



99  
29

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**ESTADO, EMPRESA PUBLICA Y VIABILIDAD  
DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y  
MUNICIPALES EN MEXICO.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**P R E S E N T A :**  
**ROBERTO REYES MAYEY**

MEXICO, D. F.

1990

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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

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

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

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

## I N D I C E

	pág.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I: EL ESTADO Y LA SITUACION ECONOMICA Y POLITICA DE MEXICO A PARTIR DE 1970.	1
1.1 Funciones económicas del Estado Mexicano	2
1.2 Aspectos económicos de la política estatal	5
1.3 Crisis económica y política	9
1.4 Situación económica general	17
1.5 Algunos elementos de política económica del gobierno	23
CAPITULO II: EL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA	31
2.1 Consideraciones teóricas sobre la empresa pública	36
2.2 Conformación y papel del aparato económico del estado	41
CAPITULO III: EMPRESA PUBLICA Y LAS EMPRESAS ESTATALES Y MUNICIPALES	48
3.1 Planeación y empresas estatales en la administración pública	48
3.2 La empresa pública y su influencia en el desarrollo de las empresas estatales y municipales	59
3.3 Papel y objetivos de las empresas públicas estatales y municipales	73
3.4 Perspectivas económicas y viabilidad de las empresas estatales municipales	90
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFIA	11

## INTRODUCCION

Actualmente en situación de crisis en la economía mexicana, sobre todo a partir de la nacionalización de la banca y luego de su desnacionalización, se han presentado una serie de interpretaciones, análisis y cuestionamientos sobre la intervención del Estado en la Economía. Esencialmente, la característica fundamental del Estado Mexicano es el de jugar un rol activo en el desarrollo capitalista de producción; es decir, su intervención en el proceso de reproducción de las condiciones favorables a la acumulación de capital en su conjunto.

En este contexto, el desenvolvimiento que el Estado Mexicano ha tenido en el proceso de desarrollo de la economía, se ha expresado en la política económica estatal que ha operado en la actualidad. Sin embargo, nuestro propósito en el presente trabajo no es el de profundizar en el terreno teórico de las concepciones sobre el Estado y sus diferentes manifestaciones, sino elaborar un análisis histórico de las funciones del Estado Mexicano a partir de 1970 en referencia a su intervención en la Economía, a través de las empresas públicas y su relación con la planeación, como racionalidad capitalista para tomar decisiones.

Este análisis nos permitirá estudiar el papel que ha jugado la Empresa Pública a nivel nacional en vinculación con la política económica estatal, en el contexto de la planeación regional y municipal y en lo relativo a las Empresas Estatales y Municipales como elementos que permiten el desarrollo.

Lo anteriormente esbozado es materia de nuestro primer capítulo.

En el segundo capítulo, se observará el papel del Estado y la Empresa Pública, qué papel juega el capital estatal y cómo se conforma la Empresa Pública. Se desarrolla con breve referencia a las posiciones teóricas existentes sobre la concepción de Empresa Pública; más adelante se abordará la estructuración del aparato económico del Estado y los sectores que la componen.

En el tercer capítulo tratamos en primer lugar, la evolución de la Empresa Pública y el proceso de planeación nacional. Nos interesa discutir el análisis de conceptos como el de Estado, Planeación y Empresa Pública; los cuales nos permitirán evaluar la evolución de la Empresa Pública en la Planeación de la economía; continuando a partir de la asunción de la responsabilidad económica por parte del Estado, a través del establecimiento de las Empresas Públicas a nivel nacional; se explicará como se reproduce este fenómeno a nivel de gobiernos estatales y municipales. En este capítulo se comprueba la existencia jurídico-administrativa de las Empresas Públicas Estatales y Municipales, demostrando su viabilidad como instrumentos administrativos de formas, elementos y características similares a sus homólogos del Gobierno Federal. Para concluir el capítulo, a partir tanto del análisis global como particular expuesto, se hará una referencia a la importancia de las Empresas Públicas y al papel del Estado como administrador.

## CAPITULO I

## I. EL ESTADO Y LA SITUACION ECONOMICA Y POLITICA DE MEXICO A PARTIR DE 1970.

Los primeros años de la década de los setentas, tuvieron una vida política intensa, sin olvidar las complicaciones aportadas por el impacto de la recesión económica internacional. El programa político del gobierno de esa época fracasó, pero sin lugar a dudas fue un importante intento, por parte de un grupo del aparato político por el deseo de resolver los problemas al tiempo que buscaba evitar una profundización de las contradicciones tanto con las clases dominadas como con la burguesía nacional e internacional. Sin embargo, el aparato de Estado, en tanto que instrumento de la clase dominante, en términos generales tuvo que plegarse a los intereses a corto y mediano plazo en un esfuerzo por racionalizar la economía en función de los intereses de la acumulación del capital.

En el presente capítulo se examinará por tanto, el papel y la naturaleza del Estado mexicano a partir de 1970, y sus funciones

en relación con la creación de las condiciones generales de la producción; en seguida, un examen crítico de los problemas que enfrentó el proyecto del gobierno en esta época; finalizando con un estudio de los determinantes económicos nacionales e internacionales de la política gubernamental y el comportamiento de la economía mexicana en la balanza de pagos y en sus finanzas públicas, así como las diferentes medidas a menudo contradictorias tomadas por el gobierno. Para concluir, de cuál ha sido el papel del Estado en la intervención en los asuntos económicos y qué rol ha jugado en la situación actual de crisis. El punto de partida de este análisis tiene como objetivo fundamental, determinar cuál ha sido históricamente el balance de la intervención del Gobierno en la economía mexicana, ello nos permitirá, en un capítulo posterior establecer la viabilidad de las empresas estatales y municipales en México.

#### I.1 FUNCIONES ECONOMICAS DEL ESTADO MEXICANO.

Lo primero que saltó a la vista cuando se examina al Estado mexicano, es la solidez de su estabilidad política y la eficacia de su contribución al desarrollo capitalista del país. Esta capacidad del Estado mexicano, tiene sus raíces en la legitimación social y política que heredó a raíz de la revolución de 1910-1917. El vacío político creado por la pulverización del poder agrario latifundista, el agotamiento de las fuerzas revolucionarias y la debi-

lidad de sus direcciones; así como la incipiente fuerza de los núcleos burgueses, fueron la base sobre la cual se pudo constituir un aparato de Estado fuerte y centralista. El control sobre los organismos de masas ha sido uno de los pilares más importantes del poder y le ha permitido ampliar su margen de autonomía en relación a la burguesía. En este proceso la exclusión formal de ésta última en la participación directa de los mecanismos del aparato político, tenía por función mantener una continuidad institucional. Esta exclusión no significa, por tanto, una ruptura del Estado con los intereses económicos e históricos de la burguesía, a saber de la acumulación privada del capital.

Los determinantes del éxito de ésta empresa han sido en primer lugar, la fundación en 1929 del partido oficial, el cual es el engranaje clave del mantenimiento de la estabilidad política y su reforzamiento en tanto que instrumento de control de las organizaciones de masas en 1937. En segundo lugar, las medidas tomadas por el gobierno de Cárdenas, fortalecieron la capacidad de intervención del Estado en la economía. Al principio de este proceso político hubo una fuerte corriente ideológica nacionalista, anti-imperialista y populista. Durante los años subsecuentes, estos rasgos fueron ampliamente disipados, sin que ello significara por tanto que una sola de las fracciones de la burguesía participase ya de forma directa en la toma de decisiones, si bien el giro de los años favoreciera abiertamente a una fracción. Ninguna forma parlamentaria real fue adoptada; el poder ejecutivo concentraba

cada vez más facultades, lo cual dió al régimen mexicano características similares a las de los regímenes bonapartistas.

Veamos ahora, las condiciones económicas en las cuales tomó forma el régimen bonapartista mexicano. Este género de regímenes se caracterizó por la fuerte intervención económica del Estado, o mejor aún, por la mayor evidencia de la estrecha interrelación Estado-economía. El estado aparece como un agente económico encargado de "organizar" a escala del mercado nacional las condiciones de explotación y de reproducción de la fuerza de trabajo, capaz de utilizar la política salarial y la inflación como mecanismos que contribuyen a estimular la acumulación del capital privado. Estos regímenes al adoptar una política económica cuyo objetivo es acelerar la acumulación de capital, asumen numerosas tareas y devienen importantes centros de decisión; esto quiere decir que las condiciones propias al desarrollo capitalista mexicano han hecho necesaria la ampliación de las funciones económicas del Estado, como condición permeable a su expansión. Estas condiciones, la inserción de este proceso en la cadena imperialista, conlleva una compleja conjunción de intereses capitalistas que se entrecruzan en el aparato estatal.

## I.2 ASPECTOS ECONOMICOS DE LA POLITICA ESTATAL.

Aun cuando en esta parte dejaremos de lado el análisis global de las tareas del Estado en la creación de las condiciones sociales propicias al desarrollo capitalista y solo mencionaremos rápidamente el aspecto económico. Así pues, el comportamiento de las finanzas públicas mexicanas y de la política económica seguida por el Estado para impulsar la industrialización, nos darán una percepción de las funciones asumidas por el Estado mexicano a nivel económico y de la encrucijada ante la cual se encontraba en los años setenta. Esto nos permitirá también comprender como la complejidad acrecentada del capitalismo mexicano exigía una readaptación y una racionalización del funcionamiento estatal acorde a la nueva situación.

Las finanzas públicas tienen una influencia directa sobre el proceso productivo, ya sea por su consumo de bienes y servicios, o por sus inversiones. Por lo que se refiere a la demanda de bienes y de servicios, esta absorbió, entre 1930 y 1960 10% del PIB, para decaer hasta un 3.2% en 1970, y recuperarse hasta 9.8% en 1975. Por otro lado, las inversiones estatales incrementaron su proporción en relación al P.N.B., siendo su media anual entre 1940 y 1970 de 10%. Tales inversiones fueron colocadas en las empresas estatales y las de participación estatal, ellas constituyen un gasto que favorece la expansión de la infraestructura y estimulan la

creacion de nuevas empresas privadas.(1)

Existen otro tipo de canales. tales como los gastos de orden social financiados por el Estado, la politica fiscal y, en general las medidas tomadas para impulsar la expansion industrial cuya importancia es necesario resaltar.(2) Es por esta razon que procederemos primero al examen de las diferentes formas de intervencion del Estado durante el proceso de industrializacion, para considerar en seguida el problema de las fuentes de financiamiento del Estado.(3)

Consideramos que sin la participacion del Estado en la creacion de las condiciones generales de produccion, seria dificil concebir con que ritmo se habrian desarrollado las empresas capitalistas privadas en Mexico. Ahora bien, la politica economica del regimen, las medidas adoptadas, los instrumentos utilizados, no fueron elaborados bajo la forma de planes generales de desarrollo:

---

(1) SOLIS. L. La realidad economica Mexicana, Ed. S. XXI, Mexico, 1971, pp. 282-283; tambien en Nafinsa-Cepal, La politica Economica e Industrial en el desarrollo economico de Mexico, pp.123.ss

(2) REYNOLDS, C.W. La economia Mexicana, capitulo 7, v.p.291

(3) NAFINSA CEPAL, op. cit. pp. 193-194.

en las tres décadas anteriores, las decisiones fueron tomadas bajo la presión de las exigencias prácticas y solo eran reacciones empíricas ante los problemas que se presentaban, careciendo además de una línea directriz única. La política proteccionista, los estimulantes fiscales y el sector de empresas de estado han sido pilares fundamentales del desarrollo capitalista industrial de México.

La política proteccionista consistió en ejercer un control sobre las importaciones de mercancías ya producidas, con altos aranceles o impuestos cerrando las fronteras. En sus orígenes, esta política sobre las importaciones era una medida cuyo objetivo era obtener ingresos para el Estado; no fue sino varios años más tarde que adquiriría una función proteccionista explícita. Es precisamente a partir de la década de los cincuenta cuando el financiamiento de las importaciones de bienes de capital y que los gastos del presupuesto federal comenzaron a apoyarse de manera prioritaria sobre la obtención de créditos internacionales. Esta política tuvo efectos negativos sobre la estructuración industrial del país.(4).

Los estímulos fiscales han tenido un papel menos importante que la política proteccionista. La mayoría de ellos consisten en

---

(4) DE LA PEÑA, S. "Comentario a 'México': dependencia o independencia en 1980. El Perfil..... pp. 66 ss.

exonerar, parcial o totalmente, del pago de impuestos a los empresarios capitalistas, con el fin de ayudar al proceso de acumulacion de capital. El sector manufacturero del Estado, contribuyo tambien al desarrollo industrial con la creacion de una infraestructura barata; el abastecimiento de ciertas materias primas a precios bajos y, ademas el permiso a los capitalistas instalados en el pais de vender a precios más altos que en los mercados internacionales. Esta politica favorecio a la burguesia industrial. Sin embargo, este tipo de proteccion fical tuvo un segundo efecto: el Estado no conto con una fuente financiera nacional eficiente para financiar sus gastos; este vacio fue resuelto por la via de obtencion de empreritos internacionales. Era evidente que en una situacion donde el presupuesto de Estado se fundaba sobre una base tan debil, provocaria una crisis que repercutiria en las décadas posteriores.

## I.3 CRISIS ECONOMICA Y POLITICA.

Es a partir de mediados de la década de los sesenta, cuando los primeros signos irrefutables de crisis aparecieron en la agricultura: el retraso en la productividad y el desigual nivel de tecnificación se tradujeron en un estancamiento de la producción agrícola; hasta 1970 su tasa media de crecimiento anual fue de 0.7%. (5) Esta insuficiencia de la producción agrícola redujo la capacidad de obtención de capital en divisas, necesario a la compra de bienes de capital, afectando negativamente el equilibrio de la balanza de pagos; también hizo más difícil la transferencia del capital acumulado del campo hacia la industria, lo cual propició una insuficiencia en el nivel de vida de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas. Todo esto contribuyó a reforzar las tendencias inflacionistas que presionaban a la economía mexicana. Para el Estado, era cada vez más necesario aumentar la productividad del sector agrícola y su capacidad de exportación, como condición para la continuidad en la acumulación capitalista; era indispensable extender aún más la modernización de la producción agrícola para que el ciclo industrial pudiese proseguir. Además, la creciente inquietud campesina, las luchas y las ocupaciones de tierra habían tensado la situación político-social del campo; este descontento rural era provocado por diversas formas de explotación que pesaban

---

(5) INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO, y COMERCIO EXTERIOR.

sobre los campesinos parcelarios y sobre aquellos que ni siquiera poseían un predio (6). Para tratar de calmar estos conflictos, el gobierno optó por acordar a los campesinos algunas concesiones y reformas, al mismo tiempo que reprimió los puntos algados del movimiento.

Esta política se enfrentó a obstáculos tales como las dificultades financieras del Estado y las fricciones con los sectores de la burguesía rural que corrían el riesgo de ser afectados por la reorganización de la producción agrícola. El gobierno intentó en diversas ocasiones impulsar la tecnificación rural y de recuperar políticamente a los campesinos; esta última tenía como objetivo el de ejercer presión sobre los sectores financieros a fin de empujarlos a invertir en la agricultura.

La política de modernización agrícola implicaba reorganizar, al menos parcialmente, la propiedad de la tierra, aumentar la productividad, desarrollar la agro-industria, impulsar la educación y la formación técnica de los campesinos, estimular las zonas más atrasadas, a través de reformas a la "Ley Federal de Reforma Agraria", así como en los programas nacionales de inversión y desarrollo campesino y la reorganización del crédito rural. (7).

(6) MARTINES, J., "Las invasiones agrarias en México" Revista Mexicana, Sociología, jul-dic.1972, pp.758-759.

(7) BANCO DE MEXICO, Examen de la Situación Económica de México, octubre de 1973, pp. 355-356.

Por lo que se refiere al sector industrial, este habia logrado mantener su ritmo de crecimiento hasta 1970; la tasa de crecimiento habia sido de 7.5 % a precios corrientes, cuyo sector más dinamico de la industria era el de los bienes de consumo durable. Las medidas para impulsar el desarrollo de este sector se resumian en el apoyo prioritario otorgado a las empresas capaces de exportar sus manufacturas y en la racionalizacion del funcionamiento industrial en sentido vertical. Por otro lado, la situacion de las finanzas publicas y de la balanza de pagos era casi catastrófica: la evolución de esos dos factores iba de par y se articulaban con la cuestion del nivel de la deuda publica. Aunque al mismo tiempo que la inversion estatal jugo un papel importante en el proceso de acumulación de capital (8), se adentro en la via del endeudamiento internacional. A todo esto, debemos agregar que en Mexico, los gastos del Estado tienen una relacion directa con la balanza de pagos. En primer lugar, la aplicación de una politica proteccionista permitio al Estado tener una influencia sobre la balanza de pagos y constituyo una especie de escudo de protección de la economia nacional ante las presiones internacionales. (9). Este escudo tuvo sus propios limites, en razon del aumento vertiginoso de la deuda publica internacional de México desde hace tres décadas.

---

(8) Los sectores mas dinámicos de la producción fueron la industria manufacturera con una tasa de crecimiento de 18.5%, el petróleo con una tasa de 11%, la construcción con 5.9%. Comercio Exterior, marzo de 1971, vol. XXI, num. 3 p. 194.

(9) ROMERO, K. G., "El financiamiento del Desarrollo". Bco. Nal. de Comercio Exterior. Cuestiones Economicas Nacionales Mexico, 1971, p. 105.

Dicha deuda pública, se explica en parte por la debilidad de la política fiscal del Estado mexicano, pero ella es sobre todo, y esto es decisivo, la expresión nacional de la exportación del capital financiero imperialista.

La deuda externa mexicana, la más alta después de la de Brasil no constituía, por aquel entonces, más que el 20% de la deuda exterior nacional, pues en la perspectiva del Estado, los compromisos con una institución como el Banco Mundial implicaba riesgos de compromisos políticos. Como es sabido, una gran parte de la deuda fue contraída con bancos privados -sobre todo norteamericanos a tasas de interés más altas y condiciones de pago más rigurosas. Esta opción hizo que a fines de la década de los sesenta, el pago de los intereses de la deuda pública externa absorviera el 22.4% de los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes y servicios. Las consecuencias de ello son una disponibilidad menor de capital en divisas para comprar bienes de capital sobre los mercados internacionales y un debilitamiento de la capacidad financiera del Estado.

El endeudamiento llegó a un punto tal que México, había empezado a contraer nuevos créditos destinados a pagar, en los plazos previstos, la antigua deuda y sus intereses. Tal situación para fines de la década, presentaba lo siguiente: el crecimiento del déficit comercial coincidía con el crecimiento negativo del ingreso proveniente de las exportaciones de servicios, con el aumento de los intereses de la deuda pública y con el aumento de la parte del capital creado en México y exportado por las firmas multina-

cionales. (10).

Esta situación crítica planteaba problemas graves, a los cuales el gobierno -de esta época-, intentó encontrar una solución. Dado que el endeudamiento público era la fuente inmediata del déficit de la balanza de pagos, se puso el acento sobre una reestructuración de las finanzas públicas a través de una política fiscal que pesaría sobre los altos ingresos y a una fracción de la burguesía industrial. Paralelamente, decidió impulsar las actividades de exportación, sobre todo en la manufactura, para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, y negociar las condiciones de entrada del capital internacional en el país.

Haciendo una referencia anterior, durante la década de los sesenta, el aumento espectacular de la deuda correspondía -cierto, en última instancia, a la necesidad del imperialismo de exportar capital-, por parte del régimen, al cuidado de pagar en el plazo previsto sus antiguas deudas; optó por esta vía a fin de no comprometer su autonomía política; prefirió contraer otros empréstitos en condiciones más difíciles -tasa de interés alta y vencimiento de pago relativamente cortos-, con el objetivo de afirmar la solvencia de México ante sus acreedores y evitar el recurrir a los programas americanos de "ayuda económica", evitando sus implicaciones políticas. Además, la importancia de la intervención

---

(10) NAVARRETE J. E., "Desequilibrio y Dependencia: las relaciones económica internacionales de México en los años sesenta" en "Crecimiento o desarrollo económico?". Sep-setenta. pp. 175 y ss.

económica del Estado para estimular el desarrollo capitalista, había necesaria la ampliación de la capacidad financiera estatal. (11). Aún más, en la óptica de los gobiernos, una reducción de los gastos del Estado y el aumento de los impuestos sobre el capital no era deseable, pues se corría el riesgo de provocar una disminución de la inversión privada, y fricciones entre el Estado y la burguesía. En general la opción tomada por el régimen, obedecía a la lógica siguiente: si el Estado era capaz de realizar todas sus tareas económicas y mantener sus compromisos financieros, de salvaguardar su autonomía relativa frente al imperialismo y los capitales nacionales; al hacer esto, el Estado mexicano, prefirió posponer la crisis, que actualmente estamos viviendo.

La capacidad decreciente del Estado para autofinanciar sus gastos sólo podía ir copando progresivamente las bases de su autonomía relativa. El tipo de política del estado, apuntó hacia una reducción del gasto público y de la deuda exterior. La reducción del ritmo de endeudamiento tuvo sus consecuencias inmediatas: del monto total de los créditos obtenidos, más del 90% se destinó a la deuda, una porción mínima para financiar los proyectos de inversión pública.

Al inicio de la década de los setenta, las dificultades de las finanzas públicas, los obstáculos que encontró la economía me-

---

(11) CORDERA, R., "Estado y subdesarrollo en el capitalismo tardío y subordinado". Investigación Económica No. 123, p. 506.

xicana para pasar a un nuevo ciclo industrial y el inicio de la fase recesiva del ciclo largo de la economía capitalista internacional. La situación interna no era menos compleja, dos problemas cruciales se planteaban: en primer termino, el desarrollo capitalista de los años 40 a los setenta -fundado sobre la reducción del nivel de vida de los campesinos parcelarios, de la clase obrera, del ejercito industrial de reserva-, habia desembocado en una situación de gran tensión social. El estado habia perdido parcialmente su legitimación y su prestigio en tanto que institución capaz de responder a las reivindicaciones de las clases explotadas, lo cual amenazaba su estabilidad política, minaba las bases sociales de su poder y reducía su legitimación social. Para el estado, se trataba de proponer alternativas también a estas clases, en particular a través del impulso de una política de empleo y de "apertura democrática" por lo que se refería a la participación política. Además el desgaste de los engranajes de dominación del partido oficial y del Estado, y la corrupción generalizada de los funcionarios públicos, parecían anunciar, a los ojos de ciertos sectores de la alta burocracia, una crisis política que el Estado ya no sería capaz de controlar. Las clase medias también habian manifestado su descontento a raíz de las movilizaciones estudiantiles y de carácter popular, así también las movilizaciones con demandas de mejores condiciones de vida de algunos sindicatos, principalmente los sectores independientes, y de organizaciones de oposición que

adquieren actualmente un consenso nacional, permitieron una ruptura política abierta entre el estado y estos sectores. Todo esto ha deteriorado la legitimidad del aparato político, que se ha manifestado en los resultados electorales de los últimos meses.

Las diferentes alternativas en juego y las oscilaciones constantes de la relación de fuerzas sociales, ritmaron la vida política del país en la primera mitad de la década de los setenta. A cada giro de la situación, convergieron factores nacionales e internacionales específicos; este proceso, al final de la década, parece haber desembocado en el predominio de la alternativa política que correspondía más a los intereses de la una fracción de la burguesía, la burguesía asociada, había estado buscando redefinir el equilibrio en el seno del bloque en el poder y la institucionalización de nuevas formas políticas a nivel del Estado. La diversidad de proyectos políticos y económicos del gobierno, y los sobresaltos de su política, expresaron las numerosas presiones a las cuales fue sometido a todo lo largo del periodo analizado.

#### I. 4 SITUACION ECONOMICA GENERAL.

La evolución de la economía mexicana, en la década de los setenta, se caracterizó por un declive de su ritmo de crecimiento, particularmente en el sector agrícola. En los años de 1970 a 1974, el ritmo de crecimiento se mantuvo alrededor de su tasa media de crecimiento histórica, 7% anual, mientras que en 1975 y 1976 fueron años de recesión, de devaluación monetaria, etc. A continuación ofrecemos una visión aunque simplificada, pero demostrativa, del comportamiento de la economía mexicana durante el periodo 1970-1976. (12).

-----  
(12) Solo un análisis profundo de los ciclos productivos, global y por ramas industriales, explicaría mejor la lógica del capitalismo mexicano, completando el análisis de la influencia del imperialismo sobre México. Esto constituiría un enfoque más adecuado sobre los problemas de la continuidad de la acumulación de capital y el paso de un ciclo a otro; en este sentido, expresiones tales como "nuevo modelo de acumulación" pueden conducir a la ambigüedad y a dejar muchos problemas de lado.

AÑOS	P.I.B.		POR SECTORES.			TASA DE INFLACION.	
	valor total mill.\$ 1960)	tasa de crec. anual	Agric.	Indus.	Serv.	POR AÑO.	
1970	296.6	6.9	4.9	8.3	6.5	4.8	
1971	307.5	3.4	2.0	2.5	4.3	5.5	
1972	328.4	7.3	0.5	9.3	7.4	2	
1973	354.1	7.6	2.2	9.2	7.6	21.4	
1974	375.4	5.9	0.9	6.9	6.3	23.9	
1975	390.3	4.0	1.0	4.2	6.3	16	
1975	390.3	4.0	1.0	4.2	6.3	16	
1976	397.8	2.0	- 2.1	2.3		45.9	

Fuente: Comercio Exterior y IEPES. Cifras de Bco. de Mexico.

En la década, el gobierno redujo los gastos públicos y las importaciones del sector público; lo hizo en un cuadro caracterizado por las presiones inflacionarias internacionales, la recesión y crisis monetaria, el déficit de la balanza de pagos mexicana. Dada la importancia del papel del Estado en el estímulo de la producción capitalista, la reducción del gasto público fue una de las causas de tipo inmediato, que provocó la llamada "crisis de confianza" entre la burguesía y el gobierno, esto es, de la disminución de la tasa de inversión privada; esto afectó negativamente la tasa de expansión de la economía, que paso de 6.9% a 3.4%. En realidad las medidas gubernamentales, lo único que hicieron fue desencadenar la crisis ya latente, acentuandola mas, para llegar a la situación que actualmente estamos viviendo.

Claro esta, que estos problemas estaban fuertemente ligados a las dificultades monetarias internacionales de los Estados Unidos; de un lado, la crisis del sistema monetario internacional y la devaluación del dolar, habian depreciado al peso mexicano en relación a las monedas fuertes, limitando la capacidad de adquisición de bienes de capital europeo y japones; por otro lado, el desencadenamiento de una guerra comercial por los Estados Unidos y su politica proteccionista, golpearon duramente el comercio exterior mexicano, asi como su capacidad de obtencion de divisas.

El problema de las importaciones destinadas al consumo productivo tiene consecuencias importantes en lo que concierne a la adquisición de bienes de capital en los mercados internacionales, porque un ritmo elevado de importaciones es necesario para mantener la reproducción simple del capital.

Ahora bien, en la década de los setenta, dada la débil capacidad de obtencion de divisas, la cual provenia de la incapacidad de producir exportaciones competitivas, el dilema era el siguiente: o bien, se aceptaba que la economia ya no era capaz de adquirir los bienes de capital necesarios a su expansion, lo cual podia provocar un estancamiento e incluso una regresion. o bien, por el lado de la obtención de creditos internacionales, los cuales podia adquirir aumentando su deficit en la balanza de pagos y en las finanzas publicas.

El déficit de la balanza de pagos -que se explica por los niveles desiguales de la productividad internacional y por la transferencia internacional de valor- al favorecer el aumento de la deuda pública exterior ahonda la base de apoyo de la autonomía relativa del Estado en relación al imperialismo. Durante los años 1972 y 1973, la producción nacional recuperó su tasa de crecimiento, ascendiendo a 7.3% en 1972 y a 7.6% en 1973. Entre los factores que contribuyeron a esta alza, se puede mencionar el aumento de 22.9% de los gastos públicos (gastos corrientes), el aumento de 81.9% de las inversiones públicas (gastos de capital), el aumento de 17.2% en la exportación de bienes y servicios, y el crecimiento del volumen de financiamiento de la banca extranjera y mexicana acordada a los sectores productivos. Es importante subrayar aquí que el alza de la inversión, la cual permitió el relanzamiento de la producción, fue posible gracias a la intervención estatal directa, mientras que el nivel de la inversión privada nacional mantuvo un nivel muy bajo. (13)

La situación internacional, cuya coyuntura era favorable, contribuyó también a esta recuperación. Los precios de las materias primas registraron un alza debido al boom inflacionario de los primeros años de la década. Los efectos positivos de esta coyuntura fueron neutralizados, en un plazo relativamente corto, por la transmisión internacional de la inflación; el encarecimiento -

(13) BANCO DE COMERCIO EXTERIOR, La Política económica del nuevo gobierno, p. 23 y ss. 1972-1973.

de las importaciones mexicanas hizo que disminuyera su volumen, que se acrecentara el deficit de la balanza de pagos y, al mismo tiempo, ejerció presiones inflacionarias. El alza de los precios fue tambien provocada por el estancamiento y la caída de la productividad en el sector agrícola; causas a las que se agregaron varias catástrofes climatológicas. La agricultura ya no fue capaz de abastecer de bienes de consumo al mercado interno. En Esta situación, el gobierno ejerció presiones sobre el sector financiero privado para impulsar las inversiones. A pesar de ello, la inversión privada nacional siguió siendo muy débil en este sector. A mediados de la década, el sector agrícola había perdido su capacidad de asegurar un ingreso de capitales en divisas en un monto equivalente o cercano al monto de los egresos por importaciones de mercancías; aun más, la caída de la producción cerealera obligó al gobierno a importar estos productos a fin de garantizar el abastecimiento de bienes de consumo popular; de ahí en adelante, una parte del presupuesto federal ha venido siendo destinada a la agricultura y a la importación de cereales. Por otro lado, la alta tasa de inflación encareció las exportaciones mexicanas, lo cual las hizo menos competitivas en los mercados internacionales; paralelamente, el precio de ciertas materias primas exportadas por México descendió. El inicio de la recesión generalizada de la economía internacional golpeó aun más la economía del país; durante el primer semestre de mediados de la década de los setenta, los primeros signos de un desaceleramiento del boom económico de los

años anteriores, aparecieron: la tasa de crecimiento bajo a 5.9% y la tasa de inflación alcanzo un 24%. La inversión publica tuvo que compensar parcialmente la disminución de la inversión privada nacional y es en este momento que el gobierno empezo a considerar seriamente la posibilidad de impulsar la explotación y la exportación petrolera -recordemos que en 1974, era el año de la crisis internacional del petroleo y que México habia empezado a importar petróleo. Durante esos años, el Estado hizo esfuerzos enormes por proteger al país de los efectos de la recesión internacional; la decisión de posponer la devaluación del peso sólo buscaba amortiguar el estallido de la crisis. A pesar de todo ello, como ya se ha mencionado, era inevitable que la ola recesiva sacudiese la formación social mexicana; descenso de la tasa de crecimiento a niveles muy bajos, inflación superior al 50%, etc.

Los precios internacionales de las importaciones mexicanas aumentaron, por lo cual hubo una disminución de la demanda de los productos de exportación mexicanos, la crisis agricola sigue acentuándose y la industria perdiendo su ritmo de crecimiento.

La crisis del capitalismo mexicano progresivamente se va acercando al fondo, el ritmo de crecimiento ha bajado a cero por ciento, mientras que la inflación ha alcanzado grados extremos, el alza de los precios ha arrazado con el poder de compra de la población. La devaluación del peso con relacion al dolar y su puesta en "flotacion" no son más que el simbolo monetario de la redefinición del lugar de la economía mexicana en el sistema capitalista internacional.

### I.5 ALGUNOS ELEMENTOS DE POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO.

Los problemas que acabamos de describir constituyen el marco estructural a partir del cual el gobierno intento aplicar su politica economica. Seria dificil analizar todas las medidas tomadas durante las decadas analizadas, las cuales no son objetivo del presente trabajo, sino tomarlo como marco de referencia de cuál ha sido la politica gubernamental a nivel macroeconomico, para poder plantear las actitudes a nivel micro por parte del Estado mexicano. Sin embargo, no queremos dejar en blanco lo que a nivel general en el terreno de la politica economica ha planteado en estos ultimos años.

Con respecto a la politica de inversion extranjera directa, hay que examinar brevemente el comportamiento general de la inversion privada en Mexico a mediados de la decada de los setenta; en donde la inversion permanecio en su nivel mas bajo, mientras que en la decada anterior, habia crecido con una tasa media de 12.1% anual, en la decada estudiada habia crecido a una tasa de 1.3% anual. Los argumentos invocados por la burguesia para justificar este comportamiento eran que la situacion de crisis del pais dada por la caida de las ventas y la disminucion de las posibilidades

de obtención de financiamiento y de créditos bancarios. La tasa de inversión, como es sabido, siguió bajando, sobre todo a partir de las devaluaciones, la huida de capitales, además de los efectos de la dolarización de cuentas privadas. Para calmar esta contracción el gobierno en un principio optó por incrementar sus inversiones (1975). La retracción de la inversión privada y la expansión de la inversión pública explican porque sobre el conjunto de la inversión nacional correspondían al Estado el 37.5% en 1970 y el 50.6% en 1976; explica también porque creció el déficit de la balanza de pagos, el aumento de la deuda pública, de los grandes volúmenes de circulante y el porqué de la inflación.

En lo que se refiere a la inversión extranjera directa, en general, siguió el mismo comportamiento. Aunque la inversión imperialista disminuyó en la década estudiada, la recesión internacional y la crisis mexicana de 1976, los volúmenes de los capitales imperialistas disponibles a la exportación aumentaron y prefirieron ubicarse en la economía mexicana por la vía de acordar créditos al gobierno mexicano, dando lugar a un gran incremento sustancial a la deuda pública. Esta necesidad de obtener créditos resentida por el Estado mexicano era, ciertamente, la contra parte de la ampliación de sus funciones económicas y anti-crisis; pero al hacer esto, el Estado contribuyó a vincular más a la economía mexicana a los intereses del gran capital financiero internacional, el cual jugó un papel de articulación entre los diferentes capitales internos, creando una hegemonía política de determinadas fracciones del capital nacional, asociándose al capital imperia-

lista norteamericano.

Sin hacer referencia historica al problema de la deuda, dada su importancia actual mencionaremos el grado que presentaba en la decada de los sesenta, el cual habia llegado ya, a un punto tal que 25% de los ingresos de la balanza corriente eran destinados al pago de la amortizacion y los intereses de aquella; esta situacion, asi como el deficit de la balanza comercial, llevaron al gobierno ha establecer politicas como la de estimular la produccion destinada a la exportacion; creacion de instituciones de credito y de financiamiento para ayudar a las empresas que quisieran exportar; establecimiento de estímulos fiscales a la exportacion; medidas para impulsar las actividades turísticas, asi como programas para el desarrollo fronterizo, etc. politicas que actualmente se comprueba su fracaso.

Con respecto a la política salarial, si a principio de la crisis, el gobierno se caracterizó por el esfuerzo de mantener estable el poder de compra de los trabajadores, tenia como objetivo el evitar la reduccion del mercado interno y del consumo privado, y la de asegurar una base social mas solida al Estado; con el objeto de evitar las tensiones sociales acumuladas, lo cual, como lo hemos analizado anteriormente llevo a su fracaso, manifestandose en la perdida de su legitimidad.

Los disfuncionamientos y el desequilibrio de la estructura productiva del pais, las contradicciones inherentes a la politica del gobierno, se expresaron de manera critica en el deficit de la balanza de pagos y en la crisis de las finanzas publicas. El pro-

vector de desarrollo por la vía de la expansión del poder de compra y de las capacidades exportadoras, tuvo como corolario una profundización de la penetración del capital imperialista en México y una articulación mucho más estructural de la economía mexicana al mercado imperialista. La concentración de los ingresos, por su parte, no solo se mantuvo sino que creció, y el gobierno mexicano tuvo que someterse a las condiciones del capital financiero internacional. Además, lejos de hacer de México un país mayoritariamente exportador de productos manufacturados, sigue siendo un país exportador de materias primas esencialmente; en la actualidad se ha incrementado la importación de bienes de consumo y escasos bienes de capital.

Cuando se examina la balanza de pagos de México, se distingue nitidamente el crecimiento vertiginoso de la balanza corriente; se percibe que la mayor parte de los créditos internacionales fueron, en un principio, contraídos por el sector público. Este incremento de la deuda estatal, por lo que se refiere a sus motivaciones internas, deriva del hecho que el Estado tuvo que asumir el financiamiento derivado de la ampliación de sus funciones, sin tener por tanto una capacidad financiera sólida fundada en la obtención de ingresos por la vía de la imposición fiscal sobre el capital. De ahí que recurriese al crédito de los grandes bancos imperialistas. Esta dinámica, al límite, volvió más vulnerable a la economía mexicana económica y políticamente frente a los grandes centros financieros internacionales.

Por último, es importante señalar que esta situación plantea

la necesidad de producir más para pagar no solo la deuda sino también los servicios de la misma; elevar el nivel de la productividad del trabajo -incremento de la intensidad de explotación-, el foso entre la tasa nacional y la tasa internacional se ahonda, siendo la balanza de pagos donde se reflejan los niveles más desiguales del intercambio internacional del valor. Hasta ahora, la expansión registrada por la economía mexicana, a pesar de cierto dinamismo, no alcanza a eliminar y ni siquiera cubrir de manera importante, el déficit global de la balanza de pagos; el Estado mexicano se ve cada vez más ligado al capital internacional, lo cual reduce su margen relativo de maniobra en este punto. Sobre la cuestión de la deuda pública resta una importante observación a mencionar: que la deuda pública mexicana es la otra cara de la moneda, de la exportación de capital desde las metrópolis imperialistas, que se trata de un movimiento de doble sentido en el cual se manifiesta una estrecha interrelación entre las necesidades del capitalismo nacional con la acumulación de capital a escala del sistema imperialista.

Las contradicciones y dificultades que enfrenta el capitalismo mexicano en estos últimos años, exigen una reflexión sobre las causas que determinaron el fracaso del proyecto gubernamental en ciertos renglones y su relativo éxito en otros. En el plano económico, estos fracasos se materializaron por el estancamiento de finales de los setenta, por el déficit de la balanza de pagos, la devaluación del peso y la inflación; en el plano político, se ex-

presa en la sumisión del gobierno a las condiciones del FMI en lo que se refiere a su política monetaria y en la manera de como los gobiernos sucesivos desmantelan proyectos establecidos por los gobiernos anteriores y establecen otros fuera de contexto.

Las medidas económicas tomadas por los gobiernos no tocaron directamente la lógica de la acumulación de capital, ni la de la penetración del capital imperialista; en otros términos, todas esas medidas fueron lanzadas con la sola preocupación de ampliar el consumo individual privado, por un lado, la exportación de mercancías apenas si contribuyó a estimular la acumulación. Para que exista acumulación, es necesario producir para la producción, expandir el sector productor de bienes de producción creando las condiciones de su desarrollo, ya que sería la expansión del sector de bienes de capital, lo que constituiría la porción más importante para la constitución del mercado interno capitalista. Ahora bien, en México, este sector es relativamente poco desarrollado y su desenvolvimiento se ve limitado por la concurrencia internacional, por la llamada transferencia internacional de tecnología y por la transferencia internacional de valor hacia los países imperialistas. Habría que agregar que esta debilidad del sector, se traduce en una incapacidad a colmar la demanda proveniente de la modernización del sector productor de bienes de consumo.

La relación de fuerzas en el seno de las clases dominantes y la reacción específica del bloque dominante, fueron un obstáculo a los proyectos, tanto de "racionalización" como de "reorganización" por parte del gobierno. Entre los sectores oponentes estaba

la burguesia comercial, la rural y algunos sectores industriales menores. Los proyectos del Estado han tenido contradicciones propias puesto que siempre han intentado conciliar los intereses de clases sociales antagonicas y de diferentes fracciones burguesas; la articulacion de su actuacion economico-politico fue tambien una expresion de las contradicciones del desarrollo capitalista de Mexico. El proyecto de "reorganizar" las condiciones de la produccion asumido por el gobierno, desencadenó la ya gestada "crisis de confianza" politica entre ciertas fracciones del bloque de las clases dominantes y el Estado. El gobierno siempre ha reaccionado haciendo importantes concesiones, pero al precio de retroceder en su propio terreno; dichas concesiones han sido hechas de una forma desarticulada y contradictoria, mostrando su incapacidad para gobernar.

La más compleja articulacion entre el capital internacional y el capital nacional, sometieron en mayor medida a Mexico a las coyunturas internacionales y a las fluctuaciones de la economia norteamericana. El agudizamiento de la concurrencia inter-imperialista, la entrada del sistema capitalista internacional en la fase de recesion de la onda o ciclo largo y que se manifestó en la recesion de principios de los setenta, se constituyeron en el marco internacional que influvera en la agudizacion de la crisis que actualmente padece la economia mexicana. El estado basó su politica económica encaminandola a un endeudamiento internacional, recurriendo al FMI (1976); que se ha vuelto hoy uno de los instru-

mentos preferidos de los monopolios financieros para imponer sus condiciones de "saneamiento económico" a los gobiernos de los países dueños; la influencia que ahí tiene el imperialismo norteamericano es muy importante. El FMI no solo permite una utilización productiva y rentable de los capitales excedentes de los países imperialistas, sino es también, un instrumento para la reorganización de las finanzas públicas de los países más deficitarios, condición indispensable para el mantenimiento de un mínimo de estabilidad del mercado internacional.

En el curso de los últimos años, el gobierno mexicano ha sido uno de los que han contraído los más altos volúmenes de crédito al FMI; estos compromisos del gobierno mexicano con el fondo persiste actualmente. El FMI, respondiendo pues a los intereses del imperialismo norteamericano, ha buscado "ordenar" la economía mexicana de acuerdo a sus intereses, imponiéndoles su receta favorita: austeridad en el presupuesto gubernamental, control de los incrementos salariales, disminución del gasto social, control del crédito, etc., claro está, con el apoyo de la clase dominante.

## CAPITULO II

## EL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA.

Se ha definido a la crisis como algo inherente al capitalismo V, es a partir de esta concepcion sobre las cuales se ubica la participacion del Estado en la economia; la explicacion tampoco debe quedarse en el analisis de dichas interrupciones, ya que estas obedecen al proceso de acumulacion de capital. Es en este proceso conjunto, totalizador donde se explica la actuacion del Estado y por tanto la actuacion misma de la Empresa Publica.

El capital es por si mismo incapaz de producir y reproducirse a través de sus propios mecanismos o aparatos administrativos que la integran. requiere de una institucion separada, en la cual pueda descansar y que este sujeta a las disposiciones y limitaciones que el mismo capital le impone, como son la de producir mas plusvalia; por tanto, es el Estado el que cumple esta funcion que preserva la existencia del capital social en su conjunto: "El Estado

no puede considerarse mero instrumento político del capital, ni como sustituto de este"(14).

Desde el surgimiento del capitalismo el Estado, como aparato, ha intervenido en la configuración básica de la distribución de los medios de producción, es decir, ha intervenido para favorecer la separación de los medios de producción por un lado, y los trabajadores por otro; a través de expropiaciones directas, represión, o indirectas como por medio de las justificaciones establecidas en sus leyes, etc., lo cual ha repercutido favorablemente y fortalecido a la propiedad privada como institución, ya que esta es uno de los pilares básicos en la historia del capitalismo.

El Estado toma como algo que le pertenece a su dominio, el proteger y reproducir la estructura económico social, esto es, las relaciones fundamentales de la producción capitalista.

Dentro de las funciones principales en la economía pueden establecerse las siguientes: Procurar las condiciones generales de producción y reproducción del capital por medio de sus instituciones. Reprimir cualquier amenaza a lo establecido anteriormente, por medio de su aparato represivo; integración de las clases dominadas ideológicamente para que acepten su condición de explotadas,

-----

(14) Véase: Mandel, Ernest. "El Estado en la época de capitalismo tardío. En crítica de la Economía Política No. 4. México, jul-sep. 1977, p. 16.

que logra mediante el control de la educación, cultura y medios masivos de comunicación. El Estado ejerce un monopolio para cumplir con sus funciones, no solamente la violencia, sino también, en la participación activa tanto, en el proceso productivo como en la educación, comunicación y cultura en general.

En el proceso de acumulación de capital, el Estado se convierte en nivelador, paliador de los obstáculos que se le presentan en el funcionamiento global del sistema social; es pues, salvador de obstáculos que el proceso de acumulación de capital exige. Asimismo, necesitará producir y distribuir los insumos necesarios que requiere el aparato productivo: energéticos industriales y agropecuarios, para que el proceso no se vea interrumpido; además buscará proveer las cantidades necesarias de fuerza de trabajo capacitándolas técnicamente; producirá y distribuirá los bienes de consumo indispensables, así como de recreación y procurador de bienestar social y de salud para los trabajadores, de manera que permitan mantener un nivel mínimo de salarios, es decir, apoyará al capital en su conjunto. Intervendrá en la esfera monetaria y financiera para regular y equilibrar el funcionamiento bancario a través de sus leyes propias, como por ejemplo la estatización en las funciones bancarias-como una necesidad de política económica-, etc. La empresa pública como tal, dadas estas condiciones, surge como institución, en la cual sus objetivos son tanto económicos como ideológicos y políticos.

Es importante mencionar, la diferencia entre el capital esta-

tal y el capital privado, la cual reviste muchas controversias. Las relaciones de poder, basadas en la propiedad, son ejercidas en el caso de capital privado, por sus diferentes componentes en la clase hegemónica, que son dueños de los medios de producción: la burguesía.

En el caso del capital estatal, la parte superior de la superestructura burocrática del aparato, es quien ejerce las relaciones de poder. Es en este sentido, que el Estado no puede limitarse a las funciones clásicas de administración fiscal y monetaria: las condiciones objetivas del desarrollo le imponen la tarea de crear y acumular capital productivo, centralizar y supervizar globalmente el proceso de acumulación de capital; es ahí donde aparece la denominación de capitalismo monopolista de Estado.

En la etapa actual de crisis del capitalismo, se presentan procesos de concentración y centralización de capital con la conformación de grandes empresas monopolísticas. Son a estas empresas que les interesa que el Estado asuma funciones productivas, distributivas y de generación de servicios, a través de la Empresa Pública, aunque ello incremente y fortifique el poder de acción de la burocracia estatal; es así como la empresa pública sirve a los grandes monopolios, para afrontar los gastos de mantenimiento y renovación, es decir, fuertes y productivas para poder recibir elevados volúmenes de plusvalía por transferencias múltiples y para contar con su realización.

Dentro del Estado existen empresas que valorizan normalmente su capital, es decir, generan un excedente que es apropiado por él, el cual aunado al excedente generado fuera del sector público y que es apropiado por el estado, sirven para realizar la parte de la acumulación estatal de capital, la cual apoya al proceso de acumulación privada en su conjunto; reforzando la posición y el poder de la burocracia estatal.

Tomando en cuenta lo expuesto en el primer capítulo y las consideraciones anteriores sobre el Estado y la Empresa Pública, en esta parte se reafirma que el objetivo del Estado y su relación con la Empresa Pública, no es más que la coordinación en el aparato productivo, distributivo y de consumo que imponen las leyes propias del desarrollo del capitalismo considerado en su totalidad, como se ha mencionado un capital integrado a nivel mundial, que impone sus condiciones a las regiones o Estados Nacionales.

## 2.1 CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA.

Aproximarse al fenómeno de la empresa pública presenta serias dificultades, debido fundamentalmente a que no existe unanimidad en los diversos investigadores que toman posiblemente una posición ideológica con respecto al tema y en torno a una definición de las empresas públicas. Se puede considerar que dentro de las Ciencias Sociales y sus distintas corrientes, existe una confusión acerca de una Teoría del Estado y, por tanto carecen de una teoría clara del papel que juegan las Empresas Públicas dentro del contexto económico social. Existen elementos teóricos que permiten una posible explicación del fenómeno estatal dentro del proceso y el papel que ha jugado en el desarrollo de la economía capitalista, tal como se ha expuesto, pero en este apartado es necesario hacer unas puntualizaciones a nivel general, en el terreno de las corrientes del pensamiento en las ciencias sociales, la existencia de una explicación del fenómeno de la Empresa Pública en distintas escuelas que conforman el pensamiento económico.

Enfoque neoclásico: Para esta corriente, el aparato estatal, considerando a la economía como de competencia perfecta, debe generar los bienes y servicios como los establecimientos militares, administración de justicia, los cuales no pueden ser cedidos a la empresa privada(15). No se le debe permitir al Estado generar

---

(15) ARANCIBIA, ARMANDO Y PEREZ, WILSON: "La polémica en torno a las empresas Públicas en A.L.". Sep. 1979, pp.15 y 55.

bienes privados, porque desequilibra la regulación automática del mercado; una de las posibles ingerencias podría ser la prohibición de la creación monopolista, en la que se violarían las condiciones de competencia perfecta en el funcionamiento del mercado. El estado no debe intervenir en la producción, ya que la economía a través del mecanismo de mercado está capacitado para regular automáticamente la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. Se puede concluir, afirmando que en esta teoría no existe una explicación del papel de la Empresa Pública, al propugnar por el principio irracional de la "regulación automática" de los desequilibrios de la economía.

Enfoque Keynesiano: Ante la incapacidad del sistema capitalista para salir de la crisis económica, se hizo necesaria la acción de otros agentes que posibilitaran una solución a los problemas candentes que la iniciativa privada era incapáz de resolver. Por tanto el Estado tenía que abandonar su papel de administrador y guardián, para convertirse en un principio en impulsor del consumo, la inversión y las exportaciones bajo el instrumento que en Política Económica se denomina gasto público.

La concepción denominada "demanda efectiva" desarrollada por Keynes y M. Kaleki, plantean la forma de cómo el Estado puede reactivar la actividad económica, a través de la inversión pública, consumo y gasto público, por otro lado en los mismos términos reactivar a la iniciativa privada.

Bajo este enfoque se ha desarrollado una explicación sobre el papel de la Empresa Pública, considerando a la economía como una dualidad formada por un sector público y uno privado que actúa bajo la lógica del mercado y el Estado bajo una razón política.

Otra corriente considera que el Estado a través de la Empresa Pública, interviene para aliviar las crisis de producción, compensando y equilibrando la inversión y, al mismo tiempo desarrollando las ramas productivas para poder influir en la fijación de los precios. Se observa en sus planteamientos que la Empresa Pública es un factor coyuntural de intervencionismo estatal y no una explicación teórica acerca del porqué el Estado interviene cada vez más. (16).

Enfoque Estructuralista: Según la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), el surgimiento de la empresa pública en los países de América Latina, se deben a la necesidad de impulsar la industrialización a partir de la inversión privada, a través de proporcionar toda una infraestructura material: que permitan crear las condiciones para el incremento de la inversión privada. El Estado debe controlar las empresas productivas claves para la estrategia de desarrollo, sin el peligro de perder su "independencia nacional" (17). No hay una explicación seria sobre el surgimiento y papel que juegan en el desarrollo las empresas públicas.

(16) Véase: Rodríguez, Octavio: La teoría del Subdesarrollo. "CEPAL". Méx. Ed. siglo XXI.

(17) Ibidem. p. 27.

Enfoques marxistas: Dentro de la corriente marxista, existen

diferentes enfoques, cuyo punto de partida es el análisis histórico social del sistema capitalista. Bajo esta premisa se analiza el papel que juega el Estado a través de la contradicción que define la lógica del sistema, entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, es decir, la socialización de la producción por un lado, y la apropiación privada de la producción por el otro. Esta contradicción en la actualidad -con una caída fuerte de los salarios, como expresión del valor de la fuerza de trabajo-, los bajos niveles de servicios (recreación y salud), empobrecen cada vez más a los trabajadores, favoreciendo el proceso de acumulación de capital; es entonces, cuando aparecen en el seno de la sociedad los representantes de la contradicción: Proletariado y Burgesia; lo cual genera obstáculos en el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y con ello la tendencia a su destrucción. En la producción capitalista, donde se produce para el mercado, es decir, para el que tiene capacidad de compra; no es más que un reflejo del desarrollo contradictorio del sistema, que lo lleva a la crisis permanente, sólo puede amainar estas, con la presencia del aparato estatal, el cual garantiza e impone su mejor equilibrio y regularidad en el proceso de acumulación de capital.

Existen diferentes concepciones sobre lo que constituye el Estado en el capitalismo, sobre todo como y porque actúa; desde los que consideran al Estado como un mero instrumento de la clase

dominante, hasta los que lo consideran como un ente superestructural; tales concepciones adolecen de una marco de referencia científico, por eso caen en confusiones acerca del Estado capitalista; por tanto, se considera que no tienen una base científica para poder explicar el papel de la Empresa Pública inmersa en el aparato estatal. Sin embargo la concepción marxista, con su método histórico globalizador, permite ubicar el estudio y análisis del Estado capitalista y el papel de la Empresa Pública. De aquí que si se analizan y desarrollan los conceptos y categorías marxistas, de acuerdo al grado de desarrollo de lo concreto, se puede dar una explicación teórica al fenómeno del Estado, y así poder ubicar a la Empresa Pública.

Para concluir, sin que el propósito sea el de agotar el tema, ni tampoco entrar en el terreno de la discusión teórica profunda, por lo que en lo ya tratado, tanto en el primer capítulo como en el 2.1 de este segundo, quedó expuesta la concepción que se maneja, haciendo incapie sobre la dinámica social básica que define el enfoque marxista que presenta a la estructura económica como determinante último de la superestructura; considerando también a esta, las instituciones (militar, burocracia, partido, religión, etc.) que llegan a adquirir una cierta autonomía y desarrollo que retroalimentan a la estructura económica, con lo cual se genera una relación dialéctica entre la base económica y la superestructura, donde se puede ubicar el análisis que ya se ha planteado de la Empresa Pública.

## 2.2 CONFORMACION Y PAPEL DEL APARATO ECONOMICO DEL ESTADO.

En el punto de partida del análisis de la economía mexicana, así como el estudio de la Empresa Pública y el Estado, ya se señaló, como este, a través de su aparato productivo participa activamente y en forma determinante en el proceso de acumulación de capital, es importante concretar el análisis, señalando cuál ha sido la magnitud y la dinámica de su intervención en la producción, así como, en que sectores ha adquirido mayor influencia e importancia, el monto de subsidios y transferencias; con el propósito de tener una primera aproximación del funcionamiento de las interrelaciones que se establecen entre las empresas públicas y el resto de la economía en su conjunto.

En relación a la inversión total, la participación del sector público presenta un 40% aproximadamente en los últimos 40 años, magnitud considerable si tomamos en cuenta lo largo del período. La inversión pública en organismos y empresas ha tenido una tendencia creciente, pues mientras que en la década de los cuarenta el promedio fue del 40%, para la década siguiente se ubicó en 51%; en la década de los sesenta pasó a 63% y para los setentas en 65%. En el período 1975-77 alcanzó el 68.4%. Lo más notorio es

que independientemente de los problemas financieros del Estado, se mantiene una alta tasa de participación en la inversión canalizándose cada vez más hacia sus propias empresas, lo cual indica su carácter, es decir, de apoyo directo a la actividad productiva, destacando su alta participación.

La tasa de crecimiento de la inversión en Empresas Públicas y Organismos de Estado fue mucho más dinámica que la global, lo cual nos da idea del grado de expansión de su capacidad productiva, inclusive, como ya lo mencionamos en el periodo de crisis 1970-76.

Otro indicador importante que es necesario observar, se refiere a los préstamos externos netos como porcentaje de la inversión pública; su tendencia ha sido creciente, tanto la inversión como la deuda, que en última instancia algunos autores dicen que estos préstamos se "canalizaron hacia las Empresas Públicas".

Por otro lado, con respecto al destino de la inversión pública federal por sectores, se observa una tendencia dirigida al desarrollo industrial, lo cual como ya se ha indicado, implicó una expansión muy considerable de la empresa pública. Es importante destacar que este hecho se hizo evidente en la construcción de obras de infraestructura, irrigación y comunicaciones; que se realizaron en dicha época pero, que en los últimos años ha disminuido. Tal vez es conveniente observar, que lo significativo del aparato productivo económico del Estado, se ha orientado a las empresas de participación, que abarcan: el sector financiero, el industrial, el de transporte y el de la comercialización.

Es necesario analizar brevemente, la contribución del sector paraestatal al valor del producto interno bruto, aunque como ya es sabido, es un indicador muy general, puesto que los precios a que se calculan los bienes y servicios producidos por empresas públicas están en general subvaluados, nos muestra que su participación ha sido la siguiente: en 1970 represento el 8.3% del PIB y en 1975 el 9.8%. Se puede considerar que por lo menos en el valor monetario la contribución no corresponde a la magnitud de la inversión bruta nacional.

Es en el sector industrial donde se concentra la participación de la inversión, sobre todo en la industria extractiva, transformación, petróleo, petroquímica básica y electricidad. El Estado concentró el 23% de la producción bruta total, el 30% del valor agregado, 50% de los activos fijos netos, el 25% de los sueldos y salarios, el 19% de las ventas considerando 300 establecimientos de los 119,000 censados (según censo industrial de 1975). De acuerdo a la producción bruta, sobre todo en la extractiva, el 85% corresponde a la electricidad.

Como observamos, la producción estatal se concentra en los grupos industriales fundamentales, por lo cual existe, como ya se ha señalado, una compleja articulación horizontal y vertical de ese aparato económico del Estado en la economía en su conjunto. Así lo evidencia el hecho de producir casi la cuarta parte de la producción industrial del país y además su proceso importante de diversificación, a pesar de la preponderancia del petróleo. Un volumen importante de recursos se dedican a otros grupos industria-

les en los cuales su participación es ya significativa mostrando su tendencia a participar en los sectores básicos.

Tomando en consideración lo impresionante de las cifras anteriormente señaladas, se puede decir que estas nos reflejan una cuestión: el aspecto cualitativo de la ingerencia del Estado, como coadyuvante en el proceso de acumulación, sobre todo en la reproducción ampliada global, en la dinamización del conjunto, en el aglutinamiento de las subramas, su interconexión con el capital trasnacional, es decir, con el imperialismo. Asimismo, cabe hacer mención que el déficit ha sido constante, se ha destinado a cubrir requerimientos de inversión con transferencias extraordinarias del gobierno Federal por medio de crédito interno y externo. Respecto a las transferencias, se ha dicho, que es uno de los aspectos medulares de la actual política, de tender hacia su racionalización mediante la "transparencia", para poder tener un mayor impacto hacia las ramas y grupos que se ha programado impulsar, pues no hay que olvidar que en última instancia esas transferencias, aunque formalmente se dirigen a las empresas públicas, van a favorecer a los grandes monopolios, sobre todo a las empresas trasnacionales. Durante los últimos años las transferencias representan en promedio el 75% del presupuesto de inversión del sector público.

Recordemos de que esas transferencias son grandes volúmenes de la plusvalía generados al interior de las empresas públicas o bien, las que recolecta el Estado en otras ramas de la actividad productiva; por lo tanto, en última instancia, son los trabajadores con sus bajos salarios, los que soportan esos montos cuantio-

Los cuales serán canalizados cada vez más hacia los sectores monopolizados de la economía, pero que finalmente van en detrimento de su nivel de vida, puesto que poco o nada les retornará, ni aun con sus famosos "pactos" y supuestos controles de precios de la canasta básica establecida por el gobierno.

La interrelación del aparato económico estatal se establece con el capital en general, por lo cual, dada la penetración de capital internacional, se establecen con éste, fuertes nexos, apoyándolo para que se ubique en las ramas más productivas a través de estímulos directos e indirectos, incentivos, transferencias y subsidios; con ello se tiende a subordinar la producción estatal dentro de la división internacional por el imperialismo. Por otro lado, se fortalece el proceso de concentración y centralización del capital, con lo que se impulsa la tendencia a la monopolización de la economía y al predominio del capital monopolista, a través de medidas concretas que tienden a elevar su tasa de ganancia al transferirsele recursos como créditos a bajas tasas de intereses y a plazos largos; en forma de diversos tipos de subsidios; de precios de venta relativamente bajos, inclusive muchas veces por abajo del costo de producción. Estableciéndose así una doble transferencia de plusvalía: la que recauda el estado a través de mecanismos fiscales y que bajo diversas vías se dirige al apoyo de la producción en general, y la que se obtiene de la explotación directa de los trabajadores de las empresas públicas y que también en gran parte es transferida. Esta situación se acentúa en las coyunturas, cuando grandes masas de capital son destinadas por el

Estado para apoyar la refuncionalización del sistema a través de la reconstitución de la tasa de ganancia. Dentro de las particularidades del Estado, éste a tendido a fortalecer su aparato de control, que para la burguesía en el poder, constituye un factor de incremento de los mecanismos de control económico y político, tanto entre sus distintos grupos de fuerza, como fundamentalmente, sobre la clase trabajadora.

Para concluir el presente capítulo, a manera de preámbulo concluyente y de propuesta, haremos un análisis somero de lo dicho anteriormente haciendo algunas consideraciones para pasar a la propuesta particular que nos atañe.

Como ya hemos observado, la crisis que se está viviendo en la formación social mexicana, cuyas manifestaciones fueron los desajustes -antes mencionados-, tanto en lo político como en lo económico, provocó la pérdida de la estabilidad. Por ello el Estado ha intentado, mediante una serie de reformas, la refuncionalización global del sistema, con el fin de garantizar la puesta en marcha y operatividad del modelo de alianza para la producción: a través de una reorientación de la política y una modernización de los aparatos, sobre todo de las empresas públicas, (ventas, integración con capital trasnacional, capital extranjero directo en 100%, etc.), se instrumentan un conjunto de ajustes, de los cuales no todos son medidas coyunturales sino, síntesis de reformas estratégicas que permitan consolidar la integración de un Estado sujeto a los mandatos de las propias leyes de dominio del capital trasnacional.

Es en este sentido, bajo esta posición de análisis real, que

como tal se presenta crítico, consideramos que la empresa pública se inserta en una nueva política, para lo cual es necesario crear mecanismos de coordinación global de sus acciones, es decir, generar una tendencia descentralizadora, con el fin de reducir duplicidad y posibles contradicciones en funciones y acciones y aumentar la eficiencia en general. esto lleva implícito el propósito de una utilización más racional de los recursos y, por lo tanto, de incremento de los volúmenes de producción. Para tal efecto, se establece el presupuesto por programas, cuya aprobación final la debe realizar la entidad responsable del plan, la Secretaría de Programación y Presupuesto y, además de cierta descentralización para políticas específicas, regionales: Estatales y municipales, mediante la coordinación sectorial, bajo la cual se agrupan las entidades paraestatales de acuerdo con su tipo de actividad (industrial, agropecuaria, forestal, pesquera, etc.) y, abarque tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control.

## CAPITULO III

## EMPRESA PUBLICA Y LAS EMPRESAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

## 3.1 PLANEACION Y EMPRESAS ESTATALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Dentro del marco teorico establecido en un principio, referencia historica en cuanto a la intervencion del Estado en la economia y las categorias utilizadas para su analisis; es necesario completarlo, haciendo una breve exposicion de lo que es la planeacion y su papel con respecto a la Empresa Publica en su contexto administrativo, para comprender cuales son los instrumentos o instituciones que el gobierno utiliza para administrar de acuerdo a los canones establecidos por el capital en su conjunto, tanto en el terreno economico, como politico, es decir, una politica economica en los terminos ya expuestos.

Tal como se ha afirmado, las funciones del Estado contemporaneo, además de las tareas de proteccion, seguridad y defensa, actualmente se han agregado otras, como las de "legitimación", donde interviene el capital social, el gasto social, el consumo y la inversion social; lo cual determina el carácter del funcionamiento del control politico de la sociedad por parte del Estado.

De esta manera, las empresas e instituciones del Estado, son determinantes como consecuencia de las leyes impuestas por el pro-

ceso de expansión del capitalismo en su internacionalización. Estas múltiples formas de intervención estatal, fueron diferenciando su control, afirmando su autoridad y, en última instancia, confirmando su legitimidad; por otro lado, los problemas relativos al desarrollo: estabilidad, equilibrio y progreso, fue orientado también por las clases dominantes, dándoles a las instituciones estatales, una naturaleza y significados propios y adecuándolas a sus intereses.

Es por tanto importante, dar algunas ideas dentro de las funciones del Estado, bajo su complejidad político económica del papel gradual que ha adquirido la planeación. La idea de planear la actividad económica, se origina también, en el convencimiento de que es necesario aplicar un método programático a las actividades del gobierno para perfeccionar los mecanismos de decisión, así como el hecho de que el Estado es impulsado a orientar el proceso económico y social en su conjunto.

En efecto, como se ha mencionado, las mismas necesidades y las medidas para afrontar las crisis, convegan la intervención generalizada del Estado, mediante la programación y control de algunos medios de producción, basándose en una política económica, a la que se le ha denominado planeación indicativa; dicha intervención tiene como objetivo principal el apoyo al sistema capitalista. La planeación indicativa responde a intereses de grupo minoritarios -oligopólicos-, que cuentan con poder económico y político; por eso dicha planeación indicativa, orienta y coordina la política del sector público y proporciona, sugiere objetivos coherentes

de producción e inversión a las principales ramas de la economía, pero no reemplaza las decisiones del poder económico y político del capital privado. En estos términos, se plantea que mientras exista la propiedad privada de los medios de producción, el Estado cumplirá su papel que le corresponde dentro del sistema capitalista. Es en este sentido que, la planeación que se realiza en cualquier país capitalista es indicativa, ya que los planes y programas no tienen un rigor, un carácter obligatorio, por lo que pueden ser o no cumplidas por las empresas capitalistas en su conjunto. Esta facultad del Estado obviamente, con ciertas limitaciones propias del capitalismo denota que la imagen general ya no corresponde a la realidad de cualquier nación contemporánea. Es por esto que, a estas alturas se hace necesaria una reflexión que precise esta concepción, a propósito de lo que se ha considerado como planificación. En este sentido, se entiende como un proceso que comprende el diseño y la aplicación de una política de desarrollo socioeconómica que obedece a las condiciones estructurales del contexto en que surge y, por tanto debe ser considerada en su análisis, como una actividad que responde a la dialéctica en la cual se resuelven las acciones encaminadas a la transformación de la sociedad en su conjunto. En otros términos, la planificación es el producto de una determinada política dirigida al cambio social; por lo tanto, los intentos de planificación deben considerar entre otros aspectos, la necesidad, la viabilidad económica y la vigencia de un proyecto político económico; esto es, la planificación debe contar con una dimensión susceptible de planificar; por con-

siguiente, la estructura económica está obligada a ir acompañada de un orden político-social con el fin de normar y organizar su orientación racional hacia el desarrollo (18).

De esta manera, con la planificación se podrá determinar la proporción de los recursos productivos en consumo e inversión; determinar la mano de obra necesaria en los distintos factores y ramas de la economía; establecer las tasas de inversión y de consumo para a su vez, determinar las tareas de desarrollo de la economía en su conjunto. En este sentido, la planificación tiene como producto de su aplicación, un plan global, planes sectoriales, regionales, Estatales y municipales, los cuales deben estar sujetos o en función del tiempo: planes de largo, mediano, corto o planes operativos sexenales, que tengan una continuidad.

En cuanto al problema de la integración de la empresa pública, tanto su definición y conceptualización -analizada anteriormente-, en cuanto se habla de planificación aparecen la mismas dificultades expuestas, debido fundamentalmente a que no existe unanimidad en las diferentes investigaciones, sobre todo en cuanto al punto de partida científico, el cual en el trabajo ha sido expuesto.

Es así como apuntamos que la Empresa Pública encuentra su razón de ser, en su acción para contrarrestar la tendencia decreciente en la tasa de ganancia dentro del sistema económico. Dicha ten-

---

(18) Véase: RAMÍREZ LOPEZ, F. Y DÍAZ ONTIVEROS, R. "Planeación nacional y Participación de la Universidad en el Proceso Mexicano". En: Administración y Política No. 8 Sep-Dic. 1984.

dencia ha obligado al Estado a apropiarse de una parte de los medios de producción para, entre otros fines, proporcionar subsidios al capital privado, cediéndole parte de su correspondiente tasa media de ganancia. Con este propósito, la Empresa Pública se ve obligada a renunciar a una parte o a todo excedente económico, transfiriéndoselo a la empresa privada, fundamentalmente vía precios y tarifas subvencionadas. Gracias a estos subsidios, el capital en su conjunto puede obtener su tasa media de ganancia o superior a ella.

Reafirmando, se puede concluir que la Empresa Pública surge en gran parte por la necesidad de aliviar el problema que para el sistema significa la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Para cumplir con dichos objetivos el Estado a través de sus empresas públicas tiene que realizar una serie de actividades económicas: Empresas con una elevada proporción de capital fijo, obras públicas de infraestructura, que son necesarias para la reducción de costos de las empresas privadas; financiamiento, ya sea por medio de empréstitos directos o de subsidios vía precios y bajas tarifas. Con la participación de estas actividades económicas el Estado, a través de las empresas públicas, subordina la obtención de utilidades para el cumplimiento de su objetivo fundamental: subordinarse a la tasa de ganancia del capital en su conjunto.

Considerando la política actual del Estado con su "venta" de empresas, se puede afirmar, que las empresas de las cuales el gobierno se está desprendiendo, no han sido aquellas consideradas de

punta; además, se destaca que la necesidad del Estado de planear su actividad productiva como una manera para hacer a sus empresas más eficaces y eficientes, sin tener fugas de capital, para así beneficiar los intereses estratégicos del capital, es decir, que dichas "ventas" y modernización de la economía obedecen a una estrategia de Política Económica programada por los mismos intereses del capital, tanto a nivel nacional como internacional en su reubicación y reparto del mercado a nivel mundial, presentándose en su forma necesaria e inherente que es la crisis actual.

En el proceso de planeación nacional, la Empresa Pública en México ha tenido un papel muy importante, ha sido un proceso evolutivo que se inició, según algunos autores, a partir de los años cuarenta. Una de las características del Estado Mexicano ha sido la de interventor en el proceso de producción de bienes y servicios y, como capitalista colectivo; lo cual no lo distingue de las funciones de cualquier otro capital privado. Dicha evolución se da de una manera sintética, ya que al final se pueden establecer, las medidas más adecuadas - en el contexto manejado - tanto a nivel general, como particular en Empresas Estatales y Municipales para favorecer el crecimiento económico de la economía nacional, sobre todo para el sector social menos favorecido en esta etapa de crisis.

Las empresas públicas han constituido uno de los instrumentos fundamentales con que el Estado Mexicano ha contado para instrumentar y dar coherencia a su política económica. El desarrollo de algunas empresas estatales en continua expansión, debe verse no de

manera aislada, sino como parte del proceso de acumulación de capital, que por sus propias leyes y características, ha requerido de una participación mucho más directa del Estado, como ya se ha establecido, este sector ha constituido un elemento básico, a través del cual el Estado ha podido obtener y conservar el consenso social que le ha dado sustento. Aunque el Estado, en el marco de la acumulación, en su intervención ha tenido que resolver varios desequilibrios sociales y dar satisfacción a algunas necesidades básicas de la colectividad.

Después del proceso revolucionario, el Estado se enfrentó a una estructura económica caracterizada por un escaso desarrollo, la cual tuvo que organizar y, paulatinamente, tuvo que involucrarse por medio del sector paraestatal en un mayor número de áreas, con el objeto de fomentar el desenvolvimiento del proceso económico y social. A grandes rasgos, se puede decir que en los primeros años, el Estado concentró su acción en el crecimiento de las actividades del sector servicios y la estructuración de un aparato financiero. Con el avance del proceso de industrialización tuvo que intervenir en áreas estratégicas para el desarrollo industrial, como son la del petróleo y energía eléctrica, cuya importancia hacía imposible dejar la responsabilidad de su desarrollo en manos del capital privado, provocador de desequilibrios regionales y de mercado, desencadenando las crisis.

En los años siguientes, el Estado incrementó su participación en actividades industriales que requerían grandes inversiones y cuyo tiempo de redevolución era a largo plazo, como por ejemplo,

en la siderurgia o la petroquímica y otras ramas de la industria de la transformación. Al mismo tiempo, el Estado tuvo que mantener una presencia significativa en aquellas actividades ligadas con la subsistencia de los trabajadores, como es en el caso de la comercialización de algunos productos básicos ; o el desarrollo de instituciones de seguridad social, como parte de la necesidad del abaratamiento del costo de producción de la fuerza de trabajo que consume el aparato productivo. Como se puede observar, los objetivos de la acción del Estado, responden exclusivamente al monto de acumulación o al motivo de legitimación; en particular, para el periodo 1970-76, fueron muy claras las contradicciones cada vez más agudas entre objetivos y los resultados de la acción del gobierno. La multiplicación de los esfuerzos del Estado amplió significativamente su área de acción, pero generó al mismo tiempo un proceso de debilitamiento económico y financiero con las consiguientes repercusiones en la esfera política.

Bajo las contradicciones propias del desarrollo del capitalismo, el Estado Mexicano se esforzó por impulsarlo, pero en la medida en que fue profundizando y cumpliendo su acción, mayor fue haciéndose su desgaste político y económico y, menor, por tanto, su poder hegemónico sobre el capital monopolístico, cuyo proyecto fue dominando plenamente cada vez más. Es por esto, que a medida que avanzaba el proceso de acumulación de capital y se agudizaban más las contradicciones entre las diferentes fuerzas que actúan en la formación social mexicana, esta situación implicó que la capacidad del Estado para dar direccionalidad al proceso de acumula-

cion fuera debilitandose.

Las contradicciones que se presentan en la lucha por un control monopolico capitalista, tanto en la produccion como en la distribucion de la economia, se manifiestan en las posiciones que el Estado ha tomado ultimamente, en la cual su famosa autonomia con respecto a los intereses de cualesquiera de las fracciones del capital se ha deteriorado, sin embargo, el Estado ha tenido - al parecer - acuerdos con varias de estas fracciones, en la instrumentacion y aplicacion de sus politicas de apoyo al proceso de acumulacion general de la economia.

Algunas fracciones del capital han mantenido una oposicion constante a la intervencion creciente del Estado en la economia. Dicha oposicion encuentra su origen, en primer lugar, en que la participacion directa del Estado al caer fuera de la esfera tradicional de intervencion, como lo son los servicios y las obras de infraestructura, se ve por los empresarios como un atentado a la iniciativa privada. Asimismo, la intervencion del Estado para subsidiar al consumo popular o en actividades directamente ligadas a la produccion en ramas estrategicas, es combatida sistemáticamente por los grupos empresariales, debido a su incapacidad para comprender, que en el mediano y corto plazo, este tipo de actividades estan encaminadas a garantizar la supervivencia y estabilidad del proceso de acumulacion en su conjunto.

Las contradicciones que aparentemente aparecen, entre el Estado y Capital, no resultan, sin embargo, de una simple oposicion entre privatismo y estatismo, sino que implican la oposicion de

algunos grupos de capitalistas a formas de acción del Estado, que abran la posibilidad para un fortalecimiento de su papel hegemónico dentro de la sociedad, y que le sirvan de base para emprender acciones que no sean identificables en lo inmediato, con los intereses del gran capital.

Paulatinamente el Estado fue apegándose cada vez más a la línea trazada por el capital, lo cual se refleja en efectividad cada vez menor de algunos instrumentos de política económica para regular el proceso. El Estado se convirtió así, en una importante palanca del proceso de acumulación de capital y, a través de sus empresas ha transferido una cantidad cada vez más importante de excedente económico al ciclo de rotación del capital.

La intervención creciente del Estado en la economía, al plantearse como función básica el apoyo al proceso de acumulación de capital, se manifestó en una ampliación del desequilibrio financiero. Este desequilibrio si bien puede ayudarnos a explicar parte del fenómeno de pérdida de autonomía del Estado frente al capital monopolista, no puede constituirse en una explicación última del fenómeno. Por otro lado, el déficit fiscal no puede definir tampoco la solidez del propio Estado, puesto que este, si es débil frente a las clases sociales, estará imposibilitado para tener una acción muy amplia en la economía, lo cual se reflejara en un desequilibrio financiero. En cambio, un Estado que resulte funcional al proceso de acumulación, podrá mantener desequilibrios financieros muy grandes, sin que por esta razón pierda solvencia frente al capital financiero internacional o frente al capital dominante, lo

que permite afirmar que es lo determinante en la política actual del gobierno en los últimos años.

Con respecto al monto del desequilibrio financiero, no es cuestionable sino, su destino y la efectividad que esta transferencia de recursos ha tenido como elemento dinamizador del capital. Es cierto que, en algunos años, se ha presentado una ligera reactivación de la economía, pero al precio de dar todas las facilidades al capital nacional y sobre todo al extranjero, aunque esto vaya aunado a una mayor profundización de los desequilibrios económicos y sociales, disminución de los salarios reales, crecimiento económico basado en el desarrollo de la industria productora de bienes suntuarios y servicios para las clases medias y altas, importación de productos eléctricos, alimenticios, etc., y un estancamiento generalizado de la economía.

### 3.2 LA EMPRESA PUBLICA Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Desde su aparición y consolidación, las empresas públicas han sido utilizadas por los órganos rectores del Estado para intervenir y actuar directamente en el ámbito económico y social; práctica que las ha convertido en novedosos instrumentos de acción del Estado para llevar a cabo las estrategias emanadas de los planes globales de desarrollo socio-económico o en la producción de bienes y prestaciones de servicios que han beneficiado directamente a la población.

En el plano nacional, la importancia tanto teórica como práctica de las empresas públicas se ha acrecentado, cuando son utilizadas no sólo por el Gobierno Federal, como tradicionalmente ha venido sucediendo, sino por los gobiernos de las entidades federativas y municipales dando lugar al surgimiento de empresas públicas estatales y empresas públicas municipales. En el presente capítulo se hará un análisis y perspectivas de estas empresas en las condiciones actuales imperantes.

La economía de características, referentes al sistema de organización de economía mixta con responsabilidades estatales de naturaleza socio-económico, de transformación del aparato gubernamental para el establecimiento de organismos encargados de la producción de bienes y servicios, tiene un carácter nacional que involucra a las instancias de gobierno del sistema político en diver-

esos grados y magnitudes: de tal forma que a nivel de las entidades federativas y los municipios se reproducen, tanto el proceso de deliberación política que asigna al Estado responsabilidades de producción, como la transformación gubernamental tendiente al surgimiento y desarrollo de las empresas públicas. Así, no es de extrañar que las entidades federativas y los municipios hayan surgido y surjan organismos gubernamentales de vocación económica-social, que sirven como instrumentos administrativos del Estado para su participación en la economía, que adoptan formas y elementos administrativos similares a sus homólogos del gobierno federal y, son susceptibles de encargarse de actividades productivas derivadas de objetivos de naturaleza política, económica, social o financiera.

La existencia de las empresas públicas estatales y municipales, han sido puestas en tela de juicio por considerarse que estas no tienen ni lugar ni función administrativa en el aparato gubernamental de las entidades federativas y los municipios o, en el mejor de los casos, por adolecer de los datos confiables que permitan traducir los escasos ejemplos de dominio público en regla de validez científica y gubernamental. Razonamientos que hubiesen desalentado cualquier intento de análisis de no haber estado seguros de las bondades de este tipo de entidades y, de no intuirse su presencia desde hace más de una década, paralelamente al surgimiento de los primeros planes de gobierno y desarrollo económico estatales, y las primeras noticias de actividades de producción de bienes y prestación de servicios a cargo de los gobiernos esta-

tales y municipales. De esta suerte, a pesar de las dificultades teóricas y documentales para el análisis y perspectivas de las empresas estatales y municipales, se demuestra que estas son instrumentos de administración pública, capaces de adoptar las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, las cuales cuentan con elementos y características similares a las establecidas por el gobierno federal.

Para poder confirmar la existencia y perspectivas de éstas - empresas se requirió de un análisis que sobre la materia contienen las Leyes Orgánicas de la Administración Pública u ordenamiento homólogo de los gobiernos estatales, llegándose a las consideraciones particulares y a la siguiente conclusión general: Dicho análisis muestra que veintiseis entidades federativas, que representan el 84% nacional reconocen y reglamentan la existencia de empresas públicas bajo las formas jurídicas vigentes en el gobierno federal, y solamente, cinco estados, que implican el 16% del nacional no las reconocen ni adoptan como organismos gubernamentales de función económica. (19) Sin que este último dato contradiga o cuestione la afirmación de este apartado, dado que -teórica y prácticamente- las empresas públicas pueden tener una existencia real y no legalizada, o en su defecto, estar reguladas por ordenamientos jurídicos especiales distintos al orgánico de la Adminis-

---

(19) Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Veracruz y Yucatán (a fecha) no reconocen la existencia de Empresas Públicas en su ley orgánica.

tración Publica, tal como sucediera a nivel federal cuando existian empresas públicas antes de su legitimación jurídica otorgada por la Ley Para el Control de 1947 y la continuacion de su vida Juridica en esta situacion hasta 1976. en que la Ley Organica de la Administracion Publica Federal las reconocio como parte integrante de la misma.

Las formas juridicas que adotan las empresas publicas en las entidades federativas son idénticas a las autorizadas por la Ley Organica de la Administracion Publica Federal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos) conservando, en terminos generales, los mismos elementos y características administrativas. La diferencia estriba en que no todos los estados que reconocen la existencia de empresas publicas, permiten el establecimiento o creacion de la totalidad de las formas, encontrandose que solo ocho entidades aceptan las tres modalidades (20); catorce las autorizan bajo la forma de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (21); y solo cuatro entidades reconocen unicamente a los organismos descentralizados (22); lo cual, en porcentajes de aquellas entidades que cuentan legalmente con empresas públicas (26 en total), significa respectivamente el 31%, 54% y 15% nacionales.

---

(20) Coahuila, Hidalgo, Mexico, O. Roo, Sinaloa, Sonora y Tamps.

(21) B.C.S., Chis., Dgo., Gto., Gro., Mich., Mor., N.L., Oax., Oro., S.L.P., Tab., Tlax. y Zac.

(22) Ags., B.C.N., Camp. y Col., siendo los dos primeros incluidos convencionalmente.

Asimismo, se encuentran diferencias en cuanto al lugar y papel que las empresas publicas tienen en el aparato administrativo de los gobiernos estatales, encontrandose que nueve entidades las reconocen como parte de la Administración Publica, las integran en la Administración Paraestatal y las reglamentan con detalle en el cuerpo de la Ley Organica de la Administración Publica ; nueve estados las reconocen y reglamentan como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y la Administración Publica Estatal, pero, sin precisar la integracion de su conjunto a esta ultima, ni sus relaciones con ambas esferas; finalmente, ocho entidades las reconocen legalmente sin reglamentar su lugar y relaciones con el Gobierno y su Administración Publica. Estas agrupaciones analiticas representan respectivamente el 35%, 35% y 30% de aquellas entidades que reconocen la existencia de empresas publicas en su Ley Orgánica.

Finalmente, se destaca como informacion general el hecho de que dos entidades federativas (37% del nacional y 46% de aquellas que reconocen su existencia) permiten el establecimiento de empresas publicas bajo la forma juridica de comites, comisiones, juntas o patronatos, entidades que -con excepcion de Puebla, Sonora y Tamaulipas- no aceptan la existencia de los fideicomisos publicos, como dato curioso, es que solo el Estado de Hidalgo permite su establecimiento bajo la forma de instituciones de credito.

La confirmacion de la existencia de las empresas publicas municipales, por su parte, no puede ser realizada en base al solo analisis juridico, debido a que la recopilación y comparación de las leyes organicas, acuerdos de cabildos y legislación reglamen-

taria en la materia, implica una labor extensa y de difícil realización; por el contrario, una demostración basada en la divulgación pública de casos aislados y en la escasa información documental, tiene el riesgo de llegar a juicios particularistas y anecdóticos. Por tal motivo, se optó por fundarla en la reproducción a nivel municipal de fenómenos de comportamientos gubernamentales federales y estatales, así como, en la interpretación del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, vía que permitió establecer los siguientes juicios que pretenden ser demostración del tema que nos ocupa.

El proceso de desarrollo histórico del sistema de economía mixta y los consecutivos procesos de deliberación político-legislativa que lo conformaron y matizaron, han asignado al Estado responsabilidades, atribuciones y funciones que le permiten participar directa o indirectamente en los procesos económicos nacionales y que, para llevar a cabo la correspondiente participación directa, el gobierno federal reestructuró su legislación gubernamental a fin de permitir el establecimiento o creación de empresas públicas que se encarguen de la actividad de producción de bienes y prestación de servicios derivada de sus competencias y atribuciones económicas. Asimismo, del análisis jurídico-administrativo realizado en este apartado y el estudio de algunos casos aislados de empresas públicas estatales (24), se comprueba que también las entidades federativas han vivido sus particulares procesos de deliberación política y legislativa que define el grado y matiz de su participación gubernamental en el ámbito

economico social, y decide la transformacion de su estructura y organizacion. para permitir el establecimiento de empresas publicas con las formas, elementos y caracteristicas de las federales.

Ahora bien, se pone al descubierto una doble repeticion -cuyos sujetos activos son las entidades federativas-, por una parte, la reproduccion en esta instancia de gobierno de procesos politico-legislativos similares a los federales, que asignan al Estado las correspondientes responsabilidades, atribuciones y funciones para la participacion directa o indirecta en el ambito economico y social; otra, la transferencia o imitacion de soluciones administrativas adoptadas por el gobierno federal, para permitir a los gobiernos estatales el establecimiento de empresas publicas derivados de sus responsabilidades economicas. De esta manera, surge en nuestro pais una cadena subsecuente de reproduccion de procesos economicos, politicos, transferencia o imitacion de comportamientos gubernamentales, que tienen su origen en el Gobierno federal, se repite en los gobiernos estatales y encuentra como tercer y ultimo eslabon al municipio: sin que existan razones validas para negar en estos la reproduccion de los procesos antes mencionados, ni tampoco disposiciones legislativas que impidan a los ayuntamientos transferir o imitar las soluciones administrativas adoptadas por los gobiernos federal y estatal que permiten el funcionamiento de estas empresas. Esta cadena de reproducciones permite y garantiza el establecimiento de empresas publicas en el nivel del Gobierno Municipal, surgiendo como el instrumento administrativo del Ayuntamiento que se encarga de la generacion de

bienes y servicios derivados de las competencias y atribuciones de esta instancia de gobierno o asignadas al mismo por el proceso de liberación política de la comunidad. Lógicamente y en razón del orden de ideas expuesto, las empresas públicas municipales adoptan las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, gozando en cada caso de los elementos y características legales y administrativas que la teoría y praxis gubernamental federal les otorgan.

La existencia y desarrollo de las empresas públicas municipales encuentran su reafirmación en la decisión vocación política de fortalecimiento municipal y descentralización de la vida nacional, manifestadas en la última década de los setentas y principio de los ochentas, lo cual lleva al reforzamiento del Municipio como célula básica de la organización política y administrativa nacional adquiriendo por su parte las responsabilidades necesarias; en el establecimiento de algunas entidades federativas de planes y programas de gobierno que fortalecen al Municipio como instancia de decisión y acción y planes de desarrollo económico social local, que establecen los lineamientos para la participación de los ayuntamientos en acciones que de ellos derivan. El argumento de mayor peso -para el fortalecimiento del Municipio-, lo constituye la reciente etapa del proceso político-legislativo nacional que, al reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgó las bases jurídicas, administrativas y económicas de las Empresas Públicas a nivel estatal y municipal.

La tracción III del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana establece los servicios públicos mínimos que tendrán a su cargo los Gobiernos Municipales (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles parques y jardines, y seguridad pública y tránsito), dando la posibilidad de ser ampliadas por las Legislaturas Locales "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera"; y precisando que la atención de los mismos será "con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes". La interpretación de este precepto, independientemente de las implicaciones de descentralización político-administrativa que conlleva, permite establecer dos tientes de existencia y viabilidad para las empresas públicas municipales: a) Los Municipios gozan de autonomía política y administrativa para decidir libremente los órganos y procedimientos que considere adecuados para atender los servicios públicos que tiene atribuidos, dándole lugar a que la decisión se oriente al establecimiento de empresas públicas cuando las características técnicas, especializadas o administrativas del servicio público de que se trate así lo requiera, o que ellas sean adoptadas por un fenómeno de transferencia o imitación de comportamientos gubernamentales. b) Los servicios públicos podrán ser atendidos con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, alternativa de acción gubernamental de uso restringido en el caso de los servicios listados en el propio precepto constitucional y de segura presencia

como condicion previa en aquellos otorgados por las Legislaturas Locales, cuya naturaleza "sui-generis" demanda una forma de organizacion mitad-Estatal y mitad-Municipal que, sin constituirse en autoridad intermedia entre ambas instancias gubernamentales, sea capaz de asociar sus responsabilidades e intereses publicos, esfuerzos gubernamentales y recursos financieros; modalidad de organizacion que por los elementos y caracteristicas juridico-administrativas requeridas, no puede ser otra que la empresa publica en cualquiera de las formas juridicas que puede adoptar.

La primera fuente de empresas publicas municipales reseñada, considerándolas como organismos destinados a encargarse de servicios publicos técnica o administrativamente especializados, encuentra fundamento y ampliación en la V fracción del artículo 115 Constitucional que -entre otros aspectos de responsabilidad urbana y agraria- faculta al municipio para "administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal" y, crear y administrar "sus reservas territoriales" y "zonas de reservas ecológicas". La naturaleza o importancia de estas nuevas responsabilidades municipales obligan a los Ayuntamientos a atenderlas por medio de su propio aparato gubernamental, ya sea especializando algunas de sus dependencias centralizadas o realizándolo por via de desconcentración o descentralización, siendo lógico pensar en base a los multitudinarios argumentos que la decisión recaerá en cualquiera de las formas juridicas de empresas públicas. En menor medida y sin menospreciar su importancia, la ultima cita textual del precepto Constitucional permite concebir la posibilidad de asociación del

Municipio con el Sector Social -organización ejidal específicamente para llevar a cabo una administración mixta a través de la modalidad de organización mitad Municipal y mitad-Ejidal.

Por su parte, la fuente de empresas públicas como alternativa viable para la asociación de niveles de gobierno destinada a la atención de responsabilidades y fines comunes, se fundamenta y amplía en la fracción X del artículo 115 Constitucional que permite -cuando el desarrollo económico y social lo requiere- la concertación de convenios entre la Federación y los Estados para la "asunción de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos" y, entre los Estados y los Municipios, en el caso de "prestación de servicios o la atención de funciones". Dichos convenios de cooperación consisten en el traslado de responsabilidades y funciones de una instancia gubernamental a otra o en la atención conjunta de responsabilidades comunes o similares, siendo el propio convenio el que establece las condiciones y modalidades que rigen la cooperación o asunción y, encontrándose en ellas la fuente para que las funciones, servicios o acciones específicas sean encomendadas a una empresa pública, como organismo mixto dotado de elementos y características jurídico-administrativas que permitan la asociación de dos o más niveles de gobierno sin lesionar su naturaleza política y jurídica, capaz de garantizar la responsabilidad y grado de dominio adquirido por cada uno de ellos en y para el funcionamiento de la empresa, y dotando a ésta de cierto grado de autonomía de gestión que le otorgue la versatilidad necesaria para el eficiente y eficaz logro de

sus objetivos.

Finalmente, una combinación de las dos fuentes es proporcionada por las fracciones III y VI del propio 115 Constitucional, cuando respectivamente otorgan al Municipio la capacidad de "asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan" o, entre ellos, el Estado y la Federación, cuando se trate de atender problemas de desarrollo urbano de localidades pertenecientes a circunscripciones territoriales diferentes y que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. En ambas alternativas constitucionales estamos ante la denominada Colaboración, Unión o Asociación Interlocal, que es una forma de organización gubernamental para la atención de problemas de desarrollo político, económico, social y cultural, particulares a una región determinada y cuya responsabilidad de solución corresponde a dos o más localidades político-gubernamentales. Esta forma de organización gubernamental cuenta con una amplia gama de instrumentos administrativos que van de la simple Declaración o Compromiso Bilateral a la fusión de dos o más localidades gubernamentales, destacando entre dichos instrumentos la creación conjunta de entidades autónomas o empresas públicas mixtas; las cuales, como se ha dicho, son organismos de asociación que sin lesionar la naturaleza política y jurídica de los órganos gubernamentales participantes, se responsabilizan -temporal o permanentemente- del cumplimiento de atribuciones y funciones comunes a los asociados, la atención de un servicio público en zonas de influencia convergente, la realización de fines o actividades específicas de interés regional

comun. o cualquier otra actividad que los asociados determinen.

De esta suerte, las consideraciones y juicios expuestos en este apartado lleva a la demostración juridico-administrativa de la existencia y viabilidad de las empresas publicas en los niveles de gobierno estatales y municipales, como instrumentos administrativos encargados de la generacion de bienes y servicios que adoptan la forma de organismos descentralizados, empresas de participacion estatal y fideicomisos publicos, y que cuentan con los siguientes elementos caracteristicos: personalidad juridico propia que les otorga capacidad juridica y autarquia; un objeto o fin especifico determinado por la Ley, decreto o acta constitutiva que las establece; un patrimonio o capital social propio destinado a la consecucion de sus objetivos; autonomia organica, tecnica y financiera que les permite actuar separadamente de los organos centralizados de la Administracion Publica y; un lazo de vinculacion que los une al nivel de gobierno que las crea con fines de coordinacion y control, dado que en ningun momento pierden su naturaleza de organismos gubernamentales.

Las empresas publicas a nivel de las entidades federativas y los municipios constituyen un reciente y novedoso tipo de organismo gubernamental e instrumento de la Administracion Publica cuya vida nacional no rebasa la docena de años y que, en razon a su naturaleza juridico-administrativa y la instancia de gobierno a la que pertenecen y sirven, deben denominarse "Empresas Publicas Estatales" y "Empresas Publicas Municipales"; o en su defecto, si se prefiere respetar integramente la terminologia de la Ley Organica

de la Administracion Publica Federal, se llamarian "Entidades Paraestatales Municipales", en la inteligencia que esta ultima denominacion conllevaria los defectos de concepcion cientifica que implica el termino paraestatal, y resultaria una nomenclatura de dificil manejo gramatical.

### 3.3 PAPEL Y OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

El análisis de las Empresas Publicas Estatales y Municipales seria incompleto si solo se limitara a la demostracion juridico-administrativa de su existencia y viabilidad como instrumentos de la Administración Publica encargados de la generacion de bienes y servicios, ya que a la luz del ámbito económico y social en el que actuan, solo tendríamos organismos gubernamentales vacios de contenido y finalidad; lo cual, es motivo suficiente para que este apartado se avoque a definir su ámbito de accion y definir su papel y objetivos.

En base al análisis de las escasas investigaciones sobre el papel de las empresas publicas mexicanas y la observacion de las atribuciones u objeto que les es asignado por la ley, decreto o acta constitutiva que las establece o crea, se puede afirmar en términos generales que estas llevan a cabo una amplia gama de actividades de naturaleza economica y social consistente en la prestación especializada de servicios publicos, la producción de bienes o prestación de servicios en beneficio de grandes capas de la poblacion, la realizacion de actividades destinadas a la regula-

ción o dinamismo del sistema económico, la producción de insumos para la industria y agro nacional e, inclusive, la producción de bienes y servicios para el mercado; lo cual, dicho en otros términos, significa que el ámbito de actuación en que se desenvuelven y la naturaleza de actividades que realizan son de índole económico-social, porque consisten en la producción de bienes para el mercado o en la prestación de servicios para el consumo directo realizados, en algunos casos con vocación del beneficio social y, en otros con espíritu mercantil de rentabilidad económica.

La afirmación anterior permite comprender como económico-social el ámbito y naturaleza de acción de las empresas públicas, pero no es suficiente para delimitar las áreas específicas en que actúan y mucho menos los objetivos que pueden asignarse en los niveles de gobierno estatales y municipales. Una tarea de tal contenido presenta dificultades políticas y conceptuales que deben tenerse presentes en su desarrollo, ya que significa reflexionar sobre el grado y matiz de la participación económica y social del Estado mexicano y su distribución en los diversos niveles de gobierno que lo integran; motivo por el cual, como una alternativa metodológica de estudio, a continuación se correlacionará un catálogo internacionalmente acordado de objetivos de las empresas públicas y la interpretación de las recientes reformas y adiciones al articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 25, 26, 27, 28 y 115).

El XIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en 1965, fue dedicado al problema de la organización administrativa de las empresas públicas y entre sus consideraciones se determinaron las siguientes categorías: a) Políticos, "cuando la creación de empresas tiene por finalidad de asegurar la independencia económica del país, eliminar el capital extranjero de ciertas ramas de la economía, nacionalizar total o parcialmente un sector económico determinado; realizar objetivos de interés para la defensa nacional, etc.". b) Sociales, "para asegurar ciertos servicios o mejorar su prestación, para realizar actividades económicas no lucrativas tendientes a promover el progreso social o satisfacer intereses colectivos, para eliminar el desempleo, elevar el nivel de vida de los trabajadores, etc.". c) Económicos, "los cuales varían según las necesidades: el desarrollo de la economía nacional o de una rama de la misma, organización de un sector nacionalizado de la economía, deseo de estimular el sector privado, ausencia de capitales privados para la realización de proyectos importantes, estímulo a ciertas inversiones, aceptación de riesgos que los capitales privados no quieren asumir, pasividad de tal o cual sector privado, aceptación de responsabilidad de actividades importantes o cuyo carácter las hace indispensables para la economía, interés de obtener ganancias en beneficio del tesoro público". A esta clasificación debe agregarse una cuarta categoría que por corresponder a las empresas financieras públicas no fue considerado en el Congreso, pero sí es catalogada por un gran nu-

mero de tratadistas: d) Financieros, aumentar la competencia en el mercado de capitales, adquirir bancos ineficientes que obstaculizan los mercados financieros, mejorar la justicia en las condiciones de inversión, canalizar recursos a las actividades prioritarias del desarrollo económico y social, actuar como holdings financieros de las empresas del Estado, revitalizar el sistema financiero nacional salvaguardando la soberanía del país, etc."

Por su parte, al proceso de deliberación política y legislativa que conforma y define la responsabilidad y participación económico-social del Estado Mexicano, culminó -febrero de 1983 con la promulgación de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; proceso denominado Reforma Económica que vino a perfeccionar el ordenamiento constitucional de la vida económica nacional, confirmar el papel del Estado en el desarrollo económico y social, y clarificar la relación Estado-Sociedad-Economía. De las aportaciones realizadas por las reformas y adiciones mencionadas, es pertinente destacar las siguientes interpretaciones de interés para el tema que nos ocupa: 1) Imputan al Estado la rectoría del desarrollo económico nacional concebida como la relación Estado-Sociedad en la cual, el Estado, garantizará que el desarrollo fortalezca la Soberanía de la Nación y se lleve a cabo dentro del marco de principios e instituciones establecidos por la Constitución, así como planeará, conducirá, coordinará, orientará, fomentará y regulará la actividad económica nacional. 2) Define el

proceso económico-social nacional como un sistema de economía mixta, en el cual participan como agentes los sectores público, privado y social. 3) Para su concurrencia y participación en el desarrollo y proceso económico-social, el Estado contará con los organismos y empresas que establezca y requiera, las cuales podrán actuar por sí solas o de manera asociada con los sectores privado o social. 4) La participación de organismos y empresas del Estado se llevará a cabo en las áreas estratégicas que determina expresamente el artículo 28 constitucional, y en las áreas prioritarias del desarrollo que sean establecidas conforme a las leyes. 5) "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas" (art. 25 const.) siguientes: Acuñación de moneda y emisión de billetes; servicio público de banca y crédito; correos, telégrafo; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las demás que señalen las leyes del Congreso de la Unión (art. 28 const.).

Ahora bien, las aportaciones teóricas y constitucionales anteriores favorecen la comprensión del ámbito y naturaleza de acción de las empresas públicas mexicanas, concebidas al inicio de este apartado como económico-sociales; dado que, al clasificarse constitucionalmente la imputación al Estado de la rectoría del desarrollo económico nacional y determinarse su concurrencia y participación en éste a través de los organismos y empresas que re-

quiera y establezca, el aparato gubernamental estatal debera seleccionar entre los diversos instrumentos administrativos a su disposición el mas idoneo para ejercer dicha responsabilidad, siendo innegable que la empresa pública tiene y tendrá un lugar preponderante como la entidad encargada de actividades económico-sociales para el desarrollo de naturaleza politica, social, economica y financiera, tal y como lo avala la reserva exclusiva de areas estratégicas contenida en el cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional.

Asimismo, al correlacionarse el catálogo teórico de los objetivos de las empresas públicas y el contenido de las reformas y adiciones constitucionales mencionadas, se obtienen los elementos de juicio que permiten ensayar la separacion de los niveles politicos de responsabilidad económico-social del Estado y discurrir sobre los objetivos que pueden asignarse a las empresas publicas "estatales" y "municipales", siendo pertinente recordar que este tipo de reflexiones aborda el escabroso problema del grado y matiz de participacion económico-social del Estado Mexicano en el sistema de economia mixta adoptado nacionalmente.

En este orden de ideas, al correlacionarse la descripción teorica de los objetivos politicos y financieros de las empresas públicas con las recientes aportaciones constitucionales referentes a la rectoria estatal del desarrollo nacional, las formas de participacion del Estado con el sistema economico y, sobre todo, las

areas economicas que con el nombre de estrategicas le son reservadas constitucionalmente; se conforma una esfera o zona de responsabilidad y acciones estatales de identica naturaleza y fin: consiste en la generacion de bienes y servicios basicos destinados a garantizar la Soberania economica nacional, favorecer la independencia de los procesos productivos del pais y, apoyar y fomentar los objetivos estrategicos del desarrollo economico-social. Esta integracion convencional de actividades productivas imputadas constitucionalmente al Estado e interpretadas en su naturaleza y fin, permite distinguir en el sistema economico nacional una esfera o zona economico-social de competencia exclusiva del Estado y en terminos de mercado- no competitiva para el sector privado y social, la cual, al ser distribuida entre las instancias de gobierno del sistema politico mexicano, proporciona la fuente necesaria para la asignacion de objetivos de produccion exclusiva de las empresas publicas federales, estatales y municipales. Sin embargo, este ultimo punto de distribucion de competencias y responsabilidades economico-sociales a los tres niveles de gobierno de la Federacion, implica precisar el concepto y niveles del termino "sector publico", determinar las tecnicas constitucionales aplicables al caso y concluir las modalidades politicas que pueden adoptarse; amplia labor de analisis que el tema y condiciones del presente estudio no permiten y obligan a soslayarla parcialmente, a fin de presentar unicamente algunas consideraciones aplicables a la asignacion de objetivos politicos y financieros a las empresas publicas estatales y municipales.

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

Tomando como fuente el comportamiento productivo del Estado, las fuentes históricas sobre el nivel de gobierno e instrumentos administrativos que lo realizan y las recientes disposiciones constitucionales y legislativas federales, es posible determinar las siguientes consideraciones en materia de asignación de objetivos políticos y financieros a las empresas públicas estatales y municipales: a) Las áreas estratégicas exclusivas determinadas por el artículo 28 Constitucional corresponden al Gobierno Federal y sus empresas públicas, en razón a que las diversas etapas del proceso de deliberación político-constitucional las han considerado como competencias y responsabilidades originarias imputadas al centro político de hegemonía nacional que constituye el Estado-Nación y este a su vez, legislativa e históricamente ha otorgado la responsabilidad de su atención al Poder Ejecutivo Federal. b) Tomando en consideración la manifiesta voluntad política de redistribución federativa de competencias gubernamentales y las disposiciones constitucionales aplicables, los Gobiernos Estatales y sus empresas públicas podrán participar en las áreas y actividades estratégicas que por ley señale el Congreso de la Unión; siempre y cuando, así se determine en los Convenios Federación-Estados de asunción de funciones, ejecución y operación de obras, prestación de servicios, y ejecución de acciones emanadas de la consecución de objetivos de la planeación nacional, situaciones previstas en la fracción X del artículo 115 Constitucional y el capítulo Quinto de la Ley de Planeación de enero de 1983. c) Finalmente, los Go-

biernos municipales y sus empresas publicas no tienen participacion en la distribucion de responsabilidades economico-sociales exclusivos del Estado, sus áreas estrategicas y las actividades especificas derivadas; a menos que, en un destello inusitado de descentralizacion de la vida politica nacional, los Gobiernos Estatales concierten con los Convenios de atencion y que previamente les hayan sido depositados por el Gobierno Federal, conforme lo prevee la citada fraccion X del articulo 115 constitucional.

Como puede desprenderse de las consideraciones anteriores, la participacion de las empresas publicas municipales en la esfera economico-social exclusiva del Estado y mercantilmente no competitiva es practicamente nula y, la referente a las empresas publicas estatales, depende de la voluntad politica del Gobierno Federal y las condicionantes que su Poder Ejecutivo establezca en los convenios y acuerdos de colaboracion que al respecto se establezcan.

Para la asignacion de objetivos economicos a las empresas publicas estatales y municipales debe considerarse, por una parte, la enunciaci6n descriptiva que sobre su naturaleza y fin contiene el catalogo de objetivos que nos sirve de base, la cual resulta tan amplia que permite incluir en ella practicamente todas las actividades de produccion de bienes y servicios para el mercado autorizados por el proceso de gradacion y matriz del sistema de economia mixta de que se trate y; por otra, las disposiciones juridicas nacionales sobre la materia, que sealan al Estado la obliga-

toriedad de respetar las garantías y derechos individuales y sociales, el deber de inscribirse en el marco jurídico de rectoría estatal del proceso y desarrollo económico-social nacional y, la finalidad de orientarse a impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo nacional. Al correlacionarse ambos elementos se encuentra que las acciones estatales de naturaleza económica a cargo de las empresas públicas mexicanas tienen como finalidades fomentar el desarrollo económico-social, satisfacer las demandas de las grandes capas sociales, proporcionar insumos y servicios a la industria estratégica y prioritaria, substituir a los particulares en ramas no atendidas, abandonadas o de alto costo de inversión y, generar ingresos en beneficio del tesoro público; finalidades que al traducirse en actividades específicas de producción de bienes y servicios, inciden en el sistema económico nacional generando una esfera o zona de competencia no exclusiva del Estado y mercantilmente competitiva para los sectores privado y social, en la cual las empresas públicas participan por sí o asociadas con dichos sectores y coexisten con los otros agentes productivos bajo las leyes del mercado. De esta suerte en el sistema económico nacional, además de la esfera de competencia económico-social exclusiva del Estado y mercantilmente no competitiva, se localiza otra esfera o zona de competencia económico-social no exclusiva del Estado y mercantilmente competitiva, integrada por el conjunto de actividades de producción de bienes y servicios de naturaleza y fin económico realizadas por el Estado Mexicano a través de sus empresas públicas.

Logicamente, tanto lo reciente de las disposiciones constitucionales que imputan al Estado la rectoria del desarrollo nacional como la corta experiencia de explotacion gubernamental de las empresas publicas estatales y municipales, no han permitido la definicion e integracion de principios teoricos y juridicos que definan el grado de participacion de estas empresas en el ambito economico-social no exclusivo del Estado, ni el establecimiento de reglas para que se les asignen objetivos de naturaleza economica; motivo por el cual se considera pertinente presentar las siguientes consideraciones: a) Tomando en consideracion la reproduccion a nivel estatal y municipal de fenomenos politicos y economicos federales, explicado en el apartado anterior, y las disposiciones constitucionales multimencionadas, se puede afirmar que las fuentes de objetivos y actividades de naturaleza y fin economico de las empresas publicas estatales y municipales son los procesos particulares de deliberacion politica que imputan su asuncion por parte de la instancia gubernamental de que se trate, asi como la Constitucion, leyes, planes y programas de desarrollo nacional, estatal y municipal; encontrandose, en el primer caso las actividades productivas que el nivel de gobierno realiza o realizara como resultante de demandas sociales, substitution de inversiones privadas y generacion de fondos para el tesoro publico y en el segundo, aquellas que se destinan a lograr el cumplimiento de los objetivos determinados por los planes y programas de desarrollo.

b) Por razones historicas, legales y de politica economica com-

prensibles, corresponden a las empresas públicas federales los objetivos y actividades económicas que actualmente atienden, las que en el futuro les sean asignadas por el proceso de deliberación política nacional y las que sean declaradas por leyes federales áreas prioritarias del desarrollo; siendo posible la cooparticipación en ellas de las empresas públicas estatales y municipales, cuando se presenten atemperadamente las circunstancias descritas para tal efecto en el caso de asignación de objetivos políticos y financieros; c) a semejanza de la Carta Magna nacional, las constituciones Locales podrán declarar ciertas actividades económico-sociales como áreas estratégicas prioritarias del desarrollo estatal, reservándolas a sus empresas públicas y determinando -legalmente- la participación de la instancia municipal; en la inteligencia de que tales disposiciones, no podrán contravenir el pacto federal ni invadir áreas exclusivas del Gobierno Federal. d) La realización de actividades de naturaleza y fin económico por parte del Gobierno municipal y sus empresas públicas, depende de la interpretación rígida o flexible que se otorgue al artículo 115 de la Constitución; dado que, en el primer caso, estos solo podrán realizar aquellas que deriven de la planeación urbana y rural integral, y los Gobiernos Estatales no podrán establecer convenios de cooperación Estado-Municipios en razón de que este tipo de instrumentos administrativos solo están autorizados constitucionalmente en materia de asunción de funciones de prestación de servicios así como, en la segunda interpretación, la instancia municipal y sus empresas públicas están en condiciones de encargarse de cualquier

tipo de actividades productivas y de realizar convenios Estado-Municipios en dicho sentido. siempre y cuando sean autorizados por la Constitución o las Legislaturas Locales. al respecto, se ha optado por aceptar la segunda interpretación por estar más acorde con la realidad y práctica nacional.

Cabe señalar, antes de culminar esta parte del análisis, que la generación de ingresos en beneficio del tesoro público por parte de las empresas públicas es un objetivo económico de escasa asignación y que puede retribuir grandes beneficios a las Entidades Federativas y los Municipios. En este caso las empresas públicas serían encargadas de la generación de bienes y servicios con el fin de obtener beneficios de su intercambio económico, es decir, consiste en establecer empresas públicas federales, estatales y municipales con interés estrictamente mercantil y lucrativo cuyas ganancias se destinarían a engrosar las arcas del nivel gubernamental que corresponda, o a una finalidad específica como en el caso de la Lotería Nacional y Pronósticos deportivos y la Asistencia Pública. La importancia de esta alternativa se demuestra por sí sola, pudiendo convertirse en una vía de solución tanto para el ancestral problema financiero del Municipio Mexicano, como para la crisis económica y presupuestal que actualmente viven los Gobiernos Estatales y Municipales.

Así queda concebido el papel, objetivos y acciones específicas de naturaleza y fin económico que realizan las empresas públi-

cas estatales y municipales en la conceptuada esfera o zona de competencia no exclusiva del Estado meracantilmente competitiva, la cual, en su operatividad gubernamental, debe tener presentes las limitaciones establecidas por las leyes y convenios de colaboración Federación-Estados en materia de áreas prioritarias del desarrollo nacional, y las modalidades de participación determinadas por las Constituciones locales, leyes, y convenios de colaboración Estados-municipios. Dejando de esta manera, como ultimo punto del análisis sobre el papel y objetivos de las empresas públicas estatales y municipales, el destinado a reflexionar sobre la asignación de objetivos y acciones específicas de naturaleza y fin social.

De la descripción analítica del catálogo teorico se desprende que las finalidades del objetivo social de las empresas públicas es atender permanentemente servicios publicos y mejorar su prestación, realizar actividades economicas no lucrativas de interés público y, en general, llevar a cabo todas aquellas actividades que tiendan a favorecer el desarrollo social y elevar el nivel de vida económico, social y cultural del individuo y la colectividad; así como, en la praxis gubernamental mexicana, se observa que los Gobiernos Federal y Estatales han materializado dichas finalidades en acciones específicas como el transporte urbano, la prestación de servicios de salud y asistencia, la construcción de vivienda popular, la integración y esparcimiento familiar, la impartición de docencia superior y difusión de la cultura, etc. Ahora bien,

correlacionando ambas aportaciones se concluye que el objetivo social de las empresas publicas consiste en llevar a cabo acciones especificas derivadas de los servicios economicos, administrativos, sociales y culturales que las leyes han asignado expresa o tácitamente a cada instancia de gobierno.

De esta suerte, las entidades federativas y los municipios podrán encomendar a sus empresas publicas toda la gama de objetivos y acciones de naturaleza y fin social que consideren pertinentes, siempre y cuando sean resultantes de procesos de deliberacion politico-legislativa o deriven de responsabilidades, atribuciones y funciones asignadas expresa o tácitamente por el orden juridico aplicable; existiendo, simultaneamente, la posibilidad de colaboracion de convenios de colaboracion entre las instancias gubernamentales con el fin de asociar, a través de las empresas publicas, los esfuerzos gubernamentales para el desarrollo integral de centros urbanos conurbados, la asuncion de funciones gubernamentales o la colaboracion en su cumplimiento por parte del nivel gubernamental inferior y, la ejecucion y operacion de obras o prestacion de servicios que con tal modalidad organizativa demande el desarrollo nacional, estatal y municipal.

Asi, el conjunto de consideraciones y juicios expuestos en el presente apartado nos llevan a concluir que el papel de las empresas publicas estatales y municipales es participar directamente en el proceso de desarrollo economico nacional, estatal y municipal.

bajo las siguientes formas y modalidades: inferir limitada y condicionadamente en la esfera económica de competencia exclusiva del Estado y mercantilmente no competitiva en las actividades que determinen las leyes y los convenios de colaboración Federación-Estados. Participar como agentes productivos en la esfera o zona del sistema económico de competencia no exclusiva del Estado y mercantilmente competitiva, encargándose de las actividades que el orden jurídico aplicable y los procesos particulares de deliberación político-legislativa determinen. Encargarse de la atención de servicios económicos, sociales, administrativos y culturales derivados, expresa o tácitamente de las responsabilidades y atribuciones o funciones de la instancia gubernamental correspondiente.

Asimismo, dichas reflexiones y juicios permiten establecer, en materia de distribución federativa y asignación de objetivos a las empresas públicas estatales y municipales, las siguientes convenciones analíticas: los objetivos políticos y financieros corresponden originariamente a las empresas públicas federales, siendo posible la participación, colaboración de las empresas públicas estatales con las limitaciones y condiciones que determinen las leyes, planes y programas de desarrollo y convenios de colaboración. Las empresas públicas estatales y municipales pueden encargarse de los objetivos económicos y sociales que les asignen la instancia gubernamental que corresponda, siempre y cuando no contravengan el pacto federal. deriven de responsabilidades, atribu-

ciones o funciones del nivel gubernamental de que se trate, se avoquen, en el primer caso, a la produccion de bienes y servicios para el mercado; en el segundo, la prestación de servicios economicos, sociales, administrativos y culturales. Por último existe la alternativa de asociar intereses y esfuerzos gubernamentales de dos o más instancias de gobierno a través de convenios de colaboración, presentandose la empresa pública como la forma organizativa más adecuada para encargarse de objetivos o acciones de naturaleza y fines políticos, financieros, economicos y sociales.

#### 3.4. PERSPECTIVAS ECONOMICAS Y VIABILIDAD DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Tal como se ha abdrdado el análisis de las perspectivas jurídicas de viabilidad de las empresas estatales y municipales. en el cual se mencionaron algunas cuestiones económicas, que realmente son las determinantes; en este apartado se hará una referencia general de la problemática y experiencias en la conformación de empresas paramunicipales, para finalizar con el planteamiento, objetivos y finalidades, desde el punto de vista económico, de dichas empresas en nuestro país.

Dadas las condiciones actuales y la Política Económica de los últimos gobiernos, parecería utópico plantear la acreación de empresas Estatales y Municipales, cuando a nivel general el Estado plantea su "achicamiento" en el terreno de administrador de empresas a nivel nacional. Pero como ya se ha mencionado, la integración del Estado Mexicano a la Política Económica que le impone el capital transnacional, no quiere decir, que dentro de la Política Económica interna, propicie la creación de un mercado interno sólido para lograr cierta autonomía que le permita negociar en mejores condiciones. Su política de Gobierno supuestamente "justo", tiene en un momento dado que dar una imagen interna de "gobierno benefactor", que le dé cierto respaldo para poderse integrar en

mejores condiciones a las negociaciones con el capital internacional. Es así como el Estado manejará políticamente, dentro de lo interno, aspectos que estén contenidos dentro de la constitución política, que le permitan establecer dentro del marco jurídico, como económico, condiciones de desarrollo regional, es decir, integrar a los Estados y Municipios que actualmente se han mantenido la zaga del proceso de desarrollo integral.

Es por eso que la propuesta de la creación de Empresas Estatales como municipales, es viable dadas las condiciones actuales ya expuestas. Se considera que el municipio debe ser un impulsor del desarrollo económico local, es decir que las fuerzas productivas locales deben encontrar mejores formas de participación económica en la vida municipal, a través de organizarse, para crear ciertas empresas que podrían ir desde la prestadora de servicios, hasta las de bienes de capital. Todo esto con la participación de los ayuntamientos y los pequeños y medianos productores, con lo que se desembocaría en lo que ha dado en llamarse empresas paramunicipales con participación tripartita: sector público, privada y social, tal como la experiencia lo ha demostrado, tanto en América Latina, como en México; caso concreto el del Estado de México y otros que ya se mencionaron: Estados del Norte y en Yucatán.

Sin tratar de profundizar, en el terreno de lo Histórico, hay una gran cantidad de referencias que nos dan claridad de las experiencias a nivel mundial, en los países capitalistas sobre todo en Europa, en donde en una sociedad ya constituida, la relación de la participación del municipio, significó la adquisición de partici-

paciones o acciones de empresas constituidas, en un número o proporción suficiente como para compartir su gestión. Lo cual pudo hacerse con el fin de intervenir directamente en una empresa que proporciona servicios públicos, o con la finalidad de aumentar el patrimonio propio y conseguir un ingreso adicional para el presupuesto municipal. Hubo una asociación del municipio con empresas del sector privado; es una experiencia realizada en varios países de Europa, las cuales ampliaron la capacidad empresarial de los ayuntamientos, aumentaron y mejoraron la dotación de servicios públicos de sus municipios y, además expandieron el capital municipal para ganar dividendos e ingresándolos al presupuesto anual como ingresos propios.

En lo que se refiere a los países de América Latina, actualmente están tratando de fortalecer el municipio, a través de una política de descentralización y de desarrollo regional. Esta experiencia se empezó a gestar a partir de la crisis de 1930, en la cual los gobiernos latinoamericanos han estado adoptando medidas para fortalecer económica y administrativamente a los municipios; esto ha permitido la creación de empresas públicas municipales importantes, sobre todo en los países de Venezuela, Argentina, Colombia y otros países del Área. Estas empresas han tenido la característica de fortalecer al sector público municipal, dado que lo han comprometido en el manejo de empresas y ampliado la capacidad empresarial de los ayuntamientos.

Esta política se profundizó a partir de la década de los años sesenta, en donde se promovió una política de descentralización económica nacional y adoptado medidas para impulsar el desarrollo regional; aunque en estos años siguió predominando la acción fuerte de monopolización en la toma de decisiones de los gobiernos centrales, por un lado y por otro, el freno de la tradición cultural latinoamericana, que impide el desarrollo de dicha política, tradición que implica al municipio sujeto, a la acción de caudillos y caciques locales que han utilizado al municipio para mantener su poder político y para promover a diputados y senadores, como el caso de México, que éste ha sido uno de los problemas fundamentales, que han impedido y limitado el establecimiento de dichas empresas.

En la actualidad, en muchos países se adoptan medidas para hacer funcionar con mayor eficiencia al municipio, a fin de que éste pueda utilizar los nuevos instrumentos de política económica local como son la empresa pública municipal o paramunicipal; fondos de desarrollo local y empresas de incentivos crediticios, que favorezcan a las empresas y sectores organizados de la población interesados en resolver los problemas de generación de servicios públicos y de producción de bienes y servicios. Como es constatado, actualmente la situación de crisis y sus efectos en los países Latinoamericanos, los ha hecho pensar en la municipalización como una solución para la descentralización de la actividad económica, lo cual este nuevo instrumento representa todo un apoyo para los

gobiernos municipales, lo que significa mejorar su capacidad rectora del desarrollo socioeconómico y cultural a nivel nacional.

Dentro de la economía nacional, la experiencia de las empresas municipales data, como ya se mencionó de los años cuarenta. Aunque la profundización y discusión sobre las mismas, se realiza a fines de los sesenta y principios de los setenta, cuando en la misma discusión se plantean dos alternativas; una que ubicaba a las empresas con la finalidad de mejorar los servicios públicos y la otra que sostenía que las empresas paramunicipales podrían dedicarse a la producción de bienes y servicios para competir con las empresas privadas en los mercados locales, nacionales e internacionales, cuando el interés público así lo considerara conveniente. En la realidad la mayoría de los municipios se inclinaron por la paramunicipal de servicios públicos, prácticamente no se crearon empresas productoras de bienes y servicios que invadieran el terreno de la iniciativa privada.

Sin embargo, para argumentar nuestra propuesta, nos basamos en la experiencia de las empresas paramunicipales del Estado de México (aunque en el norte del país y Yucatán se han desarrollado otras). En dicho Estado, surge la necesidad de crear las paramunicipales, como una exigencia de dotar a los ayuntamientos de un instrumento de política económica, por el cual les permitiera con mayor efectividad, impulsar el desarrollo económico local, regional y estatal, con el objetivo de disponer de recursos financieros

propios y asociarse con organizaciones y productores del sector privado y el sector social. Como es sabido la zona que colinda con la ciudad de México, es altamente industrializada y en la búsqueda de solución a los problemas más urgentes de dichas zonas conurbadas y de las zonas rurales marginadas, las cuales por falta de una estrategia de desarrollo estatal integral, están con serios problemas sociales y en un rezago con respecto al progreso estatal y nacional.

Es así como en la década de los ochenta se planteó la necesidad de las paramunicipales como un instrumento de política económica de los gobiernos locales, claro está, ubicándolo en el marco de las políticas de desarrollo estatal y dando responsabilidades a los ayuntamientos para que adoptaran medidas, con la finalidad de ampliar su capacidad empresarial en el sector productivo. Dichas medidas fueron recogidas o establecidas en el Plan de Gobierno (1981) del Estado de México, en el cual se sostenía que "...los municipios amplíen su tradicional campo de acción y se consoliden con una mayor capacidad para promoción de su desarrollo y el de la Entidad en su conjunto. La creación de empresas paramunicipales de tipo productivo constituye una camino para avanzar en esa dirección." (Plan de Gobierno del Estado de México, 1981-1987). Dicha creación como un instrumento de política para cumplir con los objetivos de las paramunicipales, implicaba por parte de los ayuntamientos una nueva actividad y una recaudación y planeación municipal, necesariamente se impone una modernización en la administra-

ción municipal y un fuerte deseo de innovación y cambio, no sólo en las estructuras, sino en la política misma y en la voluntad de hacer funcionar este nuevo estilo de gestión municipal, en el cual debe participar toda la comunidad para poder ejercer su control social, tanto regional como estatal.

En este marco, las bases de la política de fortalecimiento municipal en el Estado de México, fueron dadas en el Plan ya mencionado, donde se plantearon las siguientes políticas:

- a) Fortalecer política, administrativa y financieramente a los municipios de la entidad.
- b) Crear condiciones para mejorar plenamente la autonomía municipal y respetarla como norma constitucional.
- c) Ampliar el funcionamiento municipal a través de la constitución del fideicomiso que creó los ocho fondos de fomento económico regional (30 de junio de 1980).
- d) Utilizar la figura de las empresas paramunicipales como un instrumento de política económica local y para ampliar la capacidad empresarial de los ayuntamientos de la entidad.

Se definieron además los lineamientos de modernización del aparato administrativo dentro de los cuales se plantearon los siguientes:

- 1.- Hacer del aparato administrativo gubernamental un instrumento efectivo de política económica social.
- 2.- Orientar la administración hacia un desarrollo equilibra-

do entre las regiones de la entidad.

- 3.- Apoyar el fortalecimiento político, administrativo y económico de los municipios.

Para llevar a cabo este programa y sus objetivos principales, se tuvo la necesidad de crear un instrumento financiero de apoyo directo para realizar la concertación y asociación del municipio con el sector público (Gobierno del Estado), sector social y sector privado. Es así como se creó un fideicomiso público para dar consistencia a la estrategia de desarrollo que postuló el Plan de Gobierno; dicho contrato se celebró entre el Gobierno del Estado (fideicomiso) y el Banco Obrero, S.A. (fiduciario), el cual promovió la creación de ocho fondos de fomento regional, los cuales propiciaron la asociación de los Ayuntamientos con los productores del sector privado y social.

Dentro de la problemática presentada, tiene como marco de referencia el hecho de que la entidad cuenta con 121 municipios, los cuales no son homogéneos, sino diferentes entre sí, quedando clasificados en: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales; desde el punto de vista económico en: industriales, minero-agrícolas y agrícolas forestales.

Sin embargo, pese a estas características económicas y condiciones de control caciquil dentro de la zona, las empresas paramunicipales se han fortalecido, como dato que confirma lo anterior, en el Estado de México, en 1984, se impulsaron 194 proyectos de empresas paramunicipales y, en 1985 se tenían en operación 145, que ocupaban a 2013 personas con un capital social de 7,178 millones de pesos; para 1986 dentro de las empresas paramunicipales en operación estaban clasificadas en 51 de tipo agropecuario, 45 industriales, 35 de servicios, 7 de turismo, 4 forestales, 2 mineras y una pesquera. (ver cuadros en la siguiente página).

Tomando en cuenta el funcionamiento de las empresas antes mencionadas; sus virtudes y dificultades, las experiencias obtenidas, permiten plantear en las condiciones actuales, la creación de estas empresas, en todas y cada una de las entidades de la república mexicana.

Como uno de los objetivos primordiales se propone que dichas empresas, propicien la descentralización, un desarrollo regional equilibrado y un fortalecimiento municipal; los cuales deben ser implementados dentro del marco de las economías estatales, para

ZONAS DE EMPRESAS PARAMUNICIPALES DE ACUERDO A LOS FONDOS  
REGIONALES.

REGIONES	No. DE EMPRESAS		TOTAL CAPITAL	PERSONAL OCUPADO	
	PARAMUNICIPALES		(MILL. DE \$)	1985.	
	1984	1985	1985	PROGAM.	REAL
TOLUCA	36	29	1,543	731	546
ZUMPANGO	25	22	703	333	201
TEXCOCO	27	14	2,611	521	272
TEJUPILCO	20	13	225	185	116
ATLACOMULCO	23	23	842	455	344
COATEPEC HANAS.	22	18	283	389	239
VALLE DE BRAVO.	20	11	500	152	99
JILOTEPEC	21	15	471	308	196
TOTAL.	194	145	7,178	3,074	2,013

FUENTE. Plan de desarrollo del Estado de México. 1984-1987.  
Dirección Gral. de Desarrollo Regional. Toluca. 1985.

RELACION DE EMPRESAS PARAMUNICIPALES POR SECTORES ECONOMICOS 1986

REGIONES	No. EMPRESAS	AGRO.	IND.	SERV.	MIN.	TURIS.	PESQ.	FORES.
TOLUCA	29	10	6	12	1	-	-	-
ZUMPANGO	22	5	6	9	1	-	1	-
TEXCOCO	14	1	7	6	-	-	-	-
TEJUPILCO	13	10	2	-	-	-	-	1
ATLACOMULCO	23	9	10	3	-	-	-	1
COATEPEC HARINAS	18	9	3	2	-	3	-	1
VALLE DE BRAVO	11	1	4	2	-	3	-	1
JILOTEPEC	15	6	7	1	-	1	-	-
TOTAL	145	51	45	35	2	7	1	4

FUENTE: FOMEC. TOLUCA, 1986.

que tengan como punto de partida la célula básica de la estructura política y social imperante en nuestro país. Claro está, tomando en cuenta algunos de los objetivos y planteamientos establecidos en el plan elaborado en el Estado de México. En la medida en que

se decentralice, fortaleciendo el desarrollo regional -donde se encuentran los recursos naturales, dándole forma a la actividad productiva-, se estará fortaleciendo el municipio, lo cual dará posibilidad a resolver uno de los problemas más graves en la actualidad, que es el de la migración del campo a la ciudad. Por otro lado estas propuestas de fortalecimiento del municipio, debe estar encaminado a utilizar la creatividad, el ahorro y capacidad de las comunidades y población de los municipios, para plantear una nueva forma de enfrentar los problemas de desarrollo estatal y una posición política definida de ampliar la actividad empresarial municipal, mediante la asociación con el sector privado y social de la economía.

La creación de estas empresas, como instrumentos de política económica, para cumplir con los objetivos planteados, implica por parte de los ayuntamientos una nueva actividad y una readecuación de la administración y planeación municipal; necesariamente, como lo afirma el Plan, se impone una modernización administrativa, que debe expresar un fuerte deseo de innovación y cambio, no sólo en las estructuras, sino también en la política misma, regional, estatal y nacional, voluntad de hacer funcionar un nuevo estilo de gestión municipal, en el cual participe la comunidad y pueda efectivamente ejercer el control social; para lo cual debe considerarse la gestión, la organización, ejecución y la actividad productiva o comercial que se realiza, en cada una de las comunidades.

Es natural que para el manejo de las empresas paramunicipales, implica toda una actividad empresarial de parte del ayuntamiento, esto no es otra cosa que el desarrollar una capacidad para manejar factores de la producción y poder utilizarlos en forma organizada. Podemos decir que el municipio como el empresario y sus colaboradores, dirigentes, empleados, operarios, no son simplemente, una pluralidad de personas unidas entre sí por un conjunto de relaciones laborales de carácter individual, sino que deben formar un núcleo social organizado en función de un fin económico común en el cual se deben fundir los fines empresariales -maximizar sus utilidades- y de sus colaboradores individuales, para alcanzar el mejor resultado económico de la producción.

La paramunicipal, debe constituir una asociación entre el municipio -capital público-, con productores del sector privado y/o social, en donde lo empresarial tendrá una connotación de sociedad y de organización productiva, en que la gestión podría ser ejercida por el capital mayoritario. Partiendo de todo lo anterior se puede resumir en lo siguiente: que la empresa paramunicipal corresponde a una organización productiva, comercial o de servicios públicos, que en su capital social hay participación del municipio de productores del sector privado y/o social, se trata de una empresa de nuevo tipo orientada a satisfacer demandas de los mercados locales, estatales y nacionales, para obtener recursos que sirvan a las comunidades, es decir, para programas de beneficio

social. Su funcionamiento debe darse en un marco de competitividad y eficiencia, que permita su autofinanciamiento.

No cabe duda, que dichos planteamientos abren toda una polémica, sobre la famosa rectoría económica y del papel que debe jugar el sector público, en los programas de política económica, sobre todo en la situación actual de crisis en que esta sumergida la economía mexicana, dicha discusión tiene connotaciones ideológicas y políticas que desbordan el presente trabajo. Sin embargo la propuesta tiene como objetivo el de ser un instrumento de política económica local, que pueden utilizar los municipios dentro de una política general de descentralización.

La búsqueda de soluciones a la actual situación de crisis permite, bajo la experiencia y argumentación expuesta, ver con claridad la propuesta de las empresas paramunicipales que deben cumplir, resumiendo lo planteado, con los siguientes objetivos generales, para su buena realización y funcionamiento:

- 1.- Promover el desarrollo económico, político, social y cultural de los municipios y pequeñas comunidades.

El objetivo aquí planteado, es la de crear nuevas oportunidades de empleo, hacer un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, con base a la experiencia y tradición de la región, crear condiciones para arraigar a la población en sus lugares de origen y reorientar la economía municipal para tratar de resolver la crisis actual.

2.- Mejorar la prestación de servicios públicos.

Se propone crear áreas de servicio público que satisfagan las necesidades de la población de una manera organizada e integral.

3.- Producir bienes y servicios.

Aquí el objetivo fundamental es promover la creación de paramunicipales en las ramas o sectores de la economía poco desarrollados y en los que han descuidado el sector privado. Buscar la posibilidad en ramas donde se aseguren recursos suficientes (costos bajos y mercado), es decir, desarrollar un programa donde se establezcan estudios de mercado y movilizar recursos de la región y trabajo tradicional. Desarrollar la capacidad empresarial existente, a través de asociaciones con el sector productivo privado y social del municipio.

4.- Crear un instrumento de política local, que permita concertar con los sectores del municipio.

Como ya se ha mencionado, las paraestatales deben ser un instrumento de Política económica de los gobiernos locales, que facilitan la asociación del municipio con las organizaciones o productores del sector social y privado. Lo cual permite concertar directamente, para inducir a la producción en ramas prioritarias y de acuerdo a los recursos de la región o municipio.

5.- Crear condiciones favorables que permitan hacer efectiva la intervención económica del municipio, para ampliar la capacidad empresarial de los ayuntamientos.

Objetivo primordial, que permite asegurar un mecanismo que de más fuerza a la rectoría del estado en en las economías muni-

pales, asegurar la participación con capital de riesgo. Desarrollar la capacidad empresarial de los ayuntamientos que faciliten el manejo y control eficiente de las empresas, para no ser carga presupuestal del municipio, deben generar recursos para financiar obras de beneficio colectivo.

Planteados estos objetivos, tiene que abordarse una discusión crítica, para ir modificandolos, con base en su implementación práctica, adecuarlos a su significado real, claro está sin menospreciar los aspectos ideológicos y políticos que ello implica. Todo el planteamiento tiene como punto de partida las siguientes necesidades:

- a) Reconocer una acción planificada de la actividad empresarial de los gobiernos municipales.
- b) Un mejoramiento en los criterios de asignación de recursos y un readecuamiento en el proceso de la toma de decisiones de los gobiernos Estatales y Municipales en función de los planes de desarrollo trianuales.
- c) Aceptación de la dirección municipal, de las medidas de eficiencia de las empresas paramunicipales de los indicadores de rentabilidad económica.
- d) Promover la competitividad de las paramunicipales en los mercados locales, estatales, regionales y nacionales.
- e) Aceptación de la autonomía en la gestión y manejo administrativo de las empresas paramunicipales.
- f) Una de las necesidades más importantes es que el Gobierno

Federal, debe impulsar a nivel nacional dicho proyecto, por los usos y costumbres -centralismo administrativo-; apoyarlo e implementarlo a través de los congresos Estatales. Hacer reuniones de representantes municipales a nivel regional o Estatal, para poder discutir un plan a nivel nacional.

De este análisis se desprende, que la estrategia de desarrollo regional tiene en las empresas paramunicipales un efectivo instrumento de política económica, que en manos de los ayuntamientos, servirá para impulsar actividades e iniciar proyectos productivos de beneficio directo para las comunidades de los diferentes municipios, en que se dividen cada uno de los Estados en toda la república.

## CONCLUSIONES

1.- Dentro del esbozo histórico del papel que ha jugado el Estado en la creación y reproducción de condiciones para el desarrollo del capitalismo, el Estado Mexicano, a pesar de las contradicciones propias del desarrollo en que está inmersa la economía nacional, ha regulado y equilibrado los procesos económicos, políticos y sociales que han permitido la estabilidad del país.

2.- La política económica del Gobierno del Estado, dada la primera conclusión, el comportamiento de la inversión en la industria tanto privada como pública, fue destinada a estimular la producción para la exportación; en la salarial se caracterizó por mantener estable el poder de compra de los trabajadores. Aunque esta política agudizó las contradicciones y dificultades que enfrenta el capitalismo mexicano en estos últimos años, exige una reflexión sobre las causas que determinaron el fracaso del proyecto gubernamental en ciertos renglones y su relativo éxito en otros. En el plano económico estos factores se materializaron en el déficit de la balanza de pagos, la devaluación del peso y la inflación; en el plano político se expresa en la sumisión del gobierno a las condiciones del F.M.I.

3.- Con respecto al papel del Estado y la Empresa Pública, el objetivo primordial es el de ser una institución separada y capaz de producir y reproducir mecanismos u aparatos administrativos que propicien la acumulación del capital social en su conjunto. En este proceso de acumulación el Estado se convierte en nivelador, paliador de los obstáculos que se le presenten en el funcionamiento global del sistema social.

4.- En el análisis de la Empresa Pública, las empresas estatales y municipales, en sus antecedentes históricos tienen su origen desde antes de su legitimización jurídica de 1947. Desde el punto de vista jurídico, las empresas públicas, federales y estatales tienen su legitimidad jurídica en la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal a partir de 1976, por lo tanto, están amparadas constitucionalmente.

5.- La existencia de las empresas públicas y estatales en México, han tenido como objetivo desde el punto de vista económico y social la prestación de servicios públicos, producción de bienes para grandes capas de la población, la realización de actividades destinadas a la regularización o dinamismo del sistema económico, la producción de insumos para la industria y agro nacional.

6.- La creación de empresas municipales como instrumento de política económica, implica por parte de los ayuntamientos una nueva

actividad y readecuación de la administración y planeación municipal; se impone una modernización administrativa, que debe expresar un fuerte deseo de innovación y cambio. No sólo en las estructuras, sino, también en la política misma: regional, estatal y nacional, voluntad de hacer funcionar un nuevo estilo de gestión municipal en la cual participe la comunidad y pueda efectivamente ejercer el control social.

7.- La empresa municipal debe constituir una asociación entre el Municipio (capital público), con productores del sector privado y/o social, en donde el empresarial tendrá una connotación de sociedad y de organización productiva, en la que la gestión podría ser ejercida por el capital mayoritario; con el objetivo de satisfacer demanda de los mercados locales, estatales y nacionales, para obtener recursos que sirvan a las comunidades para programas de beneficios sociales. Su funcionamiento debe darse en un marco de competitividad y eficiencia, que permita su autofinanciamiento. La propuesta tiene como objetivo el de ser un instrumento de política económica local, que puedan utilizar los municipios dentro de una política general de descentralización.

8.- En el marco de las condiciones actuales y política de los últimos gobiernos, parecería utópico plantear la creación de empresas estatales y municipales, cuando a nivel general, el Estado Mexicano se está "achicando" en el terreno de administrador de empresas a nivel nacional; pero como ya se ha planteado la integra-

ción del Estado Mexicano, a la política que le impone el capital trasnacional, no quiere decir que internamente no propicie la creación de un mercado interno sólido para lograr cierta autonomía que le permita negociar en mejores condiciones. De esto se desprende que la estrategia de desarrollo regional tiene en las empresas paramunicipales un efectivo instrumento de política económica, que en manos de los ayuntamientos, servirá para impulsar actividades e iniciar proyectos de beneficio directo para las comunidades de los diferentes municipios en que se dividen cada uno de los estados de la República Mexicana.

## BIBLIOGRAFIA.

- Alejo, Francisco Javier: "La política Fiscal y el Desarrollo económico de México". en Crecimiento y Desarrollo Económico. Ed. S.E.P./etentas, México. 1971.
- Angeles, Luis: Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. Ed. El Caballito, México, 1978.
- Angiano, Eugenio: "La Política del Gasto Público". en Opciones de Política Económica. Ed. Tecnos, México, 1977.
- Ayala, José: Empresa Pública y Acumulación de Capital en México, en Investigación Económica No. 50 oct-dic., México, 1979.
- Arancibia, Armando: Las Empresas Públicas en la Industria de Transformación. C.I.D.E. (mimeo) México, 1947.
- "La Polémica en Torno a la Empresa Pública en Al blica en A.L. Sep. 19
- Arriola, Carlos: "Los Grupos Empresariales Frente al Estado". (1973-1975). En Foro Internacional, Vol. XVI, Abril-Jun. México, 1976.
- Banco Nacional de Comercio Exterior. "Cuestiones Económicas Nacionales. México, 1971.
- Banco de México: Exámen de la Situación Económica de México, octubre de 1973.
- Camacho, Manuel: "Empresa Pública y Objetivos Nacionales", en Foro Internacional, Jul-Sep. 1979. El Colegio de México.
- Cordera, Rolando: "Estado y Subdesarrollado en el Capitalismo Tardío y Subordinado". en Investigación Económica No. 123.
- De la Peña, Sergio: "Comentario a México: Dependencia o Independencia en 1980", El Perfil...Ed. 8. XXI.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP). Función de las Empresas Públicas en la Administración de los Países en Desarrollo. Revista de Administración Pública, México. 1978.
- Informe Anual del Banco de México. Comercio Exterior 1980.
- Green, Rosario: El Endeudamiento Público Externo, 1940-1973. Ed. El Colegio de México, 1976.
- Hanson, A. H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. 1978.
- Himes, James R. "La Formación del Capital en México", en la economía Mexicana, Vol. II, Ed. F.C.E. México. 1973.

- C.E.P.A.L.: "Las empresas Públicas: Su significación Actual, en el proceso de Desarrollo", en Boletín Económico de A.L. CEPAL, Vol. XVI, No. 1.
- Martínez, J.: "La invasiones Agrarias en México". Revista Mexicana de Sociología, Jul.Dic. 1972.
- Mandel, Ernest: "El Estado en la Epoca del Capitalismo Tardío" en Crítica de la Economía Política No.4 México Jul.Sep. 1977.
- Navarrete, J.E.: "Desequilibrio y Dependencia: Las relaciones Económicas Internacionales de México en los Años Setenta". en ¿ crecimiento o Desarrollo Económico? Sep/setenta.
- Solis, Leopoldo: La realidad Económica Mexicana, Ed. S.XXI México, 1971.
- Romero, K.G.: "El Desarrollo Estabilizador. La Economía Mexicana durante lo Setentas.". Serie de Conferencias dictadas en el Colegio Nacional, (mimeo). México, mayo de 1977.
- Villarreal. Rene et.al.: "El financiamiento del Desarrollo" Banco de Comercio Exterior. "Cuestiones Económicas Nacionales", México, 1971.
- Villarreal. Rene et.al.: "La empresa Pública", en Opciones de Política Económica, Ed. Tecno, México, 1977.