pérdida del poder adquisitivo y la inflación, que el Estado ya no debe de intervenir en el aspecto económico, que solo a través del libre juego de las fuerzas del mercado, puede traer los beneficios a la comunidad.

### **Capítulo II.**

En este capítulo se tuvo una visión de los ingresos, gastos, transferencias y la deuda, la política de los ingresos que llevó a cabo el Estado indicando en donde se generaron y quienes lo generaron, además de la aplicación de la política de los ingresos adicionales, que se utiliza cuando el Gobierno Federal tiene problemas financieros, incrementando los precios de los bienes y servicios que genera el Estado.

El rubro de los gastos es importante porque nos señala la política que está siguiendo el Estado, hacia donde está dirigido el gasto, a quién beneficia, a que sector, etc., y el último punto es la deuda que se divide en deuda interna y externa, la cual se ha ido incrementando a nivel general y que si no se cuida puede traer graves consecuencias.

### **Capítulo III.**

Encontramos que la evolución que tuvo el sector paraestatal fue que en la primera etapa, su crecimiento fue normal en el sentido de que anualmente crecía poco, a partir de los setenta este crecimiento fue demasiado rápido creando problemas de control, por lo que vino la tercera etapa que es la desincorporación.

En la primera etapa se crearon organismos y empresas para apoyar el desarrollo del país, se expropiaron y se compraron otras empresas con la finalidad de que siguiera operando la planta productiva y que no se cerraran fuentes de empleo, en la segunda etapa se crearon muchos fondos y fideicomiso además de seguir comprando empresas, esto es con la finalidad de apoyar a todos los sectores económicos y no cerrar fuentes de empleo, la tercera y última se llevó a cabo la política de desincorporación.

#### **Capítulo IV.**

En este capítulo se vió que el Estado tuvo como política del redimensionamiento, el principio básico de concentrar y racionalizar los recursos y esfuerzos en áreas estratégicas, de participación exclusiva del mismo y en aquellas prioritarias que requerían su presencia directa, en función de los objetivos económicos y sociales que el mismo Estado se había fijado, para ello se aplicaron los criterios básicos y los específicos para las entidades que se querían desincorporar, para llevar a cabo esta desincorporación fue necesario adecuar nuestra Constitución Política, modificando los artículos importantes para pasar de un aspecto social a un aspecto puramente mercantil.

#### **Capítulo V.**

En este capítulo se ve que con la reestructuración que sufrió el sector paraestatal, se buscaba que el Estado tuviera una participación más directa en la economía del país, en que la empresa pública debería transformarse en una organización mercantil para eficientar los recursos, buscando una rentabilidad social que repercuta en el bienestar de la población, todo ello basado en el Proyecto del Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

#### **Capítulo VI.**

La política de modernización del aparato productivo implementado por el Gobierno Federal, teniendo como marco teórico el liberalismo social, en el que junto con los avances tecnológicos y científicos que buscan el ahorro de mano de obra, ha perjudicado social y económicamente al trabajador, debido a que por la desincorporación de empresas se tuvo que ajustar al personal laboral y los recursos que se destinaron al gasto social no fueron suficientes (Pronasol).

## **CONCLUSIONES.**

Como conclusiones generales podemos decir que esta investigación giró en torno a la hipótesis de que los recursos que se liberan a partir de la desincorporación de las empresas del sector parare estatal, no son canalizados en forma ordenada y controlada para atender a las zonas marginadas y empobrecidas.

En relación con esto se ve que el Gobierno gasta más de lo que recibe, así mismo, con la venta de los activos y empresas se creó un fondo denominado Fondo de Contingencia que sirvió para pagar pasivos de empresas a desincorporar, pago de vicios ocultos en los estudios realizados para la venta de las empresas y para el pago de adeudos de las empresas paraestatales.

Con todo ello se puede llegar a la conclusión de que estos ahorros pequeños se pueden destinar al sector social más débil e invertir en agroindustrias que beneficien a los sectores más pobres, así como la instalación de industrias medianas y pequeñas para dar empleo que se necesita más no fue esa la decisión gubernamental.

La desincorporación trajo efectos económicos, políticos y sociales, los cuales se mencionarán a continuación: En lo económico encontramos que el salario se ha contraído para la mayoría de la población, empobreciendo cada vez más a los asalariados, la canasta básica se vuelve cara, la cual no podrá adquirirse como estaba en los setenta, es por ello que se hace necesario que se incrementen los salarios para mejorar la vida del trabajador evitando subir los precios, con esto se mejorará el mercado interno que es lo que se debe de buscar.

Por lo que se refiere a los efectos sociales, la desincorporación de empresas y de organismos gubernamentales, trajo como consecuencia un incremento en el desempleo, porque se contrae el mercado de trabajo por el cierre de empresas, otro factor que afecta el empleo son los jóvenes que tratan de ingresar a este mercado, provocando una alta tasa de desempleo y que ahora se está volviendo un problema grave, el cual debe solucionarse lo más pronto posible a través de la creación de empresas medianas y pequeñas, tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

Por lo que podemos ver que con la política de desincorporación paraestatal está beneficiando a un núcleo pequeño de personas, quienes están cerca de la persona que tiene el poder, concentrando con ello el ingreso, afectando a la sociedad en su conjunto.

## **RECOMENDACIONES.**

Las recomendaciones que se plantean en la presente investigación para los problemas que se han presentado con referencia a las consecuencias que trajo la política de adelgazamiento del sector paraestatal, se hace en términos económicos, políticos y sociales, en lo económico podemos decir que el modelo neoliberal no ha funcionado, porque lo único que ha traído es un desempleo muy fuerte y que el juego de fuerzas del mercado no ha dado los frutos que se dice que trae consigo el libre mercado.

1.- De ahí que se proponga que el Estado siga apoyando a la economía nacional por ser el único ente con la capacidad para hacerlo.

2.- Es necesario ser nacionalista y no dejarse llevar por modelos de desarrollo que son para otras economías, es necesario cambiar el modelo de desarrollo, que se adecue a nuestra situación para el uso intensivo de la mano de obra.

3.-Incrementar los salarios a los trabajadores con la finalidad de activar el mercado interno y que el Gobierno no incremente los precios de los bienes y servicios que produce.

4.- Es necesario hacer una selección de los gastos, es decir, tomar en cuenta en donde se va a gastar, así como un control y vigilancia de esos gastos a través del Poder Legislativo, apoyado por la Contaduría Mayor de Hacienda, en un marco de efectividad y sujeto a la realidad.

5.-Que el Gobierno Federal sanee las finanzas públicas adecuando los gastos de acuerdo a los ingresos y no gastarse más de lo debido.

6.-Llevar a cabo una reforma tributaria para incrementar la captación de recursos y ampliar el número de contribuyentes, especialmente los vendedores ambulantes en puestos semifijos, que son los que se pueden controlar, asignándoles una cantidad fija de impuestos que no sean onerosos para ellos.

7.- No seguir apoyando a la iniciativa privada en cuanto a lo que se refiere al sector financiero y carretero, porque se vuelve a caer en lo que se hacía en años anteriores, pero con la diferencia que antes se compraban las empresas y ahora se entregan recursos a los inversionistas directamente.

**La desincorporación del sector paraestatal trajo consigo un fuerte desempleo, creando problemas al sector social por lo que a continuación se presentan las recomendaciones en el aspecto social:**

**1.- Que el Estado junto con la iniciativa privada y el sector social, creen empleos mediante la formación de empresas medianas y pequeñas tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas.**

**2.-La desincorporación paraestatal debe hacerse más selectiva y tener límites para no acabar con todo el sector paraestatal, existen entidades que nunca debieron de desincorporarse como es Teléfonos de México, el Grupo Dina, etc., concesionarse el sector carretero y ahora la petroquímica, que afortunadamente se ha tardado pero que está en la mira, porque son áreas estratégicas para el país y que depende nuestra soberanía y seguridad.**

**3.- Se debe apoyar a través de programas a corto plazo y con recursos al sector salud y de abasto para ser dirigidos a la población de escasos recursos a través del Gobierno Federal.**

**4.- El Estado con todo su aparato debe de abocarse a crear obras de infraestructura, con ello se crean empleos por parte del Gobierno Federal.**

**5.- En cuanto a las modificaciones a la Constitución Política, es necesario volver a plasmar como estaba originalmente los artículos modificados o adecuarlos pero con un sentido social, para evitar como ha sucedido anteriormente, la concentración de la tierra y crear un problema en la tenencia de tierra.**

**6.- El correcto funcionamiento de la empresa pública moderna debe ser en base a valores fincados en un sistema político, a través de decisiones económicas y sociales, con un compromiso ético, con criterios que redundan en la calidad de los productos, llamense bienes o servicios.**

**7.- Por lo que respecta a la educación, es necesario crear un sistema educativo regionalizado, que recobre el valor de la cultura indígena y se de un acceso por igual a todos en cuanto a educación, ya sea técnica o profesional, en cuanto a los profesores se les debe de incrementar sus salarios, para que solamente se aboquen a impartir sus enseñanzas.**

**9.- Es necesario implementar mejores programas que el Pronasol para que la gente sienta que su trabajo tiene un valor y no programas como el Progreso, que en sí se les regala una cantidad irrisoria para solventar los problemas económicos de la gente muy pobre.**

**10.- Con la política de adelgazamiento del Estado se están perdiendo funciones de rectoría, tal como lo menciona la Constitución Política, está dejando que sea la iniciativa privada la que maneje la economía del país en perjuicio de la sociedad en su conjunto.**

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

- ASPE ARMELLA PEDRO**, El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Editorial F.C.E. 1993
- ALMADA F. CARLOS**, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Memoria Seminario Internacional. INAP, Noviembre de 1989.
- ANDRIEV E. PEDRO**, La Modernización del Sector Público en América Latina y el Caribe. Memoria Seminario Internacional. INAP, Noviembre de 1989.
- BANAMEX**, Examen de la Situación Económica de México. Volumen LXVII, No. 786, Mayo de 1991.
- BORON A ATILIO**, Estado Asistencial, Neoliberalismo y Democracia en América Latina. INAP, Memoria Seminario Internacional. Noviembre de 1989.
- BUENDIA G. RAFAEL**, La Empresa Pública. Apuntes para la Conformación de un Marco Teórico. Economía Informa No. 95 julio de 1982. FE.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES**. Editorial Porrúa 1994
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO FINANCIERO**. Lineamientos 1986
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Porrúa 1988, 1990 y 1994
- CORDERA CAMPOS ROLANDO**, Relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado: Una Problemática de sus Cambios y una Nota Sobre la Autonomía Estatal. Memoria Seminario Internacional. INAP, Julio de 1991.

- CROZIER MICHEL**, El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad. Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto. INAP, Memoria Seminario Internacional. Noviembre de 1989.
- ENGELS FEDERICO**, El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado.(1874). Karl Marx y Federico Engels. Obras Escogidas. Tomo III. Editorial Progreso de Moscú.1978
- FALCON DAVID**, La Reforma del Servicio Civil en el Reino Unido Respuesta a las Necesidades del Ciudadano. Memoria Seminario Internacional. INAP. Julio de 1991.
- FRIEDMAN MILTON Y ROSE**, La libertad de elegir. Ediciones Orbis, S.A. Biblioteca de Economía. Madrid 1979
- LAIN ENTRALGO PEDRO**, Gregorio Marañón, Vida, Obra y Persona. Editorial Espasa-Calpe.Madrid 1966.
- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.**  
SECOGEF.1986
- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES**, Editorial Porrúa.1994
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.** Editorial Porrúa.1994.
- LENIN VLADIMIR ILICH**, ACERCA DEL Estado ( 11 de julio de 1919). Obras Escogidas. Editorial Proreso Moscú 1961. Tomo III.
- NACIF BENITO**, El Tamaño del Gobierno Mexicano en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. INAP. 1992.

**ORTIZ MARTINEZ GUILLERMO, Algunos Aspectos de la Modernización Financiera y la Desincorporación Bancaria. El Mercado de Valores.- México: Año 51 No. 13 ( Julio de 1991 ).**

**PAGAZA RICARDO IGNACIO, El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales. ( El caso de México ). SECOGEF. Julio de 1988.**

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

**REYES HEROLES JESUS, El Liberalismo Mexicano. III La Integración de las Ideas. F.C.E. México 1961 Tomo III.**

**ROGOZINSKI JACQUES, La Experiencia Mexicana en el Proceso de Privatización. Memoria Seminario Internacional, INAP, julio de 1991.**

**ROSENTHAL GETR, La Magnitud del Aparato Estatal como Centro de Debates: Las Razones y las Consecuencias. Memoria Seminario Internacional.- INAP, Noviembre de 1989.**

**RUIZ DUEÑAS JORGE, Empresa Pública. Elementos para el Exámen Comparado. F.C.E. México 1988.**

**SALINAS DE GORTARI CARLOS, Informes de Gobierno al H. Congreso de la Unión 1990-1994.**

**SARTORI GIOVANNI, Teoría de la Democracia. Tomo II. Editorial Alianza Universidad. 1989.**

**SECOGEF. Reestructuración del Sector Paraestatal. Editorial FCE.1988**

**SECOGEF. La Empresa Pública y la Administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. 1988**

**SEMIP, Redimensionamiento del Sector Industrial Paraestatal. Cuaderno de Divulgación. 1988**

**SHCP. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. Octubre de 1993.**

**TAMAYO JORGE, El Redimensionamiento de las Empresas Paraestatales Memoria Seminario Internacional INAP, julio de 1991.**

**TAMAYO JORGE, Las Entidades Paraestatales en México. México 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico II. F.C.E. y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Ia. Edición 1989.**

**VILLARREAL RENE, Un Proyecto Propio: El Liberalismo Social. Revista Exámen No. 54.- Noviembre de 1993.**

**ZURITA CAMPOS JAIME, El Método Raz-80 de Investigación en las Ciencias Sociales. Mimeografiado. 1990. FE-UNAM.**