

5  
2e)



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

## EL SECTOR PARAESTATAL FEDERAL EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :

MARIA DEL CARMEN BARBOSA RAMOS

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# EL SECTOR PARAESTATAL FEDERAL EN MEXICO

## I N D I C E

Pág.

DEDICATORIAS.

PROLOGO.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

Consideraciones generales en materia de la intervención económica del Estado.

1

CAPITULO II

Amplitud de la intervención económica del Estado mexicano. Areas prioritarias y estratégicas.

98

CAPITULO III

La empresa pública.

154

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

Organismos descentralizados: Petróleos Mexicanos.

223

CAPITULO II

Empresas paraestatales: La Constructora nacional de carros de ferrocarril.

283

CONCLUSIONES.

312

BIBLIOGRAFIA.

314

## Prólogo.

En este trabajo se pretende estudiar lo que es el sector paraestatal federal en México, y la política que se impulsado en este sector en la última década.

En la primera parte se tratan aspectos teóricos importantes. En el capítulo I, se abordan las diferentes teorías acerca del Estado, desde los economistas clásicos, hasta los monetaristas, además de las consideraciones generales de finanzas públicas, acerca del gasto, ingreso, crédito y presupuesto.

En el capítulo II de esta primera parte se trata el aspecto jurídico y legal de la intervención del Estado mexicano en el campo de la actividad económica, también se estudian las áreas estratégicas y prioritarias durante el sexenio anterior y el presente, dada la importancia de estas áreas para la actuación de las entidades para estatales.

En el capítulo III se hace un estudio de la llamada "empresa pública", de la política que se ha llevado en esta materia, durante el sexenio anterior y el presente. Este capítulo constituye la parte fundamental del trabajo, ya que trata de analizar y criticar, las acciones concretas que ha emprendido el Estado en este renglón, y que no siempre, ni en su totalidad son compartidas por quien escribe estas líneas.

En la segunda parte de este trabajo se analizan dos casos concretos de entidades paraestatales. En el capítulo I, se analiza un organismo descentralizado, el más importante desde el punto de vista de los ingresos y gastos públicos, Petróleos Mexicanos. No es el objetivo de este capítulo un análisis minucioso de esta entidad, ni criticar precisamente la política del Estado en materia de hidrocarburos, sino presentar un panorama global de la situación de este organismo de 1980 a 1987. Además de ver su situación económica auxiliándonos de los cuadros de oferta y demanda globales,

elaborados a precios corrientes y constantes (base 1980). Lo que nos permite tener una aproximación un poco más concreta de este organismo.

En el capítulo II de esta segunda parte, se analiza una empresa de participación estatal mayoritaria, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, su propiedad está en manos del Gobierno Federal y de Nacional Financiera. Se tratan los aspectos más importantes de esta empresa, y también se elaboraron cuadros de oferta y demanda globales, para acercarnos a su situación económica. Además de verlos a precios corrientes, se deflactaron con base 1980, para tener una idea más clara de su situación. Analizar estos casos nos permite ver en la práctica la actuación del Estado como propietario y como administrador de empresas.

El uso de algunos conceptos a través del trabajo resulten tal vez repetitivos para el lector, la intención fue destacar lo que se consideraba más importante, se aceptan críticas en este y otros aspectos. La discusión puede generar nuevas ideas que permitan corregir o ampliar este trabajo.

## CAPITULO I

## Consideraciones generales en materia de la intervención económica del Estado.

En este primer apartado se estudia la participación del Estado en la economía, partiendo de un análisis de las diferentes posiciones de las escuelas; sin pretender de ninguna manera un estudio completo de cada uno de los autores. Posteriormente se hace una serie de consideraciones acerca del tema.

## Antecedentes de la intervención del Estado en la economía.

Con la aparición del capitalismo en Europa, así como el descubrimiento de nuevas tierras y riquezas, se incrementaron enormemente las operaciones comerciales en todo el mundo. España, Portugal, Francia, Inglaterra y Holanda fundaron extensos imperios coloniales, en lugar del trueque y los servicios se generalizó el uso del dinero, con lo que los precios sufrieron un dislocamiento espantoso. Fue hasta después de 1500 cuando comenzó a suavizarse la escasez de metales preciosos que había padecido Europa, gracias a la llegada de oro y plata procedentes de los tesoros saqueados en los imperios azteca e inca y por la explotación de las ricas minas de México, Perú y Bolivia.

La producción anual de metales preciosos y la acuñación de moneda aumentó en proporciones no imaginadas, de 1550 a 1650 el nivel general de precios subió en Europa en un 300%, dando origen a la famosa "Revolución de los precios".

En este marco surgió el mercantilismo, mejor conocido como sistema mercantil, sistema restrictivo, sistema comercial, en Francia como colbertismo y cameralismo en Alemania.

Con la destrucción del sistema señorial, fue fortaleciéndose la idea del nacionalismo, las nuevas condiciones económicas y políticas hicieron posible la teorización económica en escala nacional y

desembecaron en la era del mercantilismo. El mercantilismo era una política y una doctrina económica ligada a la doctrina política del nacionalismo, su fin o meta política era la construcción de un estado lo más independiente posible, autárquico y poderoso, lo más fuerte.

El Estado adquirió una gran dimensión, se convirtió en la unidad política y económica natural.

Juan Colbert (1619-1683), ministro de hacienda de Luis XIV, fue un apasionado impulsor del sistema mercantilista. El colbertismo - propagaba la firme creencia en la eficacia del gobierno para lograr todos los fines apetecidos por medio de la legislación.

El mercantilismo tuvo el mérito de haber dado a Europa una libertad industrial como nunca la había disfrutado antes, liberó a la industria y el comercio interior de las reglamentaciones locales. - También fomentó enormemente el comercio interno, al implantarse barreras aduanales entre las naciones, se derribaron las del comercio interior. La libertad económica se vio impulsada por un programa de restricción del comercio exterior y la protección nacional del comercio y los recursos interiores.

Otro antecedente a las teorías del Estado puede encontrarse en el pensamiento de List.

Friedrich List (1789-1846), alemán, fue un apóstol del nacionalismo económico. En 1840 apareció su obra más importante "Das nationale system der politischen Ökonomie", en donde expuso su teoría del proteccionismo adaptada a las necesidades de la joven industria alemana.

List aceptó la industria manufacturera. Elaboró una teoría de la importancia de la capacidad productiva, que le llevó a postular como ideal el equilibrio entre las diferentes ramas de la Producción. La manufactura era una parte bien indispensable de un equipo nacio-



nal bien equilibrado. La agricultura y la manufactura eran indispensables para fortalecer el Estado.

Para él era necesario sostener muchas instituciones favorables y apoyaba diversos dispositivos sociales, políticos y jurídicos propios de un gobierno democrático. Lo más importante que debía hacer un gobierno era asegurar el establecimiento de una industria manufacturera, no sólo con el propósito de que compitiera en seguida con las industrias de otros países, sino también con el importante fin de poseer capacidad productiva permanente, de la cual pudieran obtener beneficios las generaciones futuras de ciudadanos.

Debía utilizarse la protección para ayudar a las industrias incipientes, pero esto sólo estaría vigente hasta que estas industrias fueran lo bastante fuertes para competir con las extranjeras. La agricultura quedaba exceptuada de la protección.

List sostenía que la agricultura se beneficiaba mucho de una industria poderosa. En resumen, consideraba la protección como una política de transición que colocaría a todas las naciones capaces al mismo nivel de la más desarrollada (en aquel tiempo Inglaterra), y después serían remplazadas por un sistema de libre comercio universal.

### La escuela clásica.

Adam Smith. Nació en 1723, sus padres eran escoceses; su educación la recibió en las universidades de Glasgow y de Oxford. Su obra cumbre "An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations", ha sido considerada una de las más leídas de todos los tiempos en el campo de la economía.

Smith siempre se pronunció por un orden natural, incluyendo el ámbito de la economía. Una organización inteligente debe actuar en la mayor armonía con el orden natural. El aplicar los principios del naturalismo al orden económico, y a la política económica, tenían detrás una lucha sólida contra la estructura política mercantilista sobre el comercio exterior, contra el cúmulo de reglamentaciones industriales heredadas de los siglos anteriores y contra el intento de añadirles nuevos monopolios y privilegios.

Las consecuencias de esta creencia en el orden natural implicaban que pocas veces el gobierno puede ser más eficaz que cuando es negativo. Generalmente su intervención en los negocios es negativa. Este sistema natural sólo conoce tres deberes propios del gobierno, que si bien son importantes, son "llanos y comprensibles para el entendimiento común". El primero es el deber de la defensa sobre la agresión extranjera; el segundo el deber de establecer una buena administración de la justicia; y el tercero sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada.

El tercer postulado no es contrario al pensamiento de Smith, se refiere a la construcción de puertos, carreteras, canales, puentes, y otras formas de operación, que no pueden ser realizadas por el sector empresarial, ya que sólo determinan utilidades sociales.

Smith es un recio adversario de todas las formas de intervención

del Estado en la industria, en los negocios y en el comercio. Y se pronuncia contra de todas las medidas que algún país tomase para favorecer una industria o suprimir otra, de estimular a la agricultura frente a la industria o viceversa. El gobierno debiera negarse a brindar algún privilegio económico o social especial y deberá actuar para destruir toda posición monopolista, fuera del capital o del trabajo, que los hombres hubieran logrado por medio de una acción concertada. Si alguna función del Estado era impulsada por Smith, era el reinado de la libre competencia, principal deber de política económica.

El autor de "La riqueza de las naciones", afirmaba que existía una identificación entre los intereses generales y los particulares de cada individuo, con lo que planteó un sistema teórico con pretendida validez universal; en esta concepción había una armonía de intereses de los individuos y las clases que sólo podía ser perturbada por la adquisición de privilegios, los cuales eran resultado no sólo de las instituciones sociales, sino de acciones desafiantes de la ley natural. El Estado debía situarse fuera y por encima de la sociedad, su verdadera función era su imparcialidad.

Los males sociales que existían en la sociedad los atribuía Smith a errores del gobierno, al eliminar éstos se acabarían los males.

Entre la propiedad y el gobierno existe una relación para Smith, el gobierno civil era necesario ante todo para proteger a la sociedad contra violencias e invasiones; para proteger al individuo contra la injusticia y la opresión; el gobierno debe de realizar y mantener obras e instituciones públicas; y el gobierno debe de mantener los gastos del soberano o el imperio.

Las fuentes del ingreso general o público de la sociedad son las que permiten mantener los gastos del soberano o del imperio. Los cánones de tributación que Smith estableció han constituido el punto de partida de toda teoría liberal sobre tributación. Sus postulados son:

- a) igualdad,
- b) certidumbre,
- c) conveniencia, y
- d) economía.

En el primer caso Smith se atiene a la idea del beneficio, por lo que el enunciado de este canon es que los gravámenes deben ser iguales; refiriéndose indudablemente a que deben ser "proporcionales" al ingreso. En el segundo considera específicamente la incertidumbre o arbitrariedad en el cobro. El tercero es el que determina que dicho cobro no debe conseguirse de manera inconveniente para el causante. El último hace referencia a la economicidad en la obtención del impuesto.

En última instancia, todos los impuestos los pagan los tres ingresos de la sociedad: la renta, las utilidades y los salarios. Pensaba que si el precio de las provisiones y la demanda de trabajo no variaban, los capitalistas debían pagar los impuestos directos sobre los salarios, pero los capitalistas tratarían de trasladarlos al consumidor, por medio de un precio mayor. Si esto no fuera posible disminuiría la demanda de trabajo.

Por otro lado, está en contra de que los impuestos se cargen a las utilidades, pensaba que el interés como base de las utilidades, no era una base de tributación tan adecuada como la renta de la tierra, porque es muy difícil conocer con precisión la cantidad de acervo que un hombre posee y porque el dueño puede retirarlo fácilmente si el impuesto fuese muy gravoso.

Con la renta de la tierra, aún cuando se recabe parte de estos ingresos para sufragar los gastos del Estado, ello no implica perjuicio de ninguna clase de actividad económica.

Smith criticó duramente los dispendios con que vivían los príncipes y los ministros. Para él, el soberano, como todos sus funcionarios tanto judiciales como militares, tanto el ejército como la marina constituían trabajadores improductivos, no aportaban nada a la sociedad donde la producción capitalista es el fundamento social y todo gira y descansa en torno a ella.

David Ricardo (1772-1823), nació en Londres, en el seno de una familia judía emigrada de Holanda. Sucedió a su padre en el manejo de la Bolsa de Londres, retirándose en 1816 como uno de los -- hombres más ricos de toda Europa.

Este autor fue continuador de las ideas de Adam Smith y ambos -- constituyen los pilares del clasicismo en la economía. Su principal obra: "Principios de economía política y tributación" (1817).

En esta obra Ricardo aborda el problema de la intervención del -- Estado en la economía desde tres puntos de vista: los impuestos, -- la tasa de interés y la moneda; siempre recordando que para él al igual que para Smith y los demás clásicos, el mejor gobierno es aquel que no interfiere en los negocios y la sociedad.

Los impuestos, dice Ricardo, son una porción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición del gobierno, su pago proviene en último término, ya sea del capital o del ingreso del país. "Si el consumo del gobierno, incrementado -- por la recaudación de impuestos adicionales se satisface, ya sea -- mediante un menor consumo por parte de la población, los impuestos recaerán sobre el ingreso, y el capital nacional no se verá afectado; pero cuando no se incrementa la producción ni disminuye tampoco el consumo improductivo por parte del pueblo, los impuestos ten drán necesariamente que recaer en el capital. Es decir, recaerán -- el fondo destinado al consumo productivo". (1)

El consumo del gobierno afecta el consumo de los particulares, a fectando las economías individuales, si no existe un incremento de la producción. Esto traerá mermas en el capital nacional, afectando la economía del país.

(1) Ricardo, David. Principios de economía política y tributación. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión, 1985. México. página 114.

Para Ricardo el gran mal de la tributación no se situa en la selección de sus objetivos, sino el monto total de sus efectos de conjunto, y en el hecho de seguir una política equivocada de tributación, proveniente del capital, puesto que este tipo de impuestos disminuyen los fondos destinados al sostenimiento de la mano de obra y disminuyen la producción futura del país.

Con la tributación se disminuyen los disfrutes anuales de la población, ya que existe una tendencia a cubrir este tipo de desembolsos con el ingreso de las personas, protegiendo de cierto modo la riqueza acumulada de capital de las mismas. Para evitar la reducción de dichos disfrutes se debe capacitar, por parte del gobierno a la población para aumentar proporcionalmente su capital y su ingreso.

Ricardo es partidario de la libre competencia y opina que la óptima distribución del capital en todo el mundo nunca está tan bien regulada como cuando se permite a cada artículo asentarse libremente a su precio natural, libre de restricciones artificiales. Y el gobierno constituye una restricción de este tipo, por ejemplo, nos dice, que "en el curso natural de los negocios una oferta deficiente debida a malas temporadas no irá seguida por un alza de los salarios, de no interferir el Gobierno de modo pernicioso e imprudente" (2)

La intervención estatal puede tornarse perjudicial, porque cada nuevo impuesto que se crea constituye una carga a la producción y eleva el precio natural. Una porción del trabajo del país queda a disposición del Estado y, no puede emplearse en forma productiva; si esta porción es muy grande, puede llegarse a un punto en el que no quede un excedente de producción lo bastante grande como para estimular los esfuerzos de los que usualmente aumentan con sus ahorros el capital del Estado.

(2) Ibidem. página 123.

Si los impuestos disminuyen el capital, disminuyen también el fondo real destinado al sostenimiento de la mano de obra; en consecuencia disminuye la demanda real de ella. "Así los impuestos, por regla general, en cuanto afectan el capital de un país, disminuyen la demanda de trabajo, y por tanto es una consecuencia probable, pero no necesaria ni peculiar de un impuesto sobre salarios el que, aunque los salarios se eleven, no lo hagan en suma precisamente igual al impuesto" (3) Por esta razón Ricardo prefiere que la tributación se nutra preferentemente de los impuestos derivados de las rentas de la tierra y de los solares. Y se pronuncia en contra de un sistema tributario en el que se perciba de las gentes más cantidad de la que en definitiva llega a las arcas estatales, y esto suele suceder cuando el modo particular de establecer los impuestos permite que resulten beneficiados algunas personas a través del efecto de la elevación de precios.

Para Ricardo, al igual que para J.B. Say el mejor de todos los planes financieros es gastar poco, y el mejor de todos los impuestos es el menos oneroso. Y se pronuncia en contra de una política de endeudamiento nacional, dice que un país empobrece por el profuso del gobierno y de los individuos, así como por los empréstitos. Si un país tiene una deuda cuantiosa se despertará el interés por parte de la población de trasladar su capital y la persona misma a otro país. Por lo tanto, las finanzas del Estado deben tender al equilibrio, y la única forma de lograrlo es disminuir los déficits a través del excedente del ingreso público sobre el gasto público.

Critica también una política estatal que impida "...una justa y libre tasa de interés, imponiendo fuertes y onerosos castigos a todos cuantos perciban un interés superior al fijado por la ley" (4)

(3) Ibidem. página 167.

(4) Ibidem. página 222.

Y lo considera perjudicial porque la tasa de interés y la tasa de utilidad están estrechamente ligadas, y la tasa de utilidades es la motivación que tienen los hombres para acumular.

Ricardo acepta la participación del Estado en la acuñación de moneda, pero siempre y cuando no se cargue una tasa por ello, en este caso el valor de la moneda acuñada no debe diferir del de cualquiera otra pieza de oro del mismo metal con el mismo peso y finura. Pero en el caso de que el Estado sí cobre una tasa, el valor de una pieza acuñada de las mismas características, a causa del valor completo del referido gravamen, requerirá una cantidad mayor de trabajo para procurarla. Si la emisión de moneda es exclusiva del Estado, se corre el riesgo de que no halla límite al gravamen que fije por este concepto, pues al limitar la acuñación puede elevarlos a cualquier valor posible.

En el caso del Estado emisor, pero también de los bancos emisores se corre el riesgo de abuso de poder con la facultad de emisión de papel moneda, por lo cual en todos los Estados la emisión de papel moneda debe estar bajo cierta vigilancia y control, y el mecanismo más adecuado para este propósito es sujetar a los emisores de papel moneda a la obligación de pagar sus billetes en metal noble o en oro acuñado. Este es el principio que debe regir la circulación del papel moneda. El papel moneda debe ser ineludiblemente convertible en oro a voluntad del tenedor del mismo.

Ricardo sí reconoce ciertos beneficios de Estado como emisor de moneda, existen casos beneficiosos cuando el Estado necesita determinada cantidad de moneda para cubrir sus obligaciones y tiene que hacerlo a través de préstamos de un banco determinado, la tasa de interés que requiera el préstamo deberá cubrirse con una carga impositiva, lo cual perjudicaría al pueblo, los que sacarían ventaja de esta situación serán los emisores de billetes. Este hecho cambiaría una porción de la deuda nacional sobre la cual el público paga intereses, en una deuda que no causa intereses, sin embargo, nos dice,-



que esto sería desventajoso para el comercio, ya que privaría a los comerciantes de la posibilidad de tomar dinero en préstamo y de descontar sus letras, método que se usa parcialmente al emitir el billete de Banco.

El Estado puede pues encargarse de la emisión de moneda siempre y cuando no grave ilimitadamente el valor de la moneda, y cuando en la emisión de papel moneda conozca límites concordantes con el valor del mismo respaldado en papel noble, para esto es necesario un control por parte de comisionados designados para tal efecto, y — piensa que esto puede ser realizable en gobiernos que no sean arbitrarios.

John Stuart Mill (1806-1873), continuador de los clásicos ingleses Adam Smith y David Ricardo, combinó la economía política con la filosofía social. En 1848 publicó su obra Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social.

En este libro aborda la investigación de la conducta humana en la obtención, consumo, cambio y distribución de la riqueza. Guarda diferentes criterios en cuanto a las leyes de producción y las de la distribución; para él las leyes de la producción eran inmutables, no así para la distribución. Las primeras no podían modificarse porque estaban basadas en hechos naturales inalterables, las segundas sí podían variar por estar sometidas al dominio de la humanidad. El carácter variable de estas leyes podía permitir al hombre reducir la desigualdad existente en la propiedad de la riqueza, de tal modo que al final todos los miembros valiosos de la sociedad, incluyendo a los trabajadores, tendrían garantizada su seguridad y bienestar razonable.

Dos características se le han atribuido a la doctrina de Mill: - ecléctica y transigente. Esto se refleja en su teoría del fondo de salarios, de la que más tarde se retractó, y en sus posiciones acerca del socialismo y el comunismo.

Divide tajantemente la esfera de la producción de la distribución; afirma que las leyes del valor y la producción son leyes inmutables de la naturaleza, con lo que se da un debilitamiento de la teoría del análisis del costo real, ya que esta teoría con sus predcesores clásicos implicaba ciertas proposiciones relativas al campo de la distribución.

Mill acepta la utilidad como límite superior del valor; repite la teoría del costo de producción que incluye la "abstinencia", y añade el riesgo del capitalista como un factor más. Distingue entre artículos los producidos en condiciones de rendimiento constante y competencia perfecta (en que tienden a igualarse costo y precio) y los diferentes casos de monopolio (en que la oferta y la demanda deter--

minan el precio de mercado).

En su teoría de la producción le concede mucha importancia a la teoría malthusiana de la población, y a la ley de los rendimientos decrecientes. Según esta ley, la tierra en cualquier estado de conocimientos y de pericia agrícola, aumentando el trabajo, no se aumenta la producción en el mismo grado, de lo que se deduce que existe una situación peligrosa porque la población crece a un ritmo superior al de la producción, la verdadera esperanza para las masas del pueblo estriba en restringir la reproducción.

Su opinión sobre la población está íntimamente relacionada con la teoría del fondo de salarios, en donde dice que los salarios dependen principalmente de la demanda y oferta de trabajo, de la proporción entre la población y el capital (únicamente el circulante). Bajo el imperio de la competencia los salarios dependen exclusivamente de las cantidades relativas de capital y de trabajo, por tanto los salarios (la tasa general de los mismos) no pueden subir sino por el aumento total de los fondos empleados en contratar trabajadores, o por la disminución del número de quienes compiten por contratarse. Sin examinar las causas que determinan la cuantía del fondo de salarios, Mill recomienda la limitación de la población y pedir a los capitalistas que dedicaran una parte creciente de sus medios a hacer anticipos a los trabajadores. Esta posición era afín a la posición que sostenía que todos los intentos de los obreros para elevar los salarios suyos eran inútiles, y eso posteriormente resultó incompatible con los apoyos que Mill brindó al sindicalismo y a las reformas.

"El estado estacionario" fue un capítulo de la obra de Mill, en el que señala que "el aumento de la riqueza, llegará a su límite en algún momento, y la sociedad entrará en un estado estacionario. Los progresos técnicos, la ley de los rendimientos decrecientes, la acumulación de capital y la acción de la competencia se combinan para producir la disminución de las ganancias, el alza de las rentas y, si se impide que la población crezca indebidamente, una mejoría de -

la clase obrera. Pero aunque los progresos de la técnica y la exportación de capital pueden permitir la continuidad del progreso -- aún en países muy desarrollados, en última instancia no podrá retrasarse el advenimiento del estado estacionario." (5) En ese estado la riqueza estará repartida con más igualdad como consecuencia tanto de la prudencia y frugalidad individuales como de la legislación.

J.S. Mill fue un defensor del *laissez faire*, pero no absolutamente; él pensaba que la doctrina de la no intervención, o teoría de lo que mejor pueden hacer los gobiernos es no hacer nada, se debía al egoísmo y la incompetencia manifiesta de los gobiernos europeos; criticaba la acción del gobierno cuando éste intentaba encadenar la libre acción de los individuos, pero estaba de acuerdo que una vez cumplidos sus deberes de policía, el gobierno podía hacer mucho, directa o indirectamente para mejorar el bienestar material de la gente y para conseguir que las facultades esenciales a su existencia moral se desarrollaran plenamente.

Sin abandonar los principios generales de libertad individual y libre competencia heredados de su padre (James Mill, historiador y filósofo), aceptaba la intervención del gobierno en la vida de los ciudadanos en casos determinados. La educación de los niños, y la legislación propia del trabajo de los mismos; la prostitución de los adultos, eran campos donde Mill requería la intervención gubernamental.

(5) J.S. Mill. Principles of political economy (Ed. Ashley, 1923), página 203. Citado por Eric Roll en Historia de las doctrinas económicas. F.C.E. México. 1987. página 360.

Sobre la influencia del gobierno en los negocios y la sociedad - distinguió entre funciones "necesarias" y "facultativas" del gobierno, entendiendo por las primeras aquellas "que si bien son inseparables del concepto de un gobierno o se ejercen habitualmente sin objeción por todos los gobiernos" ( 6 ).

El principio general de la acción política debía ser el del "laissez faire". En conjunto la actividad privada era mejor que la intervención del Estado, ya que ella procuraba mayor baratura en los artículos y más interés en el trabajo, además de tender a las instituciones democráticas, y ayudar a la formación del carácter y la personalidad. El Estado sólo debía actuar cuando lo exigía el mayor bien del mayor número.

La intervención del Estado podía ser autoritaria o no autoritaria, en la primera el Estado ordena a sus súbditos que hagan determinadas cosas o le prohíbe hacer otras; en el segundo caso simplemente da consejos o publica información; o establece organismos paralelos a los privados.

Mill defendió el arrendamiento de la tierra estatal a agricultores y asociaciones agrícolas, y que el Estado se apoderase del incremento no ganado a la tierra; apoyó también la redistribución de la propiedad por medio de la regulación e impuestos a las herencias.

Podemos decir, que sin abandonar los principios de laissez-faire, pretendía reformas al capitalismo competitivo, para perfeccionarlo, y aunque en momentos determinados parecía simpatizar con el socialismo, en el fondo estaba hablando de otra cosa. "... si hubiera -- que elegir entre el comunismo con todas sus posibilidades, y el presente (1852) estado de la sociedad con todos sus sufrimientos e injusticias; si la institución de la propiedad privada necesariamente

( 6 ) J.M. Ferguson. Historia de la economía. F.C.E. México. 1984. página 125.

llevará consigo el que el producto del trabajo fuese repartido como ahora vemos que lo es, casi en razón inversa al trabajo... si esto o el comunismo fuese la disyuntiva, todas las dificultades grandes o pequeñas, del comunismo no pesarían más que el polvo en la balanza" (7).

Este párrafo haría pensar a cualquiera que Mill congeniaba con el comunismo; pero realmente él estaba en contra de las declamaciones de esta doctrina sobre la competencia. Para él el comunismo no era ese estado vigente degenerado de la propiedad privada, sino un orden social que contuviese sólo las mejores características del capitalismo.

(7) J.S. Mill. Principes. página 121. Citado por Eric Roll. op. - cit. página 354.

La concepción marxista del Estado. Karl Marx (1818-1883) escribió varias obras donde toca el tema del Estado, su compañero y amigo Federico Engels (1820-1895) también lo aborda en su libro "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" (1884) y en el "Anti-Dühring" (1877-1878).

Para Marx y Engels, el Estado surgió como organización de la clase dominante económicamente. En los albores de la humanidad, durante el régimen comunal primitivo, los hombres vivían y trabajaban colectivamente. En la sociedad no existían clases sociales. Todos los problemas eran resueltos entonces por aquellos hombres a quienes se les daba esa encomienda. Las personas designadas para dirigir las funciones sociales (dirigentes de una u otra labor, ancianos, jefes militares) gozaban de inmensa autoridad, más no disponían de recursos materiales ni de ninguna fuerza para imponer su voluntad a los demás hombres. En caso de que surgiera cualquier amenaza a la sociedad (gens o tribu) todos los hombres capaces de empuñar las armas se alzaban en su defensa. Pero cuando aparecen la propiedad privada y las clases ya no es posible mantener esa organización armada de todo el pueblo debido a que los intereses de las clases dejaron de ser comunes y entraron en conflicto.

La clase dominante debía apoyarse ya no en la fuerza de la autoridad, sino en la autoridad de la fuerza. He aquí porque con la aparición de las clases surge también el Estado como aparato especial para mantener el orden social, desde luego, de acuerdo a la voluntad y el deseo de las clases fuertes, las clases explotadoras.

El Estado es un aparato que está integrado por destacamentos de hombres armados: el ejército, la policía, etc., los cuales tienen a su disposición aditamentos materiales como cárceles y otras instituciones. Los recursos indispensables para mantener este aparato del Estado son recibidos en forma de impuestos, para cuya recolección se emplea todo un ejército de funcionarios.

Para el marxismo han existido varios tipos de Estado explotador: esclavista, feudal y burgués. Cada tipo de Estado tiene distintas formas de gobierno, según la correlación de clases existentes en cada país y el carácter de la lucha clasista (república burguesa, monarquía constitucional, etc.). Sin embargo, no es más que una la esencia de cada tipo de Estado: la dictadura de la clase que domina económicamente. "El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa" (8).

En la sociedad capitalista avanzada las fuerzas productivas evolucionan constantemente, se socializan agrupando y concentrando capitales. Se destaca una contradicción entre el carácter progresivo de las fuerzas productivas, y el carácter netamente privado de la propiedad de los medios de producción. Dicha contradicción debe de resolverse a favor del desarrollo de las fuerzas productivas, de su avance, la forma que tomará este cambio será violenta, se tratará de una revolución.

Es decir, en el capitalismo, la burguesía suprime cada vez más el fraccionamiento de los medios de producción, de la propiedad de la población. Ha aglomerado la población, los medios de producción los ha centralizado, y ha concentrado la propiedad en manos de unos pocos. La consecuencia obligada de ello ha sido la centralización política, el poder económico como político es cada vez ejercido por un número menor de gentes. Las contradicciones del régimen capitalista sólo pueden ser resueltas por vía revolucionaria.

En el "Manifiesto del partido comunista" escrito por Marx y Engels el año de 1848, se plantean 10 medidas indispensables como medio de transformar radicalmente el modo de producción burgués, en caso de los países más avanzados en esa época (Inglaterra, Alemania, Francia), son las siguientes:

(8) Marx, Karl; Engels, Fererich. Manifiesto del partido comunista. Ediciones de lenguas extranjeras, Pekín. 1975. página 35.



1. Expropiación de la propiedad territorial y empleo de la renta de la tierra para los gastos del Estado.
2. Fuerte impuesto progresivo.
3. Abolición del derecho de herencia.
4. Confiscación de la propiedad de todos los emigrados y sediciosos.
5. Centralización del crédito en manos del Estado por medio de un Banco nacional con capital del Estado y monopolio exclusivo.
6. Centralización en manos del Estado de todos los medios de transporte.
7. Multiplicación de las empresas fabriles pertenecientes al Estado y de los instrumentos de producción, roturación de los terrenos incultos y mejoramiento de las tierras, según un plan general.
8. Obligación de trabajar para todos; organización de ejércitos industriales, particularmente para la agricultura.
9. Combinación de la agricultura y la industrial; medidas encaminadas a hacer desaparecer gradualmente la oposición entre la ciudad y el campo.
10. Educación pública gratuita de todos los niños; abolición del trabajo de éstos en las fábricas tal como se practica hoy; régimen de educación combinado con la producción material, etc., etc.

Una vez que en el curso del desarrollo hayan desaparecido las diferencias de clase y se haya concentrado toda la producción en manos de los individuos asociados, el poder público perderá su carácter político. (9)

Estas medidas están plantadas para un capitalismo avanzado para 1848, y obviamente muy lejano al que hoy vivimos, por lo que dichas medidas serían muy cortas si se les quiere aplicar mecánicamente a nuestra época.

El planteamiento marxista quiere la abolición de la propiedad privada y la concentración de la misma en manos del Estado; pero el Estado que se plantea como resultado de la revolución socialista -

(9) Ibidem. página 60.

tiene características especiales.

El Estado que se plantea es la dictadura del proletariado, el proletariado como clase gobernante, oprimiendo a la derrotada clase burguesa. El Estado proletario se diferencia radicalmente de todos los elementos anteriormente existentes por su naturaleza, tareas y objetivos, se trata de un Estado de nuevo tipo, de un Estado que no se halla divorciado del pueblo; por lo que Engels escribiría que no es ya un Estado en sentido estricto del término, y que es la antesala de la desaparición de las clases y por supuesto del Estado mismo.

La dictadura del proletariado debe preparar las bases materiales que permitan la extinción del Estado. Mientras tanto es él quien concentra la propiedad, los medios de producción y de trabajo, y es él que organiza a la sociedad no sólo políticamente sino también económicamente a través de un plan. La planificación socialista es un plan para el desarrollo de la economía socialista y la organización de su cumplimiento.

El Estado es propietario, es organizador y es gobierno; es la organización del proletariado contra sus enemigos de clase. Es un Estado plenipotenciario. Pero este Estado proletario encierra una contradicción; es un Estado de transición, está llamado a extinguirse, al convertirse en representante efectivo de toda la sociedad. Empezará a extinguirse por sí mismo, al ser superfluo, en la medida que desaparecen las clases sociales, lo hace el Estado.

Para destruir el Estado burgués es necesario convertir las funciones de la administración pública en operaciones de control y registro tan sencillas, que sean accesibles a la inmensa mayoría de la población, primero, y a toda ella, después. Y se requiere la supresión completa del arribismo y de los cargos "honorarios" del Estado, aún los que no producen ingresos, para que no puedan servir de trampolín para pasar a altos cargos retribuidos en los bancos y en las sociedades anónimas, como ocurre constantemente en los países capitalistas más libres. Esta es una forma de destruir la burocracia en -

quistada en el poder político.

La teoría leninista. Vladimir Ilich Lenin, fue el fundador de la - - Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. Entre sus obras se cuentan "El Estado y la Revolución" (1917) y El imperialismo, fase superior del capitalismo" (1917), en donde destaca el papel del Estado - antes y después de la revolución socialista.

Lenin retoma la concepción de Marx y Engels del Estado: el Estado es producto del carácter irreconciliable de las contradicciones de - clase. Es un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y está llamado a amortiguar el choque entre clases, a mantenerlas en - el límite del "orden". Ese poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.

El Estado cuenta con una fuerza pública formada por hombres armados y aditamentos materiales, se trata de la policía, el ejército permanente, las cárceles e instituciones coercitivas.

Para mantener este poder público especial, situado aparentemente por encima de la sociedad son necesarios los impuestos y la deuda - pública.

El Estado moderno es el instrumento de explotación de la clase - oprimida, porque el moderno Estado representativo es el instrumento de que se sirve el capital para explotar al trabajo asalariado. En la república democrática la riqueza ejerce su poder indirectamente, hay una alianza entre el poder económico y el político mediante la co- - rrupción directa de los funcionarios, y en segundo lugar, mediante - la alianza entre el gobierno y la Bolsa. El sufragio universal es - también un instrumento de dominación de la burguesía.

El nuevo planteamiento para el Estado; destruir el Estado burgués por medio de la revolución socialista, instaurar un nuevo tipo de Estado, el Estado proletario, la dictadura del proletariado, nueva clase social dominante. El Estado proletario al convertirse en representante efectivo de toda la sociedad empezará a extinguirse al -

ser por sí mismo superfluo. La revolución proletaria de la que surgirá el Estado proletario no buscará como todas las revoluciones anteriores, perfeccionar la máquina del Estado, sino que buscará romperla, destruirla.

La contribución de Lenin estriba en señalar que el capitalismo de principios de siglo, presentaba características específicas que lo situaban en una nueva etapa del capitalismo. El incremento enorme de la producción en empresas cada vez más grandes constituyen una de las particularidades más características del capitalismo. La concentración, al llegar a un grado determinado de su desarrollo, conduce por sí misma de lleno al monopolio, ya que unas cuantas decenas de empresas gigantescas les resulta fácil ponerse de acuerdo entre sí y, por otra parte, la competencia, que se hace cada vez más difícil, y la tendencia al monopolio nacen precisamente de las grandes proporciones de las empresas. Esta transformación de la competencia en monopolio constituye uno de los fenómenos más importantes de la economía del capitalismo en los últimos tiempos.

"Lo que hay de fundamental en este proceso, desde el punto de vista económico, es la sustitución de la libre competencia capitalista por los monopolios capitalistas.<sup>(10)</sup> Con el monopolio se crea la gran producción, desplazando a la pequeña, remplazando la gran producción por otra todavía mayor y concentrando la producción y el capital hasta tal punto, que de su seno surge el monopolio: los carteles, los sindicatos, los trusts, y fusionándose con ellos, el capital de una docena escasa de bancos que manejan miles de millones. El monopolio es el tránsito del capitalismo a un régimen superior: el imperialismo.

El imperialismo es la fase superior del capitalismo, la fase monopolista.

(10) Lenin, V.I., El imperialismo, fase superior del capitalismo, - Ediciones de lenguas extranjeras, Pekín, 1975, página 111.

El imperialismo es una fase particular del capitalismo, los monopolios no eliminan la competencia, existen encima y al lado de ella, engendrando nuevas contradicciones. Las características del imperialismo son las siguientes:

1) La concentración de la producción y del capital llegada hasta un grado tan elevado de desarrollo, que ha creado los monopolios, - los cuales desempeñan un papel decisivo en la vida económica;

2) Fusión del capital bancario con el industrial y la creación, - sobre la base de este "capital financiero" de la oligarquía financiera;

3) La exportación de capitales, a diferencia de la exportación de mercancías adquiere una importancia particularmente grande;

4) La formación de asociaciones internacionales monopolistas de - capitalistas, las cuales se reparten el mundo; y

5) La terminación del reparto territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes" (11)

Para el mejor desarrollo de los monopolios, el Estado ha constituido monopolio de algunos elementos como el petróleo, la electricidad, la potasa, para proporcionar a los monopolios privados las materias primas que necesitan para su expansión.

"... los monopolios no se han propuesto nunca ni se planteaban el proporcionar beneficios a los consumidores o, por lo menos, poner a disposición del Estado una parte de los beneficios patronales, sino que han servido únicamente para sanear a costa del Estado la industria privada puesta casi al borde de la quiebra." (12).

En la época del capital financiero, los monopolios de Estado y los privados se entretajan formando un todo y tanto los unos como los otros, no son en realidad más que distintos eslabones de la lucha imperialista que los grandes monopolistas sostienen en torno al reparto del mundo.

(11) Ibidem. páginas 112-113.

(12) Ibidem. página 91.

Con el imperialismo se da una gran concentración de capital monetario, por lo que se da un incremento extraordinario del sector rentista, individuos que no participan para nada en ninguna empresa, y cuya profesión es la ociosidad. La exportación de capitales es una de las bases económicas esenciales del imperialismo. De aquí que Lenin introduce el concepto de "Estado rentista" o Estado usurero, - aquel que se dedica a la exportación de capital. "El mundo ha quedado dividido en un puñado de Estados usureros y una mayoría gigantesca de Estados deudores" (13). El capital invertido en los países más débiles los hace dependientes o aliados a los poderosos. El Estado rentista es el Estado del capitalismo parasitario y en descomposición.

Para Lenin el imperialismo crea y desarrolla sus propias contradicciones, lo cual debe resolverse ya que es un capitalismo parásito lo que lo lleva a afirmar que el imperialismo es la antesala de la revolución socialista.

(13) *Ibidem.* página 129.

### Los neoclásicos. La economía de la utilidad marginal

Esta escuela tuvo su origen en Austria, sus precursores fueron: Hermann Heinrich Gossen (1810-1859), William Stanley Jevons (1835-1882), Carl Menger (1840-1921), y León Walras (1834-1910).

Esta escuela hizo hincapié en la demanda y la utilidad para explicar el valor. Impusieron la nueva creencia de que el valor depende de la naturaleza del consumo, de la demanda. El valor es subjetivo. "El clasisismo -se decía- daba la mayor importancia a la producción, la oferta y el costo; la teoría moderna se interesa principalmente por el consumo, la demanda y la utilidad. El concepto de utilidad marginal fue introducido para efectuar este cambio de los puntos --considerados importantes..." (14)

La escuela de la utilidad pretende tener validez universal porque sostiene que formula una teoría del valor independiente de todo orden social específico. Rechazan la teoría objetiva del valor como --producto del trabajo, e impulsa el subjetivismo basado en las preferencias individuales del consumidor, lo que dispensaba a los economistas de interesarse por un orden social determinado.

Para los marginalistas el objeto de toda conducta humana es lo --grar el máximo de goce. Hermann Gossen formula ciertas leyes del --goce humano, la primera de estas leyes plantea el principio de la --utilidad decreciente: "La cantidad de uno y el mismo goce disminuye constantemente a medida que experimentamos dicho goce sin interrupción, hasta llegar a la saciedad" (15)

La segunda ley de Gossen se refiere a la manera como puede conseguirse el máximo de todos los goces. "Para obtener la cantidad máxi

(14) Eric Roll. Historia de las doctrinas económicas. F.C.E. México. 1978. página 362.

(15) H.H. Gossen. Entwicklung der gesetze des menschlichen verkehrers und der daraus fliessenden regeln für menschliches handeln. (1889) p.p. VI y VIII. Citado por Eric Roll. op. cit. página 368.



ma de goce, un individuo que puede elegir entre muchos pero no dispone de tiempo suficiente para procurárselos todos plenamente, está - obligado, por mucho que difiera la cantidad absoluta de los goces individuales, a procurárselos todos parcialmente, aún antes de que haya terminado el más grande de ellos. La relación entre ellos tiene - que ser tal que, en el momento en que son descontinuados, las cantidades de todos los goces son iguales." (16)

El valor de una cosa se mide por completo en relación con el goce que puede procurar. El cambio es ventajoso para un individuo hasta - que los valores de las últimas unidades de los dos artículos que se tiene en posesión lleguen a ser iguales. "El valor depende por entero de la utilidad" (17) y no del coste de producción. Jevons define la utilidad como la cualidad que posee un objeto de producir placer o evitar dolor, por tanto la utilidad no es una cualidad intrínseca del objeto, sino que expresa una relación entre el objeto y el sujeto.

La utilidad total de una mercancía es cuidadosamente diferenciada de la utilidad que un individuo, en un momento dado, atribuye a una parte de aquella mercancía. Los cambios en la cantidad total de la - mercancía sobre la utilidad de una persona lo llevan a decir que los incrementos sucesivos reducen la utilidad de cada unidad; se distingue así el "grado final de utilidad", o utilidad marginal\*. Cuando - una mercancía es capaz de satisfacer necesidades en varios usos diferentes, se distribuirá en ellos de tal modo que su grado de utilidad sea el mismo en cada uso. En equilibrio (competencia perfecta) la - utilidad marginal para cada participante será proporcionada al precio.

(16) Eric Roll. op. cit. página 369.

(17) W.S. Jevons. The state in relation to labor (1882) p.p. V y VI. Citado por Eric Roll. op. cit. página 372.

\* Concepto introducido más adelante por Marshall y Wieser.

Para Menger el valor nace de la limitación de las mercancías en relación con las necesidades, y esto es lo que da a las mercancías su carácter económico. La "escasez" es lo que marca la diferencia entre mercancías económicas y no económicas. Los valores subjetivos determinarán los límites del cambio y de los precios. En el cambio el precio estará entre los límites marcados por las razones de cambio máxima y mínima del comprador y del vendedor, y tenderá dada la igualdad del deseo de conseguir la ventaja máxima y la misma habilidad para negociar, a la razón media entre dos.

Las variaciones en torno a la razón media, debidas a la diferencia en la capacidad para negociar, son de naturaleza no económica.

Menger es quien plantea el problema de la "imputación", y el problema del valor de las mercancías de orden superior. Las mercancías de orden superior incluyen a los factores de producción, y como no están sujetas directamente al placer que proporcionan al individuo en el acto del consumo, la determinación de su valor enfrenta dificultades. Para Menger el valor de las mercancías de orden superior está "condicionado por el valor anticipado de las mercancías de un orden inferior para cuya producción sirven" (18)

Walras fue fundador de la escuela de la utilidad marginal, combinó una teoría matemáticamente precisa del equilibrio del mercado con la teoría del valor-utilidad.

En 1874 publicó la doctrina de la utilidad marginal en su libro - "Éléments d' économie politique pure". Walras basa el valor de cambio en la utilidad y en la limitación de la cantidad. Siguiendo a su padre Auguste Walras utiliza el término "rareza" (rareté), que define como "la derivada de la utilidad efectiva con relación a la cantidad poseída" (19).

El deseo de igualar utilidades marginales conducirá al cambio, es

(18) Ibidem. página 384.

(19) L. Walras. Éléments d' économie politique pure. (1926). página 103. Citado por Eric Roll. op.cit. página 385.

te deseo, junto con las existencias de mercancías que posee cada individuo, dará una demanda u oferta determinadas para cada individuo. Esto puede representarse por una ecuación funcional o por una curva. En un mercado donde rige la competencia se logrará el equilibrio - cuando el precio sea tal, que se igualen la oferta y la demanda. Walras emplea el recurso del "precio pregonado", llamado así porque lo pregona o grita un pregonero. Si en este precio no son iguales la demanda se pregona un precio nuevo, y se procederá así hasta que quede establecida la igualdad. De este modo se conseguirá por tanteos el precio de equilibrio.

"Una vez que se tienen estas ecuaciones de oferta y demanda en los precios de equilibrio para cada mercancía, puede pasarse como hizo Walras, al problema del equilibrio general del cambio. También aquí usa Walras un recurso de su invención: el del "numerario" (numéraire), que es una mercancía que se emplea como patrón de cuenta. Pero no es dinero, es una unidad de cuenta y no hay demanda de ella, si no es la que se refiere a sus cualidades no monetarias". (20)

El empleo de este recurso permite formular lo que se conoce como Ley de Walras: "en una economía con  $n$  mercados, el equilibrio en  $n-1$  de asegura que el equilibrio debe existir también en el mercado  $n$ ". (21) Es decir, que si hay  $n$  mercancías, tenemos  $n-1$  ecuaciones de la oferta y la demanda (la del numerario se deriva de las otras) y  $n-1$  precios desconocidos que deben ser determinados. Esto significa que hay una solución determinada para el problema del equilibrio general.

A Walras le interesaba mucho el problema del equilibrio general, por las implicaciones de política económica que tenía. El como los mencionados precursores de la utilidad marginal, eran defensores del sistema de *laissez faire*. Walras al igual que Jevons se inclinaba a sostener que la libre competencia llevaba a su máximo la utilidad de

(20) Eric Roll. op. cit. página 386.

(21) Ferguson. Teoría microeconómica. F.C.E. México. 1979. página 439.

una mercancía. Como los cambios en la distribución de la propiedad - pueden ser manifiestamente ventajosos para algunas personas (en ciertos casos, para la mayoría de la gente), la intervención en la competencia altera los precios y, por lo tanto, la distribución de la propiedad pueden ser manifiestamente ventajosos para algunas personas - (en ciertos casos, para la mayoría de la gente), la intervención en la competencia altera los precios y, por lo tanto, la distribución de la propiedad, también puede producir una ventaja a la mayoría.

Aunque partidarios de la libertad de comercio, los marginalistas no consideraban esta doctrina como incongruente con las medidas de intervención en el interior del país. (Jevons).

En armonía con el criterio de laissez - faire, el Estado sólo debe intervenir en los negocios privados en cuatro casos: a) cuando la mejor coordinación de numerosas operaciones diseminadas puede conseguirse sólo por ese medio; b) cuando los procesos a realizar son rutinarios; c) cuando el trabajo se realiza a la vista del público; - d) cuando se necesita poco capital. (22)

(22) J.M. Ferguson. Historia de la economía. F.C.E. México. 1984. - página 152.

La escuela neoclásica. Vilfredo Pareto (1848-1923), ingeniero de profesión, fue el sucesor de León Walras en la cátedra de economía política en la Universidad de Lausana, Suiza, en 1893. Junto con Walras fue el fundador de la escuela de economía de Lausana.

Como economista fue el primero que intentó una formulación matemática completa de la teoría del equilibrio basada en los supuestos del monopolio y el colectivismo, así como de la competencia.

Pareto esta considerado como el último de los grandes pensadores de la segunda generación de la economía moderna, de la utilidad marginal, en donde también se incluyen a Alfred Marshall (1842-1924); Wieser (1851-1926) y a Böhm Bawerk (1851-1914).

Pareto continúa la obra de Walras al subrayar el valor del concepto de equilibrio general y asentar las que concebía como condiciones matemáticas del equilibrio general. "Partiendo de las sencillas reglas matemáticas relativas a la determinación de un sistema de ecuaciones de  $n$  variables, Pareto pasa a señalar, de la misma manera que lo había hecho Walras, la interdependencia general de todas las cantidades económicas y la legitimidad teórica del concepto de un equilibrio económico general determinado"<sup>(23)</sup>.

Pareto retoma el concepto de valor desde el punto de vista subjetivo, y los gustos y los obstáculos individuales constituyen los dos polos de la actividad económica. Se daba cuenta de la confusión a que podía conducir el concepto de utilidad, y sugirió remplazar la utilidad como característica motivadora del objeto del deseo por el término más inocuo de "olfelinidad".

Pareto analizó el problema de la distribución del ingreso, concluyendo que la distribución del ingreso muestra un alto grado de constancia en los diferentes tiempos y países. Si esta distribución se-

(23) Eric Roll. Historia de las doctrinas económicas. F.C.E. México - co. 1988. página 401.

presenta en una gráfica logarítmica, presentará la forma de una línea recta inclinada por abajo hacia la derecha, con inclinación extremadamente estable y, por tanto puede considerarse como la expresión numérica de una ley de la distribución del ingreso.

Pareto afirmaba que la constancia en la desigualdad de la distribución del ingreso reflejaba la desigualdad de la capacidad humana, que es una categoría natural y universal. Por otro lado, una reducción de la desigualdad sólo podía conseguirse por la elevación del ingreso medio, por un aumento de la producción más rápido que el de la población. El carácter inmutable de la desigualdad y el hecho de que sólo podía modificarse por un aumento de la producción armonizaba bien con la defensa del *laissez faire*, que él impulsaba.

En cuanto a la teoría del equilibrio general, se han marcado en el campo de la microeconomía tres condiciones para alcanzar el equilibrio general que constituyen el óptimo de Pareto. La primera de ellas; suponiendo una economía donde sólo hay dos bienes, es que "la tasa marginal de sustitución entre cualquier par de bienes de consumo debe ser igual para todos los individuos que consumen ambos bienes"<sup>(24)</sup>. Esta es la condición marginal para el intercambio.

La condición marginal para la sustitución de factores; "Para obtener un máximo de Pareto, la tasa de sustitución técnica entre cualquier par de insumos debe ser igual para todos los productores que emplean ambos insumos"<sup>(25)</sup>.

La condición marginal para la sustitución de productos: "Para obtener un óptimo de Pareto, la tasa marginal de transformación en la producción debe ser igual a la tasa marginal de sustitución en el consumo, para cada par de bienes y para cada uno de los individuos que consumen ambos bienes"<sup>(26)</sup>.

(24) C.E. Ferguson y J.P. Gould. Teoría microeconómica. F.C.E. México. 1979. página 457.

(25) Ibidem. página 458.

(26) Ibidem. página 458.

Estos tres conjuntos de condiciones marginales necesarias para la elevación del bienestar máximo, son válidas, o pretenden serlo, para cualquier tipo de sociedad. Pero en un sistema de libre empresa, de competencia perfecta, se garantiza la obtención de un bienestar social máximo. "Como afirmaba Adam Smith, cada individuo protegiendo su propio interés, es llevado como si fuera por una "mano invisible" a seguir un camino que promueve el bienestar general de todos.

La organización política de una sociedad debe ser tal que conceda importancia primordial a sus miembros individuales, el bienestar social, o bienestar económico de la sociedad, se elevará al máximo cuando cada uno de los consumidores, cada empresa, cada industria y cada mercado de insumos, funcionen en condiciones de competencia perfecta. En la competencia perfecta se eleva al máximo el beneficio cuando se alcanza el nivel de producción en que el coste marginal es igual al precio.

Pareto polemiza acerca de la intervención de los elementos automáticos y los coercitivos que intervienen en la regulación de los asuntos sociales. Este autor "rechaza el socialismo no porque no pueda funcionar en la esfera económica (realmente, Pareto creía que podía demostrarse que un ministerio socialista de producción podía, en teoría llegar exactamente al mismo plan económico que resulta de la acción de las fuerzas equilibradoras de una sociedad capitalista ide<sup>a</sup> de laissez faire), sino porque representaba la victoria de las fuerzas coercitivas" (27).

Pareto juzga ineficiente la acción del Estado, y se pronuncia contra la reglamentación parcial impuesta por él, y contra el socialismo, llega a poner en duda la eficacia de la maquinaria del Estado para guerrear y conservar la paz. Estas posiciones las ma-

(27) Eric Roll. op. cit. página 403.

neja en una primera etapa de su obra, en el "Cours d' économie politique" ( 1896-1897); pero introduce una serie de modificaciones a su pensamiento. La novedad reside en reconocer que la utilidad no es mensurable. Para cada individuo puede deducirse una escala de preferencias sin necesidad de suponer ciertas funciones de la utilidad. Adoptó el concepto de "curvas de indiferencia" (por primera vez usado por F.Y. Edgeworth), para demostrar la posibilidad de formular una teoría sobre la base de escalas de preferencia.

Otro cambio reside en su posición en torno a las posibilidades de una economía colectiva. "La economía pura - dice- no nos da un criterio verdaderamente decisivo para elegir entre un orden social basado en la propiedad privada y el socialismo. Este problema solo puede resolverse teniendo en cuenta fenómenos de carácter diferente" (28).

De una defensa del sistema de laissez faire paso a una posición aparentemente "neutral" en cuanto a la teoría, aunque en la práctica, en los hechos políticos de su tiempo, se convirtió en aliado intelectual del fascismo.

Otro cambio fue en cuanto a su posición de las reglamentaciones legales; y posteriormente en cuanto a la teoría del comercio internacional, se opuso a toda medida basada en los principios del liberalismo económico.

(28) Vilfredo Pareto. Manual d' économie politique. (2a. ed. 1927) página 364. Citado por Eric Roll. op.cit. página 406.



Arthur Cecil Pigou. Sucesor de Marshall en la Universidad de Cambridge, ocupó la cátedra más destacada de 1908 a 1945. Escribió - acerca de las fluctuaciones industriales, la teoría de la ocupación y la economía del bienestar; en su libro "Introducción a la economía", aborda el tema de la función del gobierno en la producción.

En todo país moderno existen determinadas funciones que afectan directamente a la vida económica y que las autoridades deben cumplir, por la sencilla razón de que nadie podría realizarlas. El gobierno está llamado a promulgar ciertas leyes sobre la propiedad, contratos, sucesiones y circulación fiduciaria, dentro de cuyas instituciones operan las fuerzas económicas. Pero además de promulgar estas leyes debe hacerlas cumplir, es menester implantar un sistema de tribunales y un cuerpo de policía; asimismo, ante la eventualidad de una posible agresión de parte del extranjero, se impone la creación de un ejército y una fuerza naval y aérea. Estas actividades representan un coste, que debe ser cubierto por los impuestos que pagan los ciudadanos. Estas funciones correrán a cargo de los gobiernos, incluso dentro de un sistema rígido de laissez-faire, y eso aún suponiendo que en materia económica se reduce a actuar de simple vigía.

"Pero, por encima y por debajo de esto, existen tres importantes sectores de la vida económica en que se solicita la intervención del Estado. Tenemos en primer lugar, la producción, que expresa - las diversas modalidades de obtener renta real y distribuir los re cursos entre las diversas clases de fabricaciones; en segundo lugar, la distribución en el tiempo de la renta, y, por último, su - distribución entre las rentes" (29)

(29) Pigou, A.C., Introducción a la economía. La renta. Conferencias en la Universidad de Cambridge. Revista de derecho privado de Madrid. Traducido de Ma. Millan and Co. London.

Para Pigou, aún cuando la libre competencia haga máxima la satisfacción o bienestar, siempre dará alguna justificación ética para que intervenga el Estado. Además todos aquellos servicios o bienes que sólo pueden prestarse a los compradores a través de una compleja red de instalaciones, el sentido común dicta que su prestación no debería duplicarse, sino ser administrados por una sola empresa. Esto supone que los servicios de agua, de gas, electricidad, teléfonos, tranvías y ferrocarriles no pueden ser empresas concurrentes, sino que en cada distrito deben funcionar como monopolios. Estos monopolios pueden estar de muchas formas intervenidos por el Estado, o estar directamente gestionados por éste.

Si en los servicios de utilidad pública, la gestión corre a cargo de la autoridad pública, hay dos formas principales de gestión:

En primer lugar, la gestión llevada a cabo por un organismo político, por ejemplo, los municipios, que se encargan de los servicios de tranvías o suministro de gas a través de comisiones nombradas por la Alcaldía, o bien, el organismo nombrado por el gobierno para administrar la gestión del servicio de correos.

En segundo lugar la gestión puede ser llevada a cabo por organismos públicos especiales, divorciadas deliberadamente de toda intervención política.

Con las empresas de utilidad pública, el gobierno recurre a métodos positivos de intervención (fijación de precios tope), los métodos negativos se aplican (sanciones contra los precios abusivos, decidiendo los tribunales sobre la naturaleza de éstos) a la intervención sobre los precios que imponen las grandes empresas privadas.

El segundo método de intervención sobre las empresas de utilidad pública adopta una forma indirecta. Un ejemplo significativo de intervención gubernamental indirecta, lo constituye para Pigou la ley antitrust Sherman, aprobada a principios de siglo en los Estados Unidos. Esta ley trata de defender al público contra los abusos de los monopolios, evitando la formación de carteles, lo suficientemente grandes como para ejercer un poder monopolístico. La crítica a esta

política es que resulta fácil evadir las leyes antitrust. El Estado no debe tratar de impedir que se formen cartels, manteniéndose así la competencia efectiva, pero castigará ciertas prácticas, tales como los boicots, reducciones de precios discriminatorios en ciertas regiones, etc., gracias a los cuales las grandes empresas desplazan a sus posibles competidores. Hasta cierto punto el público se ve indirectamente defendido.

Para Pigou otro campo de intervención del Estado, lo constituye la distribución de las rentas. La satisfacción de la población total aumentará grandemente si parte de la renta de los ricos se transfiere a los pobres. "Lo que es beneficioso para la producción es perjudicial para la distribución o viceversa. En tales casos las tendencias opuestas funcionan y será menester hallar un punto de equilibrio". (30)

Acerca de la ocupación. El factor dominante que rige la amplitud de las fluctuaciones ascendentes de la ocupación (y lo mismo podría decirse de los períodos descendentes) es el grado de libertad en que se contrae o crece la renta monetaria. Depende en gran parte de la política gubernamental sobre circulación fiduciaria y la de los Bancos con respecto a los préstamos. Siempre es posible evitar que la renta monetaria crezca más de lo que se desea, haciendo que los tipos de descuento sean lo bastante altos y retirando los Bancos dinero de la circulación mediante venta de títulos. Aunque no siempre es posible evitar, lo contrario, que la renta descienda más de lo que se desea, ya que la amplitud de las fluctuaciones industriales y de la ocupación dependen en gran parte de la política monetaria y bancaria que se adopte. Estas políticas pueden detener la expansión de la ocupación, pero no siempre resultan eficientes para evitar las depresiones, que se reflejan en la ocupación.

El gobierno, las autoridades públicas, pueden influir en la demanda, de tal modo que neutralice la demanda privada; estabilizando la

(30). Ibidem, página 115.

demanda a través del gasto público, puede influir en la ocupación, - lo cual tiene por fin reducir la magnitud de las fluctuaciones de la ocupación, y además elevar el nivel medio en tiempos buenos y malos, tomados conjuntamente.

Sobre la distribución de la renta. En la sociedad capitalista la distribución de la rentano es deninguna manera uniforme, ni presenta la forma de una curva normal; el número de rentas por debajo de la media es mucho mayor que el que se halla por encima. Esto refleja - que gran parte de la propiedad privada de los países occidentales se concentra en torno a un número reducido de personas, y por otro lado refleja que una inmensa mayoría de la población posee por individuo un volumen de propiedad extremadamente insignificante.

Por medio del impuesto, con una escala elevada de imposición, de modo que grave en una escala más alta las rentas más altas, el Estado puede lograr transferencias de los ricos a los pobres. Los pobres deberán estar casi o totalmente exentos de contribuir a las cargas - fiscales.

Los gastos estatales son transferencias de los ricos a los pobres. "Se puede decir, no de la totalidad, pero sí de buena parte de lo - que se invierte en servicios sociales, que son transferencias de los relativamente ricos en favor de los relativamente pobres". (31)

"La realización de tales transferencias constituye una obligación indeclinable de todo país civilizado". (32)

Se pueden citar tres ejemplos importantes de intervención guberna mental: a) el Estado otorga subsidios sobre ciertos productos que - consumen los pobres: b) el Estado puede conceder pensiones gratuitas al llegar a cierta edad, ya sea a todo aquel que lo solicita o en favor de quienes no alcancen determinado nivel de ingresos; c) el Estado puede fijar cierto nivel de vida mínimo para sus ciudadanos.

(31) Ibidem. página 159.

(32) Ibidem. página 160.

El Estado tiene que intervenir para mitigar los perjuicios de una distribución desigual de la renta, pero, este proceso tiene ciertos límites. Para Pigou, el progreso económico del pasado se debe mucho a las empresas audaces, cuando las gentes pechaban con los riesgos, más bajo el incentivo de obtener un gran éxito que no buscando su propia seguridad. Gravar a las grandes rentas con altos tipos impositivos, entraña que la imposición afectará a los espíritus audaces, - hayan tenido sus empresas éxito o no. La alta imposición puede ahogar el deseo de emprender acciones que son arriesgadas y progresivas a la par; ese es el límite que el Estado debe respetar.

La teoría Keynesiana. La obra de John Maynard Keynes (1883-1946). En 1936 Keynes escribe su libro "Teoría general de la ocupación, - el interés y el dinero", donde presenta cinco puntos fundamentales: la inversión; la incertidumbre; la tasa de interés; los problemas del dinero y la naturaleza general de su análisis. Dentro de los elementos que determinan la situación económica, las variables independientes son la propensión al consumo, la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés. Algunos seguidores de Keynes, -- principalmente A. Hansen, en su libro Guía de Keynes (1953), aceptan como variables independientes la propensión (función) del consumo, la eficiencia marginal del capital, la función de la liquidez, la cantidad de dinero en circulación (determinada por las autoridades monetarias), siendo variables dependientes el ingreso nacional, el volumen de la ocupación y la tasa de interés.

La tasa de interés depende de la cantidad de dinero en circulación y de la preferencia por la liquidez, siendo esta última el resultado de tres motivaciones: la de transacción, la de precaución y la de especulación. La tasa y la eficiencia marginal del capital determinan el volumen de la inversión, del que depende a su vez el empleo, por otra parte es función de la demanda efectiva, que está formada por el volumen de la inversión y la propensión al consumo; y por último, la eficiencia marginal del capital está formada por las perspectivas de rendimientos probables y el costo de reposición de los bienes de capital.

Si el empleo depende de la inversión y ésta es una cifra que varía, lo es también la cantidad de recursos productivos que son usados en un momento dado. El desempleo, básico concepto en la teoría keynesiana, resulta de una desproporción entre el deseo de ahorrar y el de invertir en forma autónoma (crear nuevas empresas). Esta desproporción favoreciendo al ahorro es una característica según -

Keynes de una economía capitalista desarrollada, la que a la vez - posee altos ingresos y gran acumulación de capital.

La tendencia en la que el ahorro excede a la inversión lleva a - una contracción de la economía, que opera en forma de una espiral - ampliada, y sólo se detiene esta baja cuando el ahorro iguala a la inversión, esta situación puede ser originada, entre otras cosas, - porque la propensión al ahorro va disminuyendo a medida que baja - el ingreso. El equilibrio puede lograrse sin lograr empleo completo, por lo que Keynes sugiere una política compensatoria por parte del Estado.

Los clásicos sólo estudiaban el caso específico del empleo com - plete, no una teoría general. Keynes pretende darle a su teoría el carácter de general al estudiar también la ocupación No plena de - los recursos productivos. La economía puede estar en equilibrio - tanto en alto como en un bajo nivel de ocupación.

El Estado puede y debe realizar inversiones en nuevas plantas, - privadas o gubernamentales para influir en el ingreso y en el em - pleo. Esta proyección de la inversión cuando existen factores deso - cupados, provoca un aumento más que proporcional al movimiento ini - cial, en el empleo y en el ingreso, y esta situación está determi - nada por la propensión marginal al consumo.

La economía capitalista moderna tiene una tendencia clara a man - tenerse en equilibrio a un nivel por abajo del empleo completo, re - quiriendo la actividad del Estado, a través del mecanismo del pre - supuesto, para contrarrestar esta tendencia depresiva.

Las causas históricas que explican la existencia del desempleo - son dos principalmente: a) declinación de la eficiencia marginal - del capital, que determinará un monto deficitario de la inversión, con su repercusión sobre el empleo de los factores de la produc - ción; esta tendencia declinatoria de la eficiencia marginal del ca - pital no lesionará el incentivo a invertir, si la tasa de interés - baja en la misma medida; pero, en términos generales, la preferen -

cia por la liquidez y los factores institucionales impiden esta -  
 baja; b) el segundo factor es la hipótesis keynesiana de que "en -  
 la medida en que el ingreso real se incrementa, tanto la presión -  
 de necesidades presentes disminuye como se aumenta el nivel de vi-  
 da establecido". Esto significa que cuando aumenta el ingreso, el -  
 ahorro también se incrementa, pero no así el consumo que es una --  
 función relativamente estable. Esto provoca que el efecto de la in-  
 versión a un alto nivel de ingreso sea menos estimulante para el -  
 consumo que con un ingreso bajo, lo que determina, con la declinan  
te eficiencia marginal del capital, el dilema del capitalismo mo-  
 derno, que se enfrenta a un incrementado deseo de ahorrar y a un -  
 bajo deseo de invertir. De acuerdo a la teoría de Keynes, existe -  
 dentro de la economía una tendencia creciente al desempleo crónico.

Keynes atacó las teorías ortodoxas dominantes y los dogmas con -  
 vencionales de los procesos de ajuste automáticos. Señaló que las -  
 faltas más notorias de la economía moderna, eran el fracaso en pro-  
 porcionar ocupación plena y la injusta distribución del ingreso y -  
 de la riqueza.

Una desigualdad menor elevará la función consumo; un incremento -  
 en la propensión a consumir servirá para aumentar el aliciente pa-  
 ra invertir.

De los dos dogmas más importantes de la teoría clásica: el pa -  
 trón oro y el presupuesto equilibrado, pensaba lo siguiente. Atacó  
 directamente el patrón oro, y con respecto al presupuesto equili -  
 brado, aunque en forma vaga, apoyó los gastos para préstamos como -  
 un medio de elevar la demanda global; aunque nunca se enfrentó al -  
 problema de la deuda. Después de la primera guerra mundial abogó -  
 por un impuesto sobre capitales.

Keynes señaló que un sistema de impuestos altamente progresivos -  
 podría reducir la tasa neta de rendimiento, después de impuestos, -



lo suficiente para causar un bajo nivel de inversión aunque la tasa de interés fuera baja. Así, los impuestos altamente progresivos pueden tener el efecto de impedir un volumen óptimo de formación de capital. Aunque esto encierra un dilema: los impuestos altamente progresivos favorecen un alto nivel de consumo, puesto que tales impuestos promueven una mayor igualdad del ingreso, pero tienden a tener un efecto desalentador sobre la inversión.

Estas propuestas dejan ver que Keynes aunque atacó a los principios del *lasser-faire*, su planteamiento iba encaminado no a la destrucción del sistema capitalista, sino a la persistencia de un capitalismo liberal, si se hacía uso adecuado, audaz y correcto de la política pública. Afirmó su fé en la iniciativa individual y en la empresa privada. Se opusó a un sistema de socialismo de Estado. Sin embargo pensaba que el papel del Estado debía ser incrementado. El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés, y quizá, por otros medios .

La política bancaria por sí sola , a través de una baja tasa de interés, no proporcionará inversión suficiente, pensó, para la ocupación plena. La inversión pública será necesaria. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir, - lo que se necesita es el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir.

Keynes aseguró que defendía la ampliación de las funciones del gobierno destinadas a ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, como el único medio práctico de evitar la destrucción total de las fuerzas económicas existentes y de promover el funcionamiento afortunado de la iniciativa individual. - Hay que curar la enfermedad de la desocupación, conservando el organismo.

El intervencionismo de Estado por el que él abogaba (con respecto a la política fiscal y monetaria) estaba destinado a afectar la demanda global. La expansión deliberada de las tenencias de activos monetarios a través de un déficit gubernamental financiado por el banco central, era aceptado por Keynes.

Sobre el papel del Estado en la época del capitalismo avanzado, de la segunda mitad del presente siglo, han desarrollado una serie de consideraciones, Paul. A. Baran y Paul Sweezy. La sociedad norteamericana es el objeto de su estudio, por ser la más desarrollada del capitalismo moderno.

Para Baran y Sweezy, ha habido cambios importantes en el capitalismo competitivo. Hoy en día, nos dicen, la unidad económica típica, en el mundo capitalista, no es ya la pequeña firma que produce una fracción insignificante de una producción homogénea para un mercado anónimo, sino la empresa en gran escala que produce una parte importante del producto de una industria, o de varias industrias, que es capaz de controlar el precio, el volumen de su producción, y los tipos y cantidades de sus inversiones. La unidad económica típica actualmente, tiene los atributos que alguna vez se pensó eran privativos de los monopolios. Lo que domina la producción es la corporación gigante.

El otro rasgo característico de este capitalismo monopolista es la tendencia creciente a generar excedentes. "El excedente económico, para definirlo brevemente, es la diferencia entre lo que una sociedad produce y los costos de esta producción".<sup>(33)</sup>

"El capitalismo monopolista es un sistema formado por corporaciones gigantes"<sup>(34)</sup> Esto no quiere decir que únicamente existan dichas corporaciones, paralelamente al sector empresa-monopolio, e-

(33) Baran, Paul A., Sweezy, Paul M. El capital monopolista. Siglo XXI Editores. 16ª Edición. México 1980. página 13.

(34) Ibidem, página 47.

xiste paralelamente un sector empresa-monopolio, combinado con un sector más o menos extenso de negocios menores.

Este sistema de capitalismo monopolista sigue enfrentando a productores y consumidores, al trabajo y a los negocios menores, por el mecanismo del mercado. La diferencia básica entre el capitalismo monopolista y el competitivo es que bajo el capitalismo competitivo, la empresa individual "capta los precios", mientras en el monopolismo la gran empresa "hace los precios".

En una sociedad capitalista monopolista altamente desarrollada el excedente asume diversas formas o disfraces; el consumo e inversión de los capitalistas, las campañas de ventas, el gobierno civil, el militarismo y el imperialismo, son diversas formas de absorción de excedentes que señalan Baran y Sweezy.

En el capitalismo monopolista se impone una severa disciplina de costos, de tal forma, que existe una tendencia descendiente en los costos de producción. El móvil de la reducción de costos es incrementar utilidades -nunca la reducción de precios que está proscrita en este sistema- y la estructura monopolista de los mercados capacita a las empresas a apropiarse la parte del león de los frutos de la productividad creciente, directamente en forma de mayores ganancias. Esto significa que bajo el capitalismo monopolista los costos decrecientes se traducen en márgenes de utilidades continuamente expansivos, y en utilidades no sólo en términos absolutos, sino en proporción del producto nacional.

Igualando provisionalmente las utilidades adicionales con el excedente económico de la sociedad, estos autores formulan como ley del capitalismo monopolista que el excedente tiende a subir, absoluta y relativamente, a medida que el sistema se desarrolla. Con esta formulación no tratan de negar la ley de las utilidades decrecientes, ni enmendar un teorema de economía política en una época aceptada, sino reflejar un cambio indudable en la estructura capitalista moderna.

Existen algunas consideraciones especiales sobre los servicios pú

blicos. Los servicios públicos son monopolios tan cerrados y sus productos tan esenciales que fácilmente podrían cobrar precios que rindieran utilidades mucho mayores de las que disfrutaban los típicos gigantes industriales; mientras que las industrias extractivas tienden a ser desmedidamente competitivas e improductivas, abandonadas a sí mismas, estas industrias tienden a ser bien poco lucrativas o improductivas si se les compara con los grandes negocios. Pero los servicios públicos o monopolios "naturales" como la energía eléctrica, teléfonos, etc., no elevan desmedidamente sus costos por la razón de que "... en los negocios comunes de toda la clase burguesa llevan implícito el que ninguna industria desempeñe un papel importante en la economía y en la que están implicados grandes intereses de propiedad, no debe ser demasiado lucrativa, ni remunerativa." (35)

Se convierte en una responsabilidad del Estado, bajo el capitalismo monopolista, el asegurar tanto como sea posible que los márgenes de precios y de ganancias en las industrias desviadas queden dentro de la tendencia en la generalidad de las empresas gigantes.

"...bajo el capitalismo monopolista la función del Estado es la de servir a los intereses del capital monopolista." (36)

El efecto de la intervención del gobierno en los mecanismos de mercado de la economía, cualquiera que sea su propósito aparente, es hacer que el sistema funcione mejor, no peor, como uno formado exclusivamente por corporaciones gigantes que actúan e influyen recíprocamente.

El Estado a través de sus actividades impositivas y de gastos, y a través de su política hacia el resto del mundo, desempeña un papel decisivo en la forma de funcionamiento del sistema.

El gobierno puede crear demanda efectiva incrementando su dominio sobre bienes y servicios, sin inmiscuirse en el ingreso de sus ciudadanos. La creación de demanda efectiva puede tomar la forma de compras directas, por parte del gobierno, de bienes y servicios, o bien

(35) Ibidem. página 56.

(36) Ibidem. página 57.

de "pagos de transferencia" a grupos que pueden de alguna manera hacer efectivas sus reclamaciones de trato especial (subsidios a hombres de negocios y agricultores, ayuda a los desocupados, pensiones a ancianos, etc.).

Baran y Sweezy hacen una crítica a la teoría que sostenía que el incremento total de la demanda (del gobierno y privada) sería un múltiplo del déficit del gobierno; por lo que ninguna cantidad de gasto de gobierno podría ejercer un efecto expansionista en la demanda total si fuera aparejado con una cantidad equivalente de impuestos. - Ellos afirman que donde hay fuerza de trabajo desocupada y planta ociosa, el gobierno puede crear demanda adicional incluso con un presupuesto equilibrado.

Existen tres principios de mayor importancia: "1) la influencia del gobierno en el nivel de demanda efectiva es una función de la magnitud del déficit y del nivel absoluto de los gastos del gobierno. 2) un déficit temporal tiene efectos temporales. 3) aún un déficit persistente, a menos que cada día se vuelva mayor, no aumentará acumulativamente la demanda efectiva." (37)

La tendencia de los gastos del gobierno, tanto absolutos como en relación con el PNB, para el caso de los Estados Unidos, que es la sociedad de estudio de los autores. Ha crecido el papel del gobierno como creador de demanda efectiva y absorbedor de excedentes durante la era del capitalismo monopolista.

Con referencia a la imposición, lo que restringe la rentabilidad después del impuesto, en forma absoluta y en relación con el resto de la economía, no son los altos impuestos, ni los altos gastos del gobierno, sino la depresión. Lo que el gobierno toma en forma de impuestos es una adición y no una sustracción del excedente privado. - Además como los gastos en gran escala del gobierno permiten que la economía opere de un modo más cercano a su capacidad, el efecto neto sobre la magnitud del excedente es positivo y grande.

(37) Ibidem. página 120.

Los gastos del gobierno significan más demanda efectiva y el empresario siente que puede trasladar la mayor parte de los impuestos combinados ya sea a los consumidores o a los trabajadores.

Los gastos del gobierno y los impuestos que solían ser un mecanismo de transferencia de ingreso, se ha convertido, en gran medida, en un mecanismo para crear ingreso introduciendo en la producción el capital y la mano de obra ociosa. Los que salen perjudicados con este proceso los sectores que reciben ingresos relativamente fijos (rentistas, pensionados, algunos grupos de trabajadores no organizados).

Los gastos del gobierno de Estados Unidos se dividen en "compras no militares", "pagos de transferencias" y "compras para defensa".

De estos gastos las compras para defensa son las que absorben mayor parte de los excedentes.

Hay muchas necesidades sociales urgentes que el gobierno puede satisfacer únicamente entrando en competencia con los intereses privados, como en el caso de la energía eléctrica, que también es campo de producción privada; la construcción de vivienda, es potencialmente un campo de gastos para el bienestar, e invade el reinado de la empresa privada, lo mismo sucede en materia de educación y salubridad.

El aparato del Estado sirve al capitalismo monopolista para un importante campo de absorción de excedentes: el militarismo y el imperialismo. Estos gastos son los más importantes del gobierno de los Estados Unidos, y la industria militar una de las más fuertes y con un presupuesto más amplio.

Milton Friedman, economista norteamericano nacido en Nueva York en 1912, es el precursor de la corriente monetarista, que relaciona las fluctuaciones de la economía con las variaciones de la oferta de moneda. Recibió el premio Nobel de economía en 1976.

Para Friedman el Estado es una forma de cooperación voluntaria, una forma que eligen las personas porque creen que es la manera más

eficaz de alcanzar sus objetivos.

Es también el organismo al que se atribuye el monopolio del empleo legítimo de la fuerza o de la amenaza de emplearla como un medio por el que unos podemos imponer limitaciones legítimas a otros. Pero el problema importante para una sociedad es como asegurar que los poderes coactivos otorgados al Estado con el fin de preservar la libertad se limiten a esa función y no se convierten en una amenaza a la misma.

Las funciones esenciales que tiene encomendadas el Estado son la defensa de la nación frente a sus enemigos exteriores y protección de cada uno de nosotros frente a los abusos de nuestros propios conciudadanos, zanjando disputas y permitiéndonos dar nuestra conformidad a las normas que debemos cumplir. (38)

Friedman retoma las tres obligaciones o campos de intervención del Estado que fueron defendidas por Adam Smith hace doscientos años: la primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto sea posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden nunca ser de interés para un individuo particular o para un pequeño grupo de individuos.

El mercado y los precios expresan libremente las condiciones de oferta y demanda. Todo lo que impide que los precios expresen libremente estas condiciones de oferta y demanda, obstruye la transmisión de información correcta. El monopolio privado constituye un ejemplo de ello, no impide la transmisión de información a través del sistema de precios, pero falsea la información transmitida.

(38) Friedman, Milton. Libertad de elegir. Ed. Orbis. México. 1983. Página 23.



Pero el principal foco de interferencias con el sistema de mercado libre es actualmente el Estado; ya que por medio de los aranceles y otros obstáculos al comercio internacional; por las medidas de política interior tendientes a fijar o a afectar determinados precios, incluyendo los salarios; por las reglamentaciones públicas de sectores específicos, por las medidas monetarias y fiscales que producen inflación errática, interfieren el mecanismo de mercado.

Igualmente nocivos para el buen funcionamiento del libro juego de la oferta y la demanda son los sindicatos, y la fijación de salarios mínimos, ya que distorsionan la información transmitida.

En los sitios donde el Estado se encarga de controlar minuciosamente las actividades económicas de sus ciudadanos, en todos los países donde rige una planificación central pormenorizada, los ciudadanos ordinarios están políticamente encadenados, tienen un nivel de vida bajo y escaso poder para controlar su propio destino.

El Estado es la fuente más importante de inestabilidad económica. En la economía la intervención del Estado es ineficaz, la privada es innovadora. El Estado y sus funciones deben ser lo más reducido posible. La alternativa es reducir los controles o desaparecerlos, especialmente el comercio internacional, los precios y los salarios. Se deben establecer normas amplias que delimiten lo que el Estado puede hacer, limitar los impuestos y los gastos.

Para los monetaristas, el papel del dinero es fundamental. La cantidad de dinero en circulación es muy importante.

Un aumento más rápido de la cantidad de dinero que de la de bienes y servicios que se pueden comprar provocará una inflación, aumentando los precios en los términos de ese dinero. Cuando los medios comúnmente aceptados de pago no tienen ninguna relación con una mercancía dada, el Estado determina la cantidad de dinero en todos los países. Este y sólo este es responsable de cualquier aumento rápido de la cantidad de dinero. Este hecho real ha constituido la fuente principal de confusión sobre las causas y remedios de la inflación.

La inflación es una enfermedad. En el mundo moderno, la inflación es un fenómeno relacionado con la impresión de billetes, y el Estado es el único que posee una máquina de imprimir mediante la cual producir estos trozos de papel que llevamos en los bolsillos.

La inflación es un fenómeno monetario para Friedman y sus seguidores.

Si la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar aumentará tan rápidamente como la del dinero, los precios permanecerían estables. Incluso descenderían paulatinamente, ya que la tenencia de ingresos superiores llevaría a los individuos a mantener una parte superior de su riqueza en forma de dinero. La inflación se produce cuando la cantidad de dinero aumenta más rápidamente que la de bienes y servicios; cuanto mayor es el incremento de dinero por unidad de producción, la tasa de inflación es más alta. (39)

Las formas modernas de dinero -el papel y los asientos contables no están sujetos a límites físicos. La cantidad nominal, puede crecer a cualquier tasa, a veces los aumentos de ésta pueden ser fantásticos.

Lo que ocurre con la cantidad de dinero tiende a empequeñecer lo que le sucede a la producción; de ahí nuestra referencia a la inflación como un fenómeno monetario. (40)

Ni los sindicatos ni los empresarios para provocar la inflación, ésta la provoca el Estado con el aumento en la cantidad de dinero en circulación. Muchos fenómenos temporales pueden producir fluctuaciones temporales en la tasa de inflación pero sus efectos sólo pueden ser duraderos en la medida que aumenten la tasa de crecimiento monetario. El papel de la cantidad de dinero es el factor más importante; el de la producción, el secundario.

(39) Ibidem. página 353.

(40) Ibidem. página 354.

¿Por qué aumenta la cantidad de dinero? En primer lugar, por el rápido aumento del gasto público; en el caso de Estados Unidos, en segundo lugar, por la política de pleno empleo adoptada por la administración; y en tercer lugar, un plan equivocado de prioridades seguido por el sistema de la Reserva Federal.

El gasto público mayor no conducirá a un crecimiento monetario acelerado y a la inflación si ese gasto adicional se financia mediante impuestos o es dinero privado conseguido mediante préstamos. Pero si se financia con el aumento de la cantidad de dinero, causará inflación.

El intento de alcanzar el pleno empleo ha sido otra fuente importante de crecimiento de la oferta monetaria. Las políticas que se pueden interpretar como generadoras de empleo, son atractivas políticamente.

La relación con el hecho de la inflación es doble. En primer lugar se puede interpretar el gasto público como generador de empleo y los impuestos recaudados para financiar aquel se pueden considerar como causantes del paro al reducir el gasto privado. Por tanto la política de pleno empleo refuerza la tendencia de la administración a aumentar el gasto, disminuir impuestos y financiar cualquier déficit resultante mediante el aumento de la cantidad de dinero en vez de a través de impuestos o préstamos realizados por el sector privado. En segundo lugar el sistema de la Reserva Federal puede aumentar la cantidad de dinero empleando caminos distintos a la simple financiación de los gastos públicos.

La tasa de interés y el tipo de cambio tampoco deben estar sujetos a control por parte del Estado. Además de esto el Estado debe reducir el ritmo de incremento de la cantidad de dinero, debe reducir el gasto público, y hacer ajustes a la estructura del impuesto.

Para Friedman la oferta y demanda monetarias son el elemento más importante del sistema económico, al igual que la tasa de interés. Para Keynes, que representa un punto de vista opuesto, la tasa de in-

terés. Para Keynes, que representa un punto de vista opuesto, la tasa de interés depende de la cantidad de dinero en circulación y de la preferencia por la liquidez. La tasa y la eficiencia marginal de capital determinan el volumen de la inversión, del que depende a su vez el empleo. La eficiencia marginal del capital está formada por las perspectivas de rendimientos probables y el costo de reposición de los bienes de capital. La cantidad de dinero en circulación está determinada por las autoridades monetarias.

Friedman defiende un presupuesto público lo más reducido posible, Keynes aceptaba la expansión deliberada de las tenencias de activos monetarios a través de un déficit gubernamental financiado por el banco central. Dos posiciones distintas que siguen siendo actualmente motivo de discrepancias.

Como se vió en la primera parte de este capítulo la actuación del Estado particularmente en materia económica, ha sido generalmente juzgada por la concepción clásica de las actividades gubernamentales. Esta concepción situaba estas actividades como un factor externo que contribuía a que las relaciones de ingreso y precio en una economía privada se distorsionarán; y propusieron una economía de autoregulación gobernada por una trilogía de reglas que hasta la actualidad ha servido de base para la integración de la política de gastos, de ingresos, y de deuda. Estas reglas son las siguientes:

1. El mejor de los planes financieros gubernamentales es aquel que tiene el nivel de gastos más bajo. Jean Baptiste Say.
2. La segunda considera que los ingresos deberán ser siempre iguales a los egresos.
3. También Jean Baptiste Say, indica que "el mejor de los impuestos es aquel cuyo monto es el menor, de tal modo que afecta las existentes relaciones económicas lo menos posible.

Estos postulados fueron elevados a la categoría de dogmas, y se podrían identificar como el del "mal necesario", "el presupuesto equilibrado" y "la neutralidad económica". A pesar de que estos dogmas datan de hace más de un siglo, sus seguidores pretenden continuar defendiendo su vigencia.

El principio de mercado considera que la ley de la oferta y la demanda determinan el proceso económico, y que esto se basaba en el orden natural que pregonaba la filosofía liberal. Esto significaba que los intereses de la comunidad se pudieran equiparar a los del empresario, quien a través de la oferta y la demanda de bienes y servicios coordinaba los mercados, los factores de producción y los del consumo. De ahí la ley de los mercados de Say, que niega la posibilidad de sobreproducción (la oferta crea su propia demanda) y afirma la regulación del sistema por medio de "la mano invisible", que conducía mecánicamente a la ocupación total de los factores de producción.

Varios acontecimientos históricos marcaron un cambio en las condi

ciones que generaban este tipo de teorías. La aparición de la depresión de los treinta, con su aguda situación deflacionaria, y la primera y segunda guerras mundiales con su impacto hiperinflacionario, determinaron la discusión obligada de las teorías autoregulatorias.

La primera guerra mundial influyó en el Derecho internacional y en las nuevas relaciones internacionales tanto como en la doctrina de las finanzas públicas. Algunos países se vieron en la necesidad de cubrir gastos de guerra urgentes, lo cual propició el aumento progresivo en la imposición de las rentas y herencias, siendo estas cargas tributarias un nuevo elemento regulador de las economías internacionales.

Algunos tributos con fines extrafiscales se aumentaron extraordinariamente, así como diversas erogaciones públicas destinadas a cubrir gastos de tipo social, tales como pensiones por invalidez, subsidios familiares, ayudas a los desocupados, etc. Desde entonces se acrecentó y se generalizó el desequilibrio presupuestario, justificando el déficit del presupuesto como una necesidad real que propiciará el desarrollo económico y social. La doctrina del liberalismo económico empezó a ser cuestionada.

Empezó a generarse un intervencionismo estatal que pretendía modificar los mecanismos automáticos de la libre empresa, mediante nuevas prácticas gubernamentales que frenaran abusos de los grandes monopolios y que modificaran los principios de las finanzas públicas, pero, sin alterar sustancialmente la doctrina del liberalismo económico.

La nueva estructura de la sociedad y los nuevos problemas que surgieron derivados de las guerras mundiales, demandaron la intervención del Estado, y reconocieron a éste una necesidad para frenar las graves injusticias sociales y para solucionar los desequilibrios económicos.

Las políticas de ingreso y de gasto se convirtieron en herramientas de desarrollo y de administración. Ya no era posible mantener un

permanente equilibrio financiero entre ingreso y gasto, pues los hechos exigían la intervención del Estado.

Estos cambios condujeron a replantear los objetivos de la intervención estatal en el campo de la economía.

Como ya se analizó, la actividad gubernamental es necesaria porque la interacción de la oferta y la demanda, no pueden resolver todas las tareas que deben cumplirse con objeto de operar una economía sana.

Los objetivos de la intervención estatal generalmente aceptados son los siguientes:

A. Eficiencia económica en el uso de los recursos productivos. Sobre esto es importante señalar que en una sociedad en donde existen múltiples necesidades y limitados satisfactores, es necesario aplicar principios organizativos.

En la realidad económica existen dos principios organizativos:

- 1) El mecanismo de autoregulación de las relaciones de la oferta y la demanda, llamado mecanismo de mercado.
- 2) El principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto.

Estas son dos maneras distintas de asignar recursos, son dos formas de organización que determinan el uso y desarrollo de los recursos: tierra, trabajo, capital, situación técnica, conocimientos, aspectos administrativos, y de esta situación se desprende la distribución del producto así obtenido.

El mecanismo de autorregulación, o de mercado, es el mecanismo del sector privado; en donde oferentes o demandantes entran en contacto y realizan transacciones, apareciendo a la par como consumidores y productores. La formación de la producción está determinada por la demanda, y está determinada por los recursos que tienen a su disposición quienes sienten las necesidades que esta producción satisface, recursos que están sujetos a las expectativas de ganancia de quienes se deciden a invertir capital para realizar dicha producción.

Este principio de autorregulación de la economía tiene limitaciones en su idoneidad sobre todo a la luz del proceso económico del país. Estas limitaciones hacen que el mecanismo del mercado exija acción correctiva expresada en tres aspectos:

I. Inversiones de infraestructura, en las que el monto, la tasa de utilidades (si es que existe alguna) y la amortización las eliminan del sector privado. Como ejemplo tenemos la construcción de presas y aprovechamientos de gran envergadura de los recursos naturales: carreteras, puertos, plantas hidroeléctricas y otros muchos.

II. Educación y seguridad social, dos aspectos fundamentales en la lucha por una mejor distribución del ingreso y de la riqueza.

III. Los ciclos económicos, con sus colorados de desempleo o inflación, provocando fluctuaciones en los negocios, tendencias monopolísticas, inseguridad económica y concentración del ingreso y de la propiedad de los recursos productivos". (41)

Otras limitaciones del mecanismo de mercado como principio organizativo de la sociedad versan en torno a la distribución del ingreso y la riqueza y la estabilidad económica. Estas restricciones pueden ser suplidas por el mecanismo del presupuesto, que permite ejercer acciones complementarias y correctivas a los resquicios que presenta el mecanismo de mercado.

Las directrices del mecanismo de presupuesto no se rigen por las expectativas de utilidades, sino que están dirigidas por definición a conseguir el desarrollo económico, a la eliminación de las recurrentes tendencias a la concentración del ingreso y la riqueza y a la distribución más adecuada de los recursos económicos disponibles, basados en objetivos políticos y sociales comunes.

Existe una corriente de pensamiento y acción que pretende analizar las operaciones gubernamentales por medio del principio de mercado, como si pudiese haber un paralelo entre estas operaciones y

(41) Retchkiman, Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomo I. U.N.A.M. México. 1987. página 19.



las privadas. Esta actitud tiene como base la teoría de los clásicos, que aceptaron como dogma fundamental que la única meta posible de la ciencia económica era la del proceso autorregulatorio. Con esta postura se omite la esencia del mecanismo del presupuesto, que busca comparar la importancia de los recursos con la de las necesidades en términos monetarios: costos y precios de mercado; el presupuesto relaciona la importancia de los recursos con la de las necesidades en términos sociales: costos y precios sociales.

Las operaciones de la economía del sector público, a través de gravámenes, egresos y préstamos, afectan el nivel total de la actividad económica, afectan el nivel general del uso de los recursos y su distribución entre varias opciones competitivas, así como el reparto del producto.

B. Empleo completo. Desde la depresión de 1929 y el grave desperdicio que ella implicó y la aparición de la teoría Keynesiana en 1936, un importante objetivo de la intervención del Estado es el de mantener condiciones que permitan que los recursos humanos, principalmente, se encuentren totalmente ocupados; por las implicaciones no sólo económicas, sino sociales que acarrea.

C. Libertad en el uso de los recursos. Este objetivo es generalmente aceptado tratándose de una economía mixta capitalista, es decir, una economía con intervención del Estado y los particulares. En el caso de México se incluye al sector social, tal como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25, en su párrafo 3.

D. Estabilidad económica. Las fluctuaciones económicas como el desempleo masivo, la inflación incontrolada, la depresión, deben ser, si no eliminadas, sí controladas, para eliminar la inseguridad económica, y los problemas sociales que esto acarrea.

E. Desarrollo económico. El sistema económico sólo es eficiente si - además de usar los recursos productivos en la forma más apropiada - los incrementa constantemente. Para lograr esto el Estado tendrá que

usar una serie de políticas y mecanismos para impulsar a la sociedad hacia metas más altas de producción, productividad y niveles de vida con estabilidad en el nivel de precios y equilibrio.

F. Distribución del ingreso y la riqueza. La dispersión del ingreso debe ser reducida, para lo que se aplicarán ciertas correcciones para evitar que el ingreso y la riqueza sólo sean determinados por el cuadro de propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos, agregando por medio de transferencias algunos ingresos, y reduciendo otros a través de impuestos.

Otro punto importante en la actuación del Estado la constituye la satisfacción de necesidades sociales que requieren la acción gubernamental para el ajuste de la asignación de recursos, obteniendo gravámenes y realizando gastos por bienes y servicios que son proporcionados gratuitamente o a bajo precio al consumidor.

El hablar de necesidades sociales hablamos de aquellas:

- a) que incluyen no a pocos o muchos individuos, sino que abarcan virtualmente a todos los miembros de la comunidad.
- b) la satisfacción de este tipo de necesidades lleva en sí un grado de obligatoriedad que le otorga su misma esencia coercitiva.
- c) el consumo en estas necesidades en conjunto, se trata de satisfactores indivisibles.

En el Estado moderno son de importancia primaria las actividades dirigidas a la satisfacción de necesidades comunes, y aunque puede ciertamente tener empresas o hacer servicios especiales a los individuos, cobrándoles una cuota, el disfrute de los satisfactores destinados a las necesidades colectivas no puede sujetarse al pago de un precio, sino que se obtiene del individuo por medio de la compulsión: a través del pago de impuestos. Es decir, una gran parte de las actividades públicas trata de fenómenos tan complicados por su naturaleza que una separación o división de ventajas particulares es muy difícil; aún cuando beneficios incidentales de las actividades gubernamentales lleguen al individuo, son en su mayor parte de impo-

sible medición exacta.

El mecanismo de la asignación de recursos de las pautas para hacer una proyección a grandes rasgos los bienes y servicios producidos por el sector privado y los que ofrece el gobierno. La abundancia en el primero puede contrastar con escasez de los segundos, esto puede ser una causa de la insuficiencia en la oferta de los servicios públicos.

Un ejemplo de esto lo constituye la fabricación de automóviles. - Cuando se fabrican más automóviles se necesita más gasolina y carreteras, así como policías de tránsito y toda una gama de servicios públicos, esto determina que lo que se produce en un sector de la economía (el privado), debe de tener su contraparte en el sector público, de lo contrario se llegaría a situaciones de desequilibrio. A esta teoría se le ha llamado "Balance Social" y describe una situación satisfactoria entre la oferta de bienes privados y la de públicos.

Existen otros muchos ejemplos de que no existe una nivelación adecuada entre la producción de bienes y servicios públicos y privados. La existencia del cine, la televisión, los automóviles, así como - - otras "mercancías" como los narcóticos, las revistas de historietas y de pornografía, y la publicidad, son muy importantes dentro del ingreso nacional. Los servicios públicos no tienen el enorme ritmo de consumo de los privados. Algo sucede con la habitación; existe un desbalance entre la que es ofrecida por el sector privado y el público.

Para que no exista un desbalance social entre la participación de sector privado y el público, la actuación de estos debe ser de similares magnitudes.

En el caso concreto del Estado Mexicano los objetivos que se persiguen con su intervención en la economía del país, son bastante claros y precisos.

a) Al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Na

ción y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad proteje esta Constitución" (42)

b) "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución" (43)

c) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las - - áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan". (44)

d) "El Estado podrá participar por sí o con los sectores sociales, - de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo." (45)

e) "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y - al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando - su conservación y el medio ambiente". (46)

f) "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes -

(42) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, párrafo 1

(43) Ibidem. Artículo 25, párrafo 2

(44) Ibidem. Artículo 25, párrafo 4

(45) Ibidem. Artículo 25, párrafo 5

(46) Ibidem. Artículo 25, párrafo 6

participe por sí o con los sectores social y privado". (47)

Para lograr estos objetivos el Estado cuenta con varios instrumentos, que vamos a analizar: el gasto, el ingreso, el crédito, el presupuesto y las empresas públicas.

Las empresas públicas se analizarán en el capítulo tres de esta primera parte.

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo 6

## EL GASTO

Uno de los hechos económicos más sobresalientes de los últimos años ha sido el crecimiento extraordinario de los gastos gubernamentales. Toda erogación del Estado es un gasto de carácter público. El término gasto público se usa para designar los egresos del gobierno sea municipal, estatal o federal; a diferencia de los gastos del individuo, no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud de estos gastos está determinada por la organización económica prevaleciente en la sociedad, por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas entre las clases o grupos sociales.

Las opiniones acerca de los gastos públicos se agrupan en torno a dos posiciones: la primera, que partiendo de una concepción ineficiente del Estado afirma que toda partícula de egresos gubernamentales llevada más allá de lo necesario para la preservación del orden social y para la protección de un ataque externo, es desperdicio y una imposición injusta y opresiva sobre el pueblo. La segunda, que considera los gastos desde el punto de vista del principio de ventaja social máxima, lo cual señala que los egresos, deberán llegar a un punto en que la ventaja social para la comunidad sea equiparable al decremento en el bienestar provocado por el aumento en la tributación.

Con base a esta última posición está lo que se conoce ley de Wagner sobre el incremento de las actividades económicas públicas, y que dice lo siguiente:

- a) Los egresos gubernamentales se incrementan más que el ingreso nacional y mucho más aprisa que el aumento de la población; es decir, que si bien los gastos públicos superan a ambas magnitudes consideradas, lo hacen en forma más pronunciada en el segundo caso de comparación;
- b) Los egresos tradicionales -defensa, protección y administración- han llegado a cifras estratosféricas que aunados a los costos de las

nuevas actividades públicas, que aumentan día con día, han dado lugar, como ya señalamos, al establecimiento de una ley del incremento de las actividades gubernamentales, de acuerdo con lo cual los gbiernos asumen constantemente nuevas funciones y realizan tanto las nuevas como las antiguas con más eficiencia y amplitud". (48)

Esta ley según Adolf Wagner, tiene su base en que el incremento - de la población, en su doble aspecto de mayores y mejores servicios y aumento en la producción neta de la sociedad (cambios productivos agrícolas e industriales), requiere del Estado la aceptación de funciones antes realizadas por los individuos por ellos mismos, o que - la concentración en las ciudades creaba nuevas funciones que desarrollar: policía y bomberos, drenaje, museos, transporte y otros.

(48) Retchkiman, Benjamín. op. cit. Tomo I. U.N.A.M. México. 1987. páginas 69-70.

Para la hacienda clásica el ideal era el Estado avaro. Para ésta, los gastos públicos eran males necesarios, teniendo el poder público la obligación de gastar estrictamente lo necesario. Los gastos públicos eran un consumo de los bienes que estaban a disposición de la colectividad y que, a mayor consumo público, menor cantidad de bienes disponibles para los particulares. Esto traía como consecuencia un aumento en la pobreza de la población.

Los seguidores de estas teorías les ha llevado a afirmar que los gastos públicos van a un "pozo sin fondo", así como que el Estado es un ente insaciable de dinero, que malgasta los recursos de la nación y la conduce a la ruina económica y social. Para ellos a cada categoría de gastos debía corresponder una de ingresos. Necesariamente debía existir un equilibrio.

Para los hacendistas modernos los gastos públicos se justifican por el hecho de que previamente se ha decidido la supervivencia del Estado como organización política; y debe disponer de medios e instrumentos para satisfacer las necesidades que se demandan en forma de servicios públicos, inversiones, gastos de administración, etc. Para éstos no es tan importante el aspecto cuantitativo del gasto, (como sostenían los clásicos  $\text{gasto} = \text{ingreso}$ ), sino el aspecto cualitativo; al definir el gasto público se toman en consideración diversos elementos extrajurídicos que toman mucha importancia en la actualidad.

Para tener mayor aproximación de lo que es el gasto público, veremos algunas de sus clasificaciones, ya que de hecho existen varias.

Para los clásicos los gastos a cargo del Estado pueden ser de dos tipos: ordinarios y extraordinarios. Los primeros son los destinados a cubrir los servicios normales del Estado, y los segundos constituyen la excepción, se aplicaban para satisfacer necesidades de emergencia, surgidas de guerras, problemas económicos imprevistos, la construcción de obras de infraestructura, etc.; éstos se aceptaban fueran cubiertos por empréstitos.



La clasificación moderna de los gastos los divide en "gastos de funcionamiento" y "gastos de capital". Los de funcionamiento se destinan a los servicios públicos y al mantenimiento normal del Estado. Estas erogaciones no constituyen una transferencia del capital del sector público al privado, ni una capitalización para el Estado; se emplean para el pago del personal, mantenimiento de equipo, alquileres de bienes muebles e inmuebles, adquisición de insumos necesarios, etc. Los gastos de capital sí constituyen transferencias de capital de un sector a otro que afectan la riqueza de la Nación, se destinan a la compra de equipo, inversiones físicas y financieras, etc.

Dentro del marco del presupuesto, se distinguen dos formas de clasificación del gasto: la administrativa, conforme a la organización estructural que las leyes y reglamentos establecen para los órganos estatales; y la económica, de acuerdo con las actividades económicas.

Para efectos de análisis de las actividades gubernamentales en el ingreso nacional, éstas se agrupan en dos: gastos reales y gastos de transferencia. Los primeros utilizan recursos, y los otros simplemente transfieren poder de compra. En el caso de las transferencias no se producen bienes y servicios en forma directa, únicamente se otorga poder de compra. En el caso de las transferencias no se producen bienes y servicios en forma directa, únicamente se otorga poder de compra, para el cual no se requiere el empleo de recursos; pueden citarse subsidios a la agricultura, a la educación, ayudas de desempleo, intereses a la deuda pública, etc., como ejemplos de transferencias.

Los gastos reales sí implican el empleo de recursos productivos y, por tanto, constituye parte del ingreso nacional, así como del producto bruto; dichos servicios pueden ser de tres tipos: directamente a las personas, como sucede con las carreteras; en forma indirecta a las empresas, como en el caso de la energía eléctrica; y a toda la comunidad, como en las actividades de defensa y justicia.

Los gastos de transferencia son denominados también no exhaustivos, han sido divididos en dos: gratuitos y pagos por derecho de propiedad; o si se les considera por su importancia, subsidios o subvenciones.

ciones y pagos de intereses de la deuda pública.

A su vez los subsidios o subvenciones pueden subdividirse en pagos gratuitos específicos o subsidios "puros" (por ejemplo los desayunos escolares sin remuneración), y los subsidios "legales" (como son en el caso de países como Estados Unidos, los bonos a los veteranos de guerra, en los cuales se considera que el beneficiario ha prestado un servicio a la Nación que en su tiempo no fue remunerado adecuadamente).

Los subsidios aumentan con el incremento de la población total. - Esto puede verificarse por medio de: a) los pagos de seguridad social,, y las pensiones de retiro y vejez; b) pagos para educación y salubridad pública (y otros servicios públicos similares), que el crecimiento de la población hace indispensables; c) pagos de intereses de deuda pública, también muestran tendencias a aumentar a medida que va aumentando el capital a préstamo.

Existen otras clasificaciones del gasto público. El economista - neoclásico A.C. Pigou distribuyó los gastos públicos en "gastos por rendimiento", que son adquisiciones estatales de bienes y servicios, y el traslado gratuito de ingresos o "pagos de transferencias", como son las prestaciones sociales en el sector de los presupuestos privados y las subvenciones en el sector de las empresas.

El norteamericano Carl S. Shoup divide las transferencias en dos tipos: los pagos de ayuda y la cancelación de deudas, considerando - las primeras como meras donaciones, no en un sentido político y moral, sino económico, ya que ninguna actividad productiva es realizada en favor del gobierno. Con la cancelación de deudas, cuando el gobierno redime algunos de sus bonos o valores por medio del pago efectivo obtiene la - eliminación de una reclamación monetaria en su contra, lo que, por - otra parte, no determina la obtención de recursos ni la posibilidad de otorgamiento de bienes o prestación de servicios, lo que ocurre - es una alteración de la distribución final del poder de compra, y la manera en que la producción resultante es dividida entre los facto--

res, lo cual puede alterar el nivel del producto nacional y su composición, sin que dichas transferencias puedan llegar a ser directamente un elemento en el mencionado producto.

H. M. Somers divide los gastos públicos por sus efectos en la producción de bienes y servicios, y por su impacto en la economía nacional en:

1. Compra directa de mercancías por el gobierno.
2. Pagos directos de mano de obra y a beneficiarios de ayuda social por servicios prestados.
3. Una combinación de ambos, como en el caso de un programa de obras públicas que requiere la compra de materiales y el uso directo de mano de obra.
4. Pagos de transferencia (ayuda directa a desocupados, entre otros).

Otra clasificación de los gastos públicos, es la conocida con la denominación de económica, cuyo fin es dar un amplio conocimiento del impacto y la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, y saber a que sectores y en que escala contribuye. Dicha clasificación presenta tres capítulos generales:

- a) bienes y servicios para el consumo corriente.
- b) inversiones.
- c) transferencias.

Existe otra clasificación, la del autor belga, Maurice Masoin, quien los divide en:

1. Gastos productivos.
2. Gastos públicos "reales".
3. Gastos de reparto.

H. Dalton clasifica los gastos públicos desde el punto de vista de la producción, y dice que los gastos socialmente necesarios son aquellos que aumentan la productividad de una manera más completa de lo que hubiera sido si se dejan los recursos en el sector privado. Los divide de acuerdo a esto en:

- a) proyectos de desarrollo en materia de transporte.
- b) incremento del conocimiento y de la investigación.
- c) sostenimiento de agencias de colocación para dar oportunidades de empleo y redistribuir éste.
- d) educación y adiestramiento.
- e) salud pública.
- f) seguridad social.

Otro punto importante en el análisis del gasto público es ver su incidencia en las principales magnitudes económicas nacionales, - no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino cualitativo.

Existe una creencia acerca del gasto público que dice que cuando existe empleo completo de los factores productivos, un incremento en los gastos reales del Estado determinará baja en el consumo o en la inversión privada, en este caso, se reflejará en una baja de la producción privada, este problema lo abordó Keynes, y señaló además que la adquisición de recursos sin uso por parte del Estado, puede inducir al sector privado a hacer lo mismo como respuesta a la mayor demanda de bienes y servicios provocada por el poder de compra de los exdesempleados; esto puede conducir en un lapso determinado a que - tanto la producción pública como la privada muestren incrementos.

Si realmente se viviera en una sociedad con ocupación plena de factores, la adquisición de éstos por el Estado, implicaría inflación, puesto que el Estado sólo obtendría dichos recursos pagando más dinero por ellos, y por otro lado, el gobierno puede comprar más solamente si aumentan sus impuestos o sus préstamos, lo cual reduce la capacidad de compra privada. Si recurre a la deuda pública, puede suceder que el vender directamente al sistema bancario, puede producir una situación inflacionaria, ya que no se obliga al sector privado a gastar menos.

Si se considera la situación de baja en la compra de factores por el gobierno, se dice que esto conduce a un aumento de los factores disponibles para las firmas privadas; pero existe también la posibilidad de que al bajar los gastos se eliminen ciertos servicios, - los cuales tenderá a obtenerlos el sector privado en el mercado. Su-

puestamente se daría una sustitución del consumo social por el individual. Pero puede suceder una situación diferente, ya que al bajar los gastos públicos no necesariamente aumentarán los privados, lo que puede desembocar en una baja privada; y esto es más notorio en los servicios públicos, ya que es muy difícil que los ofrezcan empresas privadas.

En algunos países el crecimiento de los gastos de transferencia ha sido tomado como un indicador de la intervención del gobierno en el sector privado de la economía, ya que el gobierno no gasta directamente, pero sí determina quién y en qué se gaste. Esta afirmación se basa en el hecho de que al crecer las transferencias los impuestos tenderán a aumentar y en esa medida se reducirán las cantidades en manos privadas dispuestas al consumo y al ahorro, con el consiguiente decremento de la inversión, lo que obligará al Estado a intervenir para controlar el desempleo.

Otra cuestión importante de los gastos de transferencia es que a través de éstos se puede influir en el ingreso por grupos y por individuos, y se puede redistribuir regresiva o progresivamente por tipos de actividades y diversos usos y consumos.

Cuando existen condiciones diferentes a la ocupación plena e intervienen mercados imperfectos (monopolio, oligopolio), las razones para la intervención estatal se hacen más evidentes, la actividad gubernamental puede estar dirigida a una interferencia directa en los mecanismos precio-producción de la empresa, o a un incremento en los gastos públicos para contrarrestar defectos en la asignación de recursos.

Acerca de la magnitud del gasto público se afirma que esto va íntimamente ligado a la inflación, existen varias opiniones. Por un lado, quienes piensan que cualquier aumento de los egresos gubernamentales provoca inflación. Y por otro lado quienes sostienen que habrá aumentos en los precios de bienes y servicios si el gasto público aumenta en mayor proporción que el producto nacional bruto.

Un tercer grupo afirma que existe un límite por encima del cual cualquier crecimiento de los dispendios del gobierno es inflacionario.

rio. Pero ninguna de estas posiciones ha sido ampliamente demostrada; lo que es importante señalar es que si la capacidad de producir no es suficiente para cubrir la demanda de bienes, entonces puede haber aumento de precios, pero si existen recursos productivos sin usarse puede incrementarse la producción sin problemas de precios, y aún con capacidad completa de operación puede haber cambios de un tipo de producción a otra (en lugar de hacer aparatos electrónicos para consumo privado pueden usarse esos recursos para manufacturas requeridas por los hospitales de salubridad pública). Y aún en condiciones de empleo completo es posible manipular el gasto total modificando las proporciones entre gasto público y privado, haciendo decrecer el segundo; esto es posible mediante restricciones crediticias y aumentos en las tasas tributarias, aunque esto debe manejarse con mucho cuidado para no provocar efectos contraproducentes.

De esta pequeña disertación podemos deducir que la inflación no es un resultado inevitable de los gastos públicos, sino que depende de las diferentes alternativas, entre las que se pueden mencionar el poder de gravar y controlar el crédito, las diferentes opciones en los tipos de producción, las pautas del consumo; y los diferentes tipos impositivos.

Sobre la relación entre gasto público y la distribución del ingreso. Partiendo de la aceptación de la ley de Wagner (expuesta en las primeras páginas de este apartado) y en la tendencia generalizada de los países modernos a eliminar los vicios en la distribución del ingreso; podríamos decir que el mejor sistema de gastos públicos es aquel que tiende a reducir la desigualdad del ingreso y la riqueza. Desde el punto de vista del ingreso, dado un nivel de ingreso aceptado como mínimo indispensable, el Estado puede promover todos los ingresos por debajo del mismo, y los que perciben por encima del mínimo indispensable no recibirán ayuda (no se habla del salario mínimo oficial como se maneja en nuestro país).

Como ya se mencionó, los subsidios y subvenciones permiten modificar la distribución del ingreso, el sistema de subvenciones debe tener mayor progresividad. En forma inversa, los gastos de defensa y las grandes deudas públicas (cuyos intereses tipifican pagos de dis-

tribución regresiva), estos gastos no contribuyen al aumento de la capacidad e producción ni a la mejor distribución del ingreso.

El aumento de los gastos públicos puede ser necesario para asegurar el futuro de la Nación; por ejemplo: desarrollar grandes obras de interés general, financiándolas mediante el establecimiento de nuevos impuestos que limiten el consumo de los particulares en cosas superfluas. Aumentar el consumo y la demanda total de bienes mediante el juego de los gastos públicos puede permitir, en ciertas circunstancias reanimar una economía en estado de estancamiento. Una situación similar puede suceder con la ocupación, el Estado puede suceder con la ocupación, el Estado puede crear nuevos empleos, y procurar un aumento de la demanda y el consumo, lo que en un lapso determinado alentará la producción y la inversión.

La política de gastos públicos está estrechamente ligada a la coyuntura económica del país; por tanto esta política debe ser dinámica y flexible. Los gastos son instrumentos y herramientas de promoción y cambio y también elementos de orientación económica, para conseguir ciertas políticas previamente determinadas. Son instrumentos de política económica.

## EL INGRESO

Adam Smith en su obra "la riqueza de las naciones" dice que - las entradas brutas de todos los habitantes de un país comprenden la producción anual total de sus tierras y su trabajo. El ingreso neto, es el que se encuentra libre para ellos después de deducir - los gastos de mantener primero el capital fijo y segundo el capital circulante; o lo que sin poner en peligro su capital, puede re servarse para ser usado para consumo inmediato, o gastado para su subsistencia, convivencia o diversión.

El ingreso según E.R.A. Seligman, columnista de American Economic Review, es aquello que se separa del capital dejándolo intac to.

El ingreso, contrastando con el capital, denota el monto de - riqueza que fluye durante un período definido y que está a la disposición de su propietario para propósitos de consumo, y su capital permanece sin disminución. El ingreso se diferencia del capital cuando se ha separado del mismo, es decir, cuando se ha realizado, cuando ha sido gastado o consumido.

Para J.R. Hicks, el ingreso debe definirse como el máximo de recursos que pueden ser usados en un lapso cualquiera y encontrarse al final de éste en una situación similar a la que se tenía al principiar el período.

Como vemos existen diferentes definiciones del ingreso; sobre los ingresos públicos, podemos decir que son todos los medios por los cuales el Estado obtiene dinero, y en el caso del Estado mexicano son los siguientes: impuestos, tasas públicas, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales, empréstitos, operaciones de tesorería, y rentas de su patrimonio y de sus servicios.

Todos estos son instrumentos de los que se vale el Estado para elaborar y ejecutar sus políticas de intervención en la economía general.



La actividad financiera del Estado es aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas. No persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado. El Estado mexicano puede obtener sus ingresos por vías de derecho privado y por vías de derecho público; estos últimos son los más importantes, y van en función directa con los principios de soberanía y estabilidad del Estado.

Los ingresos se prevén en la Ley de ingresos de la Federación, que tiene carácter anual y en ella se detallan cuáles serán los conceptos económicos que, como ingresos, tendrá el Estado en su ejercicio. La estimación de los gastos se lleva al cabo a través de el presupuesto de egresos que anualmente elabora la Secretaría de Hacienda y la de Programación y Presupuesto.

Los ingresos de derecho público son los que el Estado obtiene de particulares, en dinero o en especie, como resultado de su autoridad, conforme a las normas legales y cuyo pago es obligatorio.

Los ingresos se pueden dividir en ordinarios y extraordinarios.

Los ordinarios son los siguientes:

impuestos, tasas o derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos.

Los extraordinarios son aquellos que el Estado percibe o establece, de manera eventual o accidental, motivado por necesidades imprevistas o calamidades públicas, o bien, para hacer gastos de inversión a largo plazo.

**El impuesto.**

"Es la parte de la riqueza exigida al particular por el Estado en ejercicio de su soberanía, para la satisfacción de los gastos -

públicos, sin que tenga que dar a cambio de ella, contraprestación, establecido en la ley de forma proporcional y equitativa"<sup>(49)</sup>.

#### Características del impuesto.

a) el impuesto es una prestación, el particular no recibe en especial, ningún servicio divisible al pagar los impuestos que le corresponden, ya que el caudal que proviene de esta rama lo destina el Estado para la prestación de servicios generales en los cuales es imposible determinar en que proporción se aprovecha por cada uno de los individuos.

b) el impuesto lo fija la ley con carácter general y obligatorio, pudiendo coaccionar jurídicamente a los sujetos deudores, si estos se resisten a pagar, llegando incluso al uso de la fuerza pública, o sea, la ejecución forzada.

c) las personas físicas y jurídicas serán los sujetos que habrán de pagar los impuestos para cubrir los gastos públicos.

Los impuestos deben ser establecidos por ley, a través de una ley entendida en el sentido formal y material, aprobada por el Congreso, ya sea federal o local.

Los impuestos deben ser proporcionales y equitativos, el primero de estos principios estima que el impuesto debe establecerse tomando en cuenta ciertos principios racionales que establecen una proporción entre el ingreso y la riqueza gravada y la cantidad que se cobra por el impuesto. La equidad está entendida en el sentido de que a mayor capacidad contributiva, debe corresponder un mayor ingreso.

(49) Aconta, Romero Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa. México. 1979.

Los elementos del impuesto son: hecho generador, sujeto, fuente y objeto.

Los sujetos se dividen en activos y pasivos. Los activos tienen facultades para establecer, liquidar y recaudar los impuestos, entre éstos se encuentran la Federación, los estados y los municipios; aún cuando estos no tienen facultad para establecerlos mediante leyes, ya que ello corresponde a los congresos locales.

Los sujetos pasivos son las personas físicas o jurídicas, que al realizar determinadas actividades o hechos, se ubican dentro del supuesto que la ley señala para el cobro de los impuestos.

La fuente del impuesto se ubica dentro de los generadores de la riqueza que son el capital y el trabajo. Es el monto de bienes donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto.

Es objeto del impuesto la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal; el objeto del impuesto está constituido por las circunstancias, en virtud de las cuales una persona está obligada a pagar determinado tributo.

La base del impuesto es la cantidad sobre la que se determina o sobre la que cae el tributo. Las exenciones se refieren a personas o transacciones que por diversas razones la ley tributaria considera que no deben pagar el gravamen de que se trata. Las deducciones son disminuciones a la base del impuesto, que la ley otorga por razones administrativas, de equidad o prácticas.

La tasa o cuota es el monto del impuesto que es pagado por unidad de base (generalmente se expresa en porcentaje). Las tasas pueden ser regresivas, progresivas y derivadas.

Tasa regresiva es aquella que decrece mientras la base se incrementa.

Tasa proporcional es la que permanece constante cuando la base se incrementa.

Tasa progresiva es la que se incrementa cuando la base se incrementa.

Tasa *degresiva* es la que se incrementa, pero en forma menos que proporcional cuando la base se incrementa, o en la que la *aceleración* del incremento de la tasa tiende a disminuir.

#### Clasificación de los impuestos.

Según el sujeto activo, se dividen en sujetos federales, estatales y municipales.

Según el sujeto obligado a pagar: directos o indirectos. Indirectos cuando el sujeto del impuesto lo traslada a otros sujetos.

Impuestos objetivos y subjetivos. Los objetivos son aquellos en el que el legislador no define quién está obligado al pago del impuesto sino la materia imponible; en tanto que los impuestos subjetivos sí designan con toda precisión quién es el sujeto pasivo de la relación tributaria.

Impuestos reales e impuestos personales. Los primeros son aquellos en los cuales se <sup>de</sup>pre-cinde las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándosele el impuesto sólo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva. Los personales se establecen teniendo en cuenta las condiciones del sujeto pasivo, como es su especial situación y las cargas de familia.

#### Los derechos fiscales o tasas.

Son una contraprestación y son servicios prestados por el Estado. Son contraprestaciones establecidas conforme a la ley y se fijan y se exigen por el Estado como tal y no son consecuencia de un contrato que se celebre con los particulares, ya que el Estado determina unilateralmente si el uso del servicio es voluntario u obligatorio, si deben cubrirse o no los derechos por el mismo y la cantidad que debe cubrirse. La única sanción por la falta de pago de los derechos es la negación del servicio, cuando no se cubren las-

cantidades correspondientes.

Los principales servicios por los que se cobran derechos son:

- servicios aduanales,
- servicios de comunicaciones, telegráficos y de correos,
- servicios consulares y delegación de firmas por pactos de - nacionales en el extranjero, etc.,
- servicios de registros que pueden ser múltiples: de automóviles, de impuestos sobre ingresos mercantiles, de extranjeros en los tér- minos de la Ley general de población, Registro civil, Registro pú- blico de la propiedad o del comercio, del derecho de autor, de pa- tentes y marcas;
- servicios por la tramitación de documentos en relación con los - recursos naturales como caza, pesca, explotación de bosques, etc.;
- servicios de educación, expedición de títulos y servicios y re- gistro de títulos profesionales;
- servicios de inspección, vigilancia y verificación de institucio- nes de crédito, seguros y fianzas, supervisión de cinematográficas, juegos y sorteos permitidos, de pesas y medidas, etc.

Contribuciones especiales.

Es aquella prestación que se exige forzosamente, conforme a la - ley, a los particulares que son propietarios de bienes inmuebles u blicados a un área geográfica, en donde se ejecute una obra pública que provoque un alza de valor de los mismos, y que se cobra en prop- orción al costo de la obra, a la cercanía o lejanía del bien y al monto de este último.

La paga el particular en función de la plusvalía generada por la construcción de obras públicas.

### Los productos.

En este concepto quedan comprendidos todos los ingresos que percibe el Estado por la explotación de su patrimonio, tanto de derecho público como privado, inclusive los que obtenga por sus inversiones, utilidades, dividendos, etc.

### Los aprovechamientos.

Los aprovechamientos son una serie de ingresos fiscales no cobrados oportunamente; y generalmente son sanciones por el incumplimiento de obligaciones administrativas, dentro de este concepto podemos encuadrar los recargos, las multas y los intereses. La doctrina considera dentro del concepto aprovechamiento a los rezagos, que son los ingresos fiscales no cubiertos en el ejercicio fiscal en que corresponda hacerlos efectivos.

## EL CREDITO

Los empréstitos o créditos constituyen otro instrumento con - que cuenta el Estado para allegarse recursos.

El crédito público es aquel en el que interviene el Estado, - entregando instrumentos de pago futuro a inversionistas institucio- nales o individuales nacionales o extranjeros, a cambio de recur- sos, constituye la deuda pública.

La deuda pública o empréstito es un medio técnico basado en - el principio de la no coincidencia entre ingresos y gastos en un - tiempo dado. Jurídicamente el préstamo público constituye un con- trato en la cual una de las partes -el Estado- se obliga a pagar - intereses y a devolver el capital en el tiempo, moneda y tasa esti- pulados. Está dividido en principal e intereses.

No es el objeto de este apartado hacer un análisis muy deta- llado de la deuda pública de México, lo cual es un tema bastante - amplio y debatido, sino sólo verlo como un elemento de los ingre- sos del Estado.

Al igual que con los gastos y los ingresos públicos el proble- ma de la deuda es visto desde diferentes enfoques. Los clásicos se oponían al método de deudas. Al contratar empréstitos deben pagar- se intereses, y si bien por un lado son transferencias al sector - privado, por otro determinan la necesidad de mayores impuestos, - desembocando en presupuestos desequilibrados, ya que las cargas no pueden eludirse, además estos pagos hacen más costoso el aparato - gubernamental.

Los neoclásicos, con su proyección marginalista, tienden al - presupuesto equilibrado y consideran más ventajoso el que el Esta- do financie sus gastos con gravámenes, que a través de la deuda, - ya que además esto constituye un arma para que el gobierno cuide - menos sus gastos públicos. Los empréstitos públicos transfieren re- cursos de usos adecuados a gastos inútiles y mal aprovechados.

Los keynesianos daban mayor peso al empréstito gubernamental que a los ingresos regulares proporcionales por la imposición. La

existencia de bienes de producción desocupados debfa ser combatida y esto era más factible mediante una política fiscal que requiere mayores controles y aprobaciones para implementarla.

Al emplear los recursos productivos desocupados lo que hace - el Estado es contribuir a la producción total. Al financiar estos gastos puede recurrir a la creación de dinero o bien, obtener préstamos y producir el mismo efecto que la emisión monetaria al vender los valores al sistema bancario, de esta forma el egreso público será adicional y no sustituido del gasto privado.

La deuda pública puede tener diferentes clasificaciones; según el punto de enfoque, se agrupa:

1. Por su nacionalidad:

- a) interna
- b) externa

2. Por el plazo de amortización

- a) a corto plazo o flotantes (1 año)
- b) a largo plazo o consolidado (5 años)
- c) perpetuas

3. Por la forma de emisión:

- a) tituladas. Está fragmentada en multitud de documentos de diverso valor, con el propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren a los mercados de valores.
- b) no tituladas. Está formada por documentos no divisibles, que representan operaciones de gran monto y que sólo son accesibles a cierto tipo de instituciones de crédito.

4. Por su efecto en la actividad económica:

I. Deuda lastre, es un tipo de obligación en que incurre el Estado y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad. Deuda pasiva, es la que el gobierno ha gastado en proporcionar - - ciertos servicios útiles a la población, pero que no produce en sí misma ingresos, ni aumentan la eficiencia y productividad del trabajo o del capital.



Deuda activa, es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

II. Deuda reproductiva, en este tipo de deuda los intereses y el capital son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con el dinero obtenido del préstamo.

Deuda de peso muerto, ésta es pagada de otras fuentes del ingreso público, primordialmente de impuestos.

5. En relación con la fuente de donde se tomarán los recursos que permitirán liquidar los intereses y la amortización, la deuda se clasifica en:

a) autoliquidable, cuando las entradas que se obtuvieron, fueron invertidos en empresas que producen un ingreso monetario.

b) no autoliquidable, cuando se ejercen gastos provenientes de la deuda pública, para realizar obras u ofrecer servicios que no otorgan ingresos monetarios.

Aunque desde el punto de vista técnico, este tipo de deuda afecte el presupuesto de la Nación, desde una perspectiva más amplia, cuando los recursos provenientes de la deuda se canalizan a inversión pública dirigida a renglones como obras de riego, caminos, puertos y demás medios de comunicación, así como a la explotación de recursos naturales, o se encauza hacia el mejoramiento del hombre y el desarrollo de sus capacidades, como en el caso de la educación, salud pública y seguridad social; este tipo de gastos derivados de la deuda no autoliquidable son la base para el desarrollo del país, y también benefician al sector privado, auxiliándolo en su eficiencia.

La deuda pública permite entonces al Estado cumplir diferentes compromisos, y tiene diversas funciones específicas:

1. La deuda puede jugar un papel compensatorio cuando no existe coincidencia entre consumo e ingreso.
2. Canaliza recursos hacia usos productivos, tomando como punto de partida la existencia de capital no utilizado en manos de personas que pueden prestarlo a cambio de obtener alguna utilidad o interés.
3. La deuda pública puede constituir un instrumento atractivo para los ahorradores, si dichos instrumentos son seguros y tienen gran liquidez, esto anima a los capitalistas a realizar inversiones - - riesgosas.
4. La deuda pública da mayor movilidad a la utilización de recursos productivos, y esta combinación de ahorro-préstamo permite introducir cambios en gustos y tecnología.
5. La deuda pública hace posible el crecimiento del país, por medio de la expansión de la capacidad productiva. La educación pública, el transporte, y demás obras de infraestructura se deben en gran medida al empréstito público.
6. La deuda juega un papel muy importante en el incremento de la oferta monetaria. Los sistemas monetarios modernos descansan en deudas, y la principal fuente de creación dineraria la constituye el sistema bancario, al que se le vende la deuda.

En México los empréstitos pueden celebrarse para diferentes fines:

- a) la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento los ingresos públicos.
- b) con propósitos de regulación monetaria y las operaciones de conversión.
- c) las que se contraten durante alguna emergencia (invasiones, perturbación grave de la paz pública) por el presidente de la República.

La deuda pública de México está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

Deuda activa, es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

II. Deuda reproductiva, en este tipo de deuda los intereses y el capital son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con el dinero obtenido del préstamo.

Deuda de peso muerto, ésta es pagada de otras fuentes del ingreso público, primordialmente de impuestos.

5. En relación con la fuente de donde se tomarán los recursos que permitirán liquidar los intereses y la amortización, la deuda se clasifica en:

a) autoliquidable, cuando las entradas que se obtuvieron, fueron invertidos en empresas que producen un ingreso monetario.

b) no autoliquidable, cuando se ejercen gastos provenientes de la deuda pública, para realizar obras u ofrecer servicios que no otorgan ingresos monetarios.

Aunque desde el punto de vista técnico, este tipo de deuda afecte el presupuesto de la Nación, desde una perspectiva más amplia, cuando los recursos provenientes de la deuda se canalizan a inversión pública dirigida a renglones como obras de riego, caminos, puertos y demás medios de comunicación, así como a la explotación de recursos naturales, o se encauza hacia el mejoramiento del hombre y el desarrollo de sus capacidades, como en el caso de la educación, salud pública y seguridad social; este tipo de gastos derivados de la deuda no autoliquidable son la base para el desarrollo del país, y también benefician al sector privado, auxiliándolo en su eficiencia.

- I. El ejecutivo federal y sus dependencias.
- II. El departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitante sea el gobierno federal o alguna de las entidades antes mencionadas. <sup>(50)</sup>

Por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III. Los pasivos contingentes relacionados y la celebración de actos jurídicos relacionados con los actos mencionados. <sup>(51)</sup>

De acuerdo con el artículo 73 constitucional, el Congreso tiene la facultad de dar las bases sobre las cuales pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar los mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. <sup>(52)</sup>

Pero según establece la Ley general de deuda pública estas facultades corresponden a la Secretaría de hacienda y crédito público. Este es uno de los puntos que es interesante tratar acerca de la deuda, pero es demasiado amplio para tratarlo aquí.

(50) Ley general de deuda pública. Artículo 1.

(51) Ibidem. Artículo 2.

(52) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, fracción VIII.

Por último es importante señalar la relación entre deuda pública con el ingreso nacional. Cuanto mayor sea el ingreso nacional menos problemas representará para la economía del país el nivel de la deuda pública. Para Alvin Hansen, seguidor de la escuela keynesiana el volumen de la deuda pública puede llegar al doble de la renta nacional, aunque esto es difícil de asegurar. La realidad económica y social es el punto de partida para investigar y conocer el volumen adecuado de la deuda de un país.

- I. El ejecutivo federal y sus dependencias.
- II. El departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitante sea el gobierno federal o alguna de las entidades antes mencionadas. <sup>(50)</sup>

Por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III. Los pasivos contingentes relacionados y la celebración de actos jurídicos relacionados con los actos mencionados. <sup>(51)</sup>

De acuerdo con el artículo 73 constitucional, el Congreso tiene la facultad de dar las bases sobre las cuales pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar los mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. <sup>(52)</sup>

Pero según establece la Ley general de deuda pública estas facultades corresponden a la Secretaría de hacienda y crédito público. Este es uno de los puntos que es interesante tratar acerca de la deuda, pero es demasiado amplio para tratarlo aquí.

(50) Ley general de deuda pública. Artículo 1.

(51) Ibidem. Artículo 2.

(52) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, fracción VIII.

Por último es importante señalar la relación entre deuda pública con el ingreso nacional. Cuanto mayor sea el ingreso nacional menos problemas representará para la economía del país el nivel de la deuda pública. Para Alvin Hansen, seguidor de la escuela keynesiana el volumen de la deuda pública puede llegar al doble de la renta nacional, aunque esto es difícil de asegurar. La realidad económica y social es el punto de partida para investigar y conocer el volumen adecuado de la deuda de un país.

## EL PRESUPUESTO

Una visión restringida del presupuesto considera que es un medio del que se vale el Estado para ordenar sus gastos y sus ingresos. Para los clásicos el presupuesto debía ser equilibrado, cobrar los menos impuestos posibles y procurar ser invisible; el presupuesto jugaba un papel pasivo en torno a otros aspectos de política económica. Pero los grandes problemas económicos y sociales que enfrenta la sociedad y el papel más importante de la rectoría del Estado en materia económica han hecho del presupuesto un valioso instrumento de política económica y una herramienta de administración.

Para el diseño del presupuesto se parte de los objetivos que se persiguen en los planes de gobierno (en el caso de México, el plan nacional de desarrollo), y se toman en cuenta los objetivos de política económica más importantes que el Estado se imponga; y por otro lado se evalúan las erogaciones por realizar para alcanzar cada una de estas metas y una valoración del impacto que esto tendrá en las aptitudes y conductas de la comunidad.

El presupuesto está integrado por los gastos públicos y por otra parte, los ingresos. El gasto público federal en nuestro país está compuesto por las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

1. El poder legislativo,
2. El poder judicial,
3. La presidencia de la República,
4. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y la procuraduría general de la República,
5. El departamento del Distrito Federal,
6. Los organismos descentralizados,
7. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
8. Los fideicomisos en los que el fideicomitante sea el gobierno -



federal, el departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones 4 a 7. (53)

La secretaría de programación y presupuesto es la encargada de la programación del gasto público federal, y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico social que formule el ejecutivo federal. (54)

El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas, y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos. (55)

Corresponde a la Secretaría de programación y presupuesto al examinar los presupuestos, cuidar que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. (56)

El presupuesto de egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el período de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. (57)

Previamente dichas entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos, los cuales remitirán a la secretaría de programación y presupuesto. (58)

El proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del departamento del Distrito Federal deben ser presentados al presidente de la República por la Secretaría de programación y presupuesto para ser enviados a la Cámara de diputados a más tardar el 30 de no-

(53) Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público. Artículo 1.

(54) Ibidem. Artículo 4.

(55) Ibidem. Artículo 13.

(56) Ibidem. Artículo 14.

(57) Ibidem. Artículo 15.

(58) Ibidem. Artículo 17.

viembre del año inmediato anterior al que correspondan. (59)

El presupuesto de egresos de la Federación en nuestro país tiende al equilibrio presupuestario, lo cual se manifiesta a través de la estipulación de que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal. (60)

La programación -presupuestación del gasto público federal comprende por un lado; las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal a través de la secretaría; y por otro lado; las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas anteriormente. (61)

Por el lado de los ingresos, ya mencionamos que se componen de impuestos, derechos fiscales o tasas, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales; y están reglamentados por la Ley de ingresos de la federación.

El Congreso de la Unión tiene facultad de establecer las contribuciones pertinentes en materia de:

1. Comercio exterior.
2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 constitucional.
3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

(59) *Ibidem*. Artículo 20.

(60) *Ibidem*. Artículo 22.

(61) Reglamento de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Artículo 8.

## 5. Contribuciones especiales sobre:

- a) energía eléctrica,
- b) producción y consumo de tabacos labrados,
- c) gasolina y otros productos derivados del petróleo,
- d) cerillos y fósforos,
- e) aguamiel y productos de su fermentación,
- f) explotación forestal, y
- g) producción y consumo de cerveza. (62)

Y corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, y el departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cumplirlos. (63)

Además de estar sometido a un proceso de elaboración y aprobación, el presupuesto en México debe someterse a un proceso de control y evaluación. Dicho control tiene por fin vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción, aunque no se debe de creer que con un rígido control presupuestal se pueden solucionar todos los males del gasto público.

El control y la evaluación del gasto público federal comprende:

1. La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones.
2. El seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados, y
3. La medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas. (64)

La encargada de este proceso es la Secretaría de programación y-

(62) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, fracción XIII.

(63) Ibidem. Artículo 74, fracción IV.

(64) Reglamento de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Artículo 130.

presupuesto, y puede auxiliarse de auditorías de los órganos sujetos a control presupuestal.

Otra parte importante del presupuesto de nuestro país es su clasificación o clasificaciones, ya que de hecho existen varias, y por medio de éstas se puede ver la distribución del gasto público y la importancia que se le da a uno u otro sector de la economía del país.

La clasificación administrativa tradicional presenta el presupuesto federal de egresos en tres acciones:

La primera por órganos de Estado ( legislativo, presidencia de la República, judicial, gobernación, etc.).

La segunda por provisiones especiales (inversiones, erogaciones adicionales, deuda pública).

La tercera sección por erogaciones de organismos y empresas estatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc.).

Está dividida en ramos, capítulos, conceptos y partidas.

La clasificación económica. Los ramos y capítulos de la clasificación administrativa se dividen en una serie de conceptos, en los que se agrupan erogaciones afines a su naturaleza, pudiéndose obtener así otra clasificación que se denomina por objeto del gasto. Los conceptos se subdividen en partidas que representan las asignaciones concretas destinadas a satisfacer necesidades específicas de la administración pública.

La clasificación económica en cuenta doble de las operaciones presupuestales tiene por objeto separar los gastos corrientes de los gastos de capital. Los gastos de capital se subdividen en inversiones físicas y financieras, los subsidios para inversión y las aportaciones de capital destinadas a inversión física. Los gastos corrientes se subdividen en gastos de administración, intereses de la deuda, transferencias y erogaciones especiales.

Un punto de amplia polémica en materia de presupuesto se refiere a si este debe ser equilibrado, o si puede existir cierto déficit (exceso de gastos con relación a los ingresos normales). Por ejemplo, los empresarios privados en México afirman que el déficit presupuestal es causa de la inflación en nuestro país. Pero el afirmar una u otra posición acerca del presupuesto debe analizarse más detenidamente.

Para la teoría clásica el presupuesto debe ser equilibrado, a cada gasto debe corresponder un ingreso. Este principio ha estado profundamente arraigado en la opinión pública a causa de que las economías privadas, no gastar más que los ingresos, equilibrar recursos y gastos es una regla de prudencia privada; y esta situación se cree es aplicable a los ingresos y gastos del Estado. Por tanto, para los seguidores de la teoría clásica todo "déficit presupuestario" es un error intolerable.

"Los clásicos no sólo se limitaban a condenar el déficit presupuestario, ... sino que además veían como anormal todo superávit de ingresos. En consecuencia, el equilibrio presupuestario exigía la ausencia de todo déficit y de todo superávit". (65)

La teoría clásica veía en el déficit el grave peligro de la bancarrota financiera del Estado y la inflación. Si el Estado recurre al empréstito para cubrir el déficit causa un crecimiento de los gastos para presupuestos posteriores, el resultante de la carga de estos empréstitos (intereses y amortización), el déficit, tiende de esta manera a agravarse, y aparece la necesidad de recurrir a nuevos empréstitos. Finalmente el Estado corre el riesgo de no encontrar nuevos suscriptores, siendo a la larga obligado a renunciar pura y simplemente al pago de los intereses y de la amortización de los empréstitos ya efectuados, es decir, a declararse en bancarrota.

El peligro de la emisión de moneda es que aumenta los medios de

(65) Jacinto Faya Viesca. Finanzas Públicas. op. cit. página 210.

pago sin el correspondiente aumento del número de bienes consumibles, crea una depreciación real en el valor del dinero, con el consecuente aumento de precios. A esta alteración económica se le denomina inflación. Para los clásicos esta alteración tenía como causa el desequilibrio presupuestario, pues todo aumento del circulante acarrea un aumento de precios, y todo aumento del desequilibrio presupuestario, acarrea un aumento de los gastos públicos, lo que a su vez obliga a recurrir a una nueva emisión monetaria, lo cual viene a reforzar el "ciclo infernal" o lo también llamado "la espiral inflacionaria". (66)

Un presupuesto equilibrado implica que tampoco debe existir superávit, y aunque la opinión pública ve con simpatía la existencia del mismo haciendo una analogía con las economías privadas; que cuando tienen superávit demuestran una administración eficiente; para los clásicos, el sobrante presupuestario es una inconveniencia política, pues los gobiernos tienden a utilizarlo en gastos demagógicos que crean cargas permanentes para el futuro, entrañando déficits subsecuentes. Para esta corriente el sobrante presupuestario es un atesoramiento público originado en una reducción de las rentas privadas. Aunque en situaciones excepcionales el déficit para algunos clásicos era un mal admisible, el uso del crédito debía ser limitado.

Se han hecho muchas impugnaciones a la teoría clásica del presupuesto, uno de los principales críticos de esta teoría fue Keynes y posteriormente sus seguidores, quienes en base a los acontecimientos de la depresión mundial de 1929 a 1933 y posteriormente la segunda guerra mundial demostraron que el presupuesto balanceado es un dogma, una panacea económica que constituye una verdad a medias.

(66) *Ibidem*. página 210.

"Se ha incurrido en déficit en todas las circunstancias, como es fácil ejemplificar, y la depresión de 1929 a 1933 no sólo mostró — lo anterior sino que enseñó que existen condiciones dentro de la economía de libre empresa y que, por muy alto que sea el nivel de tasas impositivas, la baja en la actividad de los negocios hará imposible equilibrar el presupuesto; lo que es peor aún, las altas — tasas impositivas pueden provocar un mayor decrecimiento del gasto privado, cualquiera que sea la actividad del Estado, pues no existe ninguna reciprocidad entre el gasto del gobierno — erogaciones — anticíclicas — y la respuesta del sector privado. Es decir, la medida de balancear el presupuesto, además de ser inútil, lo único que provoca es un mayor volumen de desempleo, con graves consecuencias". (67)

En tiempos de guerra los déficit son necesarios, porque financiar los gastos bélicos con impuestos es muy gravoso, muchas veces se — recurre al financiamiento con el aumento de circulante.

Keynes plantea la necesidad de mantener un cierto nivel de ocupación, la economía debe tender al empleo completo, y contrarrestar — las fluctuaciones económicas. El Estado es un elemento estabilizador y debe manejar el gasto global, el gasto privado debe complementarse con el público, el Estado puede canalizar su gasto para — mantener la demanda y el empleo. Keynes atacó el presupuesto equilibrado, aunque en forma vaga, apoyó los gastos para préstamo como un medio de elevar la demanda global, aunque nunca se enfrentó al problema de la deuda.

La expansión deliberada de las tenencias de activos monetarios — a través de un déficit gubernamental financiado por el banco central era aceptado por Keynes.

(67) Benjamín Retckiman. Teoría de las finanzas públicas. op. cit. página 342.

Para los hacendistas modernos (no clásicos), los clásicos exageraban los peligros del déficit presupuestario, argumentan que la deuda pública no representa necesariamente una carga insostenible, en virtud de que las rentas privadas pedidas en préstamo por el Estado, se invierten comúnmente en actividades productivas, creando, lo que se ha denominado "efecto multiplicador de la inversión". La economía se acelera con la canalización de recursos para el Estado, causando un crecimiento de la renta nacional, cuantitativamente mayor al de la deuda pública. Para Duverger, conocido politólogo francés, el peso real de la deuda no aumenta, sino que disminuye, ya que le permite al Estado asegurar el servicio de amortización mediante el aumento de rendimientos fiscales que resulta del aumento de la producción y las rentas.

Dentro de esta lógica, la emisión de billetes no necesariamente conduce a la inflación, si se cuida que los recursos obtenidos por esta vía se utilicen en inversiones esencialmente productivas.

Más importante que el equilibrio presupuestario es el equilibrio económico general. Se puede considerar como balanceada una economía cuando el gasto (público y privado) es el suficiente para mantener al país en el nivel de empleo completo, dando por resultado el presupuesto económico de la Nación, que no toma en cuenta los superávit o déficit de caja (en efectivo), que en el sentido más primitivo es el que se quiso llamar presupuesto equilibrado cuando este sistema fue primeramente proyectado.

La doctrina moderna se pronuncia por el déficit presupuestario, considerando que lo importante no es mantener el equilibrio entre gastos e ingresos, sino fundamentalmente, salvar el equilibrio económico general de la Nación, combatiendo las crisis económicas, aprovechando las coyunturas, propiciando el empleo, redistribuyendo el ingreso, y atacando los embates de los ciclos económicos.



Existen algunas posiciones intermedias, una acepta la alternancia entre déficit y superávit anuales, de tal manera que en el mediano-plazo se compensen.

Otra posición considera 3 normas fundamentales para el presupuesto: la primera señala que los gastos totales del gobierno deben ser cubiertos por lo que podría definirse como entradas ordinarias, que son los impuestos.

La segunda norma consiste en que las erogaciones corrientes deben ser iguales a la tributación, mientras los gastos de capital serán cubiertos por medio del empréstito gubernamental.

La tercera norma dice que el financiamiento de los gastos gubernamentales toma en cuenta solamente los efectos que desea producir en el sector privado, ya sea su inversión o en su consumo.

El Comité de desarrollo económico de Estados Unidos, que es una asociación de hombres de negocios de tendencia liberal, que creen que el sistema de libre empresa debe ayudar a encontrar un camino para conseguir la estabilidad económica en interés de su propia supervivencia, ha hecho una proposición llamada presupuesto de estabilización, basada en la idea de que el gobierno federal emplee una política fiscal compensatoria -déficit y superávit en varios años- cuya intervención sea moderada y sea flexible frente a las fluctuaciones del ingreso nacional.

A fin de cuentas la posición que se tome con respecto al presupuesto es una decisión política, ya que a través de éste se determina que bienes y servicios producir, con qué medios y quién se va a beneficiar con esta. El presupuesto es un instrumento para la manifestación de dichas decisiones, que refleja los resultados de la lucha política y estas decisiones son vaciadas en programas específicos.

En la elaboración del presupuesto es necesario comparar la urgencia política, social y económica de los diferentes programas y determinar en que tiempo y proyectos pueden ser programados para llevarlos a cabo.

Algunos renglones del presupuesto, como educación o salud, pueden ser considerados como gastos innecesarios o poco redituables, pero para otro sector pueden ser importantes desde el punto de vista no sólo social, sino económico, por ejemplo, la construcción de escuelas, permite educar a grandes núcleos de población y preparar mano de obra calificada, puede traer un notable impacto sobre el aumento de la productividad, que se traduce en reducción de costos, incremento en los salarios y en el ingreso de la comunidad, esto implicaría a su vez mayores entradas a través de impuestos, con los que se puede financiar la inversión.

Desde cualquier punto de vista que se estudie el presupuesto, hay una cuestión cierta, el presupuesto es una herramienta de política económica, que debe ser diseñado y manejado con honradez, y eficiencia, y no prestarse a malos usos.

Si puede existir déficit o no, depende del cristal con que se mira y los intereses políticos que se persigan.

## CAPITULO II

## AMPLITUD DE LA INTERVENCION ECONOMICA ESTATAL EN MEXICO.

¿Debe el Estado Mexicano participar en la economía del país? ¿En qué medida debe hacerlos?

La respuesta a estas preguntas no puede estar sujeta al criterio de particulares o de funcionarios públicos. Debe enmarcarse a lo que dictan las leyes de nuestro país, esencialmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley suprema que rige por un lado los derechos del hombre, y por otro la organización del Estado. (1) Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los que se derivan y están de acuerdo con ella, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la República Mexicana. (2)

El Estado es el Rector, el responsable, a cuyo cargo está el desarrollo nacional integral y la planeación, así como la conducción y orientación de la actividad nacional. (3)

(1) La Constitución Política de un país constituye la Ley Suprema que regula dos aspectos: los derechos del hombre y la organización del Estado. La Constitución al ser norma suprema de un país, debe regular el tipo de Estado que se pretende adoptar y la forma de gobierno que se elija para su desenvolvimiento. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial-Trillas. 5 edición. página 5.

(2) Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 33.

(3) Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución. Ibidem. Artículo 25 párrafo 1.

La rectoría del Estado significa que la forma de organización social que el Estado representa debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieran al desarrollo nacional. Este concepto de Estado rebasa el planteamiento de individualismo liberal del siglo pasado, propósito plasmado en la Carta Magna por los constituyentes de 1917.

Por desarrollo nacional debe entenderse el constante mejoramiento-económico, social y cultural del pueblo. Desarrollo no es solamente crecimiento económico o avance de las ramas de la producción o la tecnología: el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales - (4) El desarrollo para que sea integral no debe realizarse de manera desequilibrada con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que debe alcanzar íntegramente a todos los sectores de la sociedad.

El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución. (5)

La sociedad organizada entiende sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases sociales sin que esto implique la supresión de las libertades de los individuos, pero siempre subordinados al interés general.

Mediante su rectoría el Estado debe fomentar el crecimiento económico y el empleo para una más justa distribución del ingreso y de la riqueza. (6) La organización del Estado debe ser tal que asuma una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento, el cual debe a la vez ampliar las oportunidades de

(4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985. página 61.

(5) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25, párrafo 2.

(6) Ibidem. Artículo 25, párrafo 1.

trabajo. Esto es muy importante; por ejemplo, si se pretendiera sólo un crecimiento económico basado en tecnologías altamente sofisticadas que desplazarán mano de obra, estas medidas podrían considerarse contrarias a la Constitución, pues es claro que el desarrollo debe alcanzarse mediante el fomento del empleo. (7)

El desarrollo del país debe ser equilibrado porque de otra manera tendría a concertar la riqueza en pocas manos, contrario al señalamiento constitucional de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Para el fomento del crecimiento económico y del empleo el Estado puede intervenir de manera directa o bien participando con el sector social y privado. Para el fomento económico el Estado puede y debe -- tomar bajo su responsabilidad ciertas empresas, ramas de la producción o áreas productivas, puesto que de otro modo sería imposible cumplir su función rectora. Para llevar a efecto el fomento del empleo, debe crear y conservar empleo, sea mediante inversión, incentivos, fomentos, etc., y los empleos pueden ser altamente productivos o no serlo. Para una más justa distribución del ingreso y la riqueza el Estado debe utilizar todos los mecanismos a su alcance: política salarial impositiva, fiscal, presupuestal, comercial, etc.

Sería muy difícil que absolutamente todas las ramas económicas estuvieran bajo responsabilidad estatal, sin embargo hay ciertas áreas que son de exclusiva custodia pública. Además existen una serie de -- áreas que son de cargo únicamente del Estado, son las llamadas áreas estratégicas. El Gobierno Federal tendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan en estas áreas. (8)

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. -- op. cit. página 63.

(8) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y control sobre los organismos que en sus caso se establezcan. -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25, -- párrafo 4.

Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor, por sus escasez, o por su uso específico para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo nuestra independencia. (9)

El hecho que el gobierno federal tenga no sólo la propiedad sino el control sobre dichas áreas y organismos implica que la toma de decisiones y formas de administración constituyan un acto público.

Con los sectores social y privado, el Estado podrá participar, impulsando y organizando las áreas prioritarias de desarrollo. (10)

Por áreas prioritarias deben entenderse aquellas que de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, que ejercen individuos en lo particular, de manera directa a través de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedad. El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en propiedad social, formas de apropiación colectiva como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, etc.

Los particulares llamados sector privado, junto con el sector social con el apoyo del Estado, éste debe impulsarlos, sujetándolos siempre a las modalidades que dicte el interés público. (11) Este apo-

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. página 64.

(10) Asimismo podrá participar (el sector público) por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 15, párrafo 5.

(11) Bajo criterios de equidad social y productiva se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Ibidem. Artículo 25, Párrafo 6.

yo se dará sobre criterios de equidad social y de productividad. Por equidad social debe entenderse la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio en el desarrollo y que no beneficien a una u otra parte de la sociedad en menoscabo de la otra. (12) La productividad significa el rendimiento óptimo de los recursos disponibles. Los recursos productivos deben emplearse con un sentido social al señalarse que su uso entenderá al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente. (13)

Como un primer acercamiento a las respuestas que buscamos, podemos afirmar que el Estado no sólo puede intervenir en la actividad económica nacional, sino que es su obligación constitucional. Y debe fomentar el desarrollo nacional integral, procurar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza para asegurar el equilibrio entre los individuos y clases sociales.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de éstas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (14) Sin embargo el Estado se reserva el derecho de llevar al cabo expropiaciones, siempre y cuando sean por causa de utilidad pública y mediante indemnizaciones. (15)

(12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. página 64.

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, párrafo 6.

(14) Ibidem. Artículo 27, párrafo 1.

(15) Las expropiaciones, sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnizaciones, Ibidem. Artículo 27, párrafo 2.

Corresponde a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, para lograr el desarrollo integral del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. (16)

El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible en los siguientes renglones económicos:

- Recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas;
- Minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como:
  - \* Minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria.
  - \* Yacimientos de piedras preciosas,
  - \* Yacimientos de sal de gema,
  - \* Salinas formadas directamente por las aguas marinas,
  - \* Productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando en su explotación se necesiten trabajos subterráneos,
  - \* Combustibles minerales sólidos,
  - \* Petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. (17)

Son también propiedad de la Nación:

- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional,
- Las aguas marinas interiores,

(16) Ibidem. Artículo 27, párrafo 3.

(17) Ibidem. Artículo 27, párrafo 4.



- Las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, -
- Las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén -  
ligados directamente a corrientes constantes,
- Las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos,
- Las aguas de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio -  
nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra, o cruce la línea divisora de la República,
- Las aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisoras de dos o más entidades, o entre la República o un país vecino, o cuando el límite entre las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas, o a la -  
República con un país vecino,
- Las aguas de los manantiales que broten de las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riveras de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional,
- Las aguas que se entraigan de las minas, y los cauces, lechos o --  
riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que -  
fija la ley. (18)

La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos mencionados puede hacerse por particulares o sociedades constituidas --  
conforme a las leyes mexicanas, por medio de concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas mencionadas. (19)

(18) Ibidem. Artículo 27, párrafo 5.

(19) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trate por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones -  
que establezcan las leyes. Ibidem. Artículo 27, párrafo 6.

Tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, su explotación será exclusiva de la Nación. (20) Corresponde igualmente a ésta generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, aprovechando los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. (21)

El aprovechamiento de los combustibles nucleares para generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos es competencia de la Nación. (22)

Además del control de éstos recursos naturales el Estado tiene amplia intervención en el área rural del país, debe legislar la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización se consideran de interés público. (23) -

En este sentido se deben dictar las medidas necesarias para el ordenamiento de los asentamientos humanos, el establecimiento adecuado de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, con fines a la ejecución de obras públicas, así como regu-

(20) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido líquido y gaseoso, o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Ibidem. Artículo 27, párrafo 6.

(21) Ibidem. Artículo 27, párrafo 6.

(22) Corresponde también a la nación, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. Ibidem. Artículo 27, párrafo 7.

(23) XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. Ibidem. Artículo 27, fracción XX.

lar planificadamente la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Concerniente a la regulación de la propiedad territorial el Estado debe dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, la explotación y organización colectiva de ejidos y comunidades, para el desarrollo y explotación de la pequeña propiedad agrícola. En síntesis debe fomentar la agricultura, evitando la destrucción de los recursos naturales y procurando que la propiedad pueda sufrir daños en perjuicio de la sociedad. (24)

En México están prohibidos los monopolios y las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos, incluyendo las prohibiciones a título de protección a la industria. (25) Sin embargo -- existen doce renglones económicos de exclusiva competencia estatal, -- que en los hechos constituyen monopolios, aunque las leyes afirmen -- lo contrario, es decir, las leyes mexicanas prohíben los monopolios, pero para que el Estado ejerza sus funciones monopoliza ciertas -- áreas económicas, de manera exclusiva, pero legalmente se justifica calificando que las funciones del Estado de ninguna manera pueden constituir monopolios, aunque sí lo sean. (26) Las áreas a que nos referimos son las siguientes:

- Acuñación de moneda,

(24) Ibidem. Artículo 27, párrafo 3.

(25) En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo 1.

(26) No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telegráfos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; mineras radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Ibidem. Artículo 28, párrafo 4.

- Correos,
- Telégrafos,
- Radiotelegrafía,
- Comunicación vía Satélite,
- Emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal,
- Petróleo y demás hidrocarburos,
- Petroquímica básica,
- Minerales radioactivos.
- Generación de energía nuclear,
- Electricidad,
- Ferrocarriles.

Estas son las llamadas áreas estratégicas, el control de éstas áreas se realizará mediante los organismos y empresas que se requieran para su eficaz manejo, en el caso de las actividades prioritarias participará con los sectores social y privado. (27)

El servicio público de banca y crédito también está exceptuado de sancionarse como monopolio, aunque de hecho lo constituya, este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones reglamentariamente legisladas.. (28)

(27) El Estado contará con los organismos y empresas que se requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo a las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. Ibidem. Artículo 28, párrafo 6.

(28) Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. Ibidem. Artículo 28, párrafo 5.

En el caso de los servicios públicos, el Estado sujetándose a las leyes podrá en casos de interés general concesionar la prestación de estos servicios o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que la misma ley señale, como en el caso de las anteriormente citadas. (29)

Y refiriéndose a las actividades prioritarias las leyes aceptan que se otorguen subsidios, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. (30) -- Aunque esto podría resultar contradictorio con la primera parte del mismo artículo 28, donde prohíbe los privilegios de diversa índole como las exenciones de impuestos, que podría resultar una forma de subsidio.

El servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones y no será objeto de concesión a particulares. (31) Sin embargo es por todos conocido que hasta el año 1982, la banca vino funcionando como propiedad de particulares. Es en este año cuando se decreta la Estatización de la banca privada, y se señala que el servicio público de banca y crédito es un servicio de interés social y de orden público, por tanto se expropián las instituciones de crédito privadas por causas ---

(29) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. Ibidem. Artículo 28, párrafo 9.

(30) Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente a las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. Ibidem. Artículo 28, párrafo 11.

(31) Ibidem. Artículo 28, párrafo 5.

de utilidad pública. (32)

Las instituciones de crédito, los bancos, dejan de ser sociedades anónimas para convertirse en Instituciones nacionales de crédito. (33)

(32) Que con objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública, los bienes de las instituciones de -- crédito privadas. Decreto que establece la Nacionalización de la -- Banca Privada. Publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1 y 2 de septiembre de 1982. Legislación Bancaria.

(33) Decreto mediante en cual se dispone que las instituciones de - crédito se enumeran operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito. Las instituciones que se incluyen en el decreto fueron las siguientes sociedades anónimas:

Actibanco Guadalajara, S.A.  
 Banca Confía, S.A.  
 Banca Cremi, S.A.  
 Banca de Provincias, S.A.  
 Banca Serffin, S.A.  
 Bancam, S.A.  
 Banco ABOUMRAD, S.A.  
 Banco B.C.H., S.A.  
 Banco del Atlántico, S.A.  
 Banco del Centro, S.A.  
 Banco Continental, S.A.  
 Banco de Crédito y Servicios, S.A.  
 Banco Ganadero, S.A.  
 Banco Latino, S.A.  
 Banco Longoria, S.A.  
 Banco Mercantil de Monterrey, S.A.  
 Banco Monterrey, S.A.  
 Banco Nacional de México, S.A.  
 Banco del Noroeste, S.A.  
 Banco Occidental de México, S.A.  
 Banco Popular, S.A.  
 Banco Regional del Norte, S.A.  
 Banco Sofimex, S.A.  
 Bancomer, S.A.  
 Crédito Mexicano, S.A.  
 Multibanco Comermex, S.A.  
 Multibanco Mercantil de México, S.A.  
 Probanca Norte, S.A.  
 Unibanco, S.A.  
 Banco Comercial del Norte, S.A.  
 Banco del Interior, S.A.  
 Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.

Consecuentemente se establece por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la transformación de dichas instituciones de crédito en organismos públicos descentralizados.(34) No obstante esto nunca fue llevado a la práctica, las Cámaras legislativas y el Poder Ejecutivo cambiaron su disposición (hubo cambio de administración pública) y nunca instrumentaron lo conducente, no obstante era una orden perfectamente clara: crear organismos descentralizados en aquellos sitios donde el Estado preste el servicio público de banca y crédito.

Es hasta pasados cuatro años en 1986 cuando reforman la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, e invalidan la orden referida sustituyendo la creación de organismos descentralizados de banca y crédito por una clasificación de las empresas de participación.

Banco Regional del Pacífico, S.A.  
 Banco Panamericano, S.A.  
 Banco de Comercio, S.A.  
 Banco Provincial del Norte, S.A.  
 Banco de Tuxpan, S.A.  
 Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.  
 Corporación Financiera, S.A.  
 Financiera Crédito de Monterrey, S.A.  
 Financiera de León, S.A.  
 Promoción y Fomento, S.A.  
 Financiera de Crédito Mercantil, S.A.  
 Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.  
 Financiera del Noreste, S.A.  
 Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.  
 Banco Comercial Capitalizador, S.A.  
 Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.  
 Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.  
 Banco General de Capitalización, S.A.  
 Banco Popular de Edificación y Ahorros, S.A.  
 Hipoteca del Interior, S.A.

(34) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el auxilio del Comité Técnico Consultivo, propondrá oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones mencionadas a efecto de que se constituyan como organismos públicos descentralizados. Ibidem. Artículo segundo.

estatal mayoritaria que incluye a las sociedades nacionales de crédito, así como a las organizaciones nacionales de crédito y a las instituciones nacionales de seguros y fianzas. (35)

¿Por qué no se cumplió el mandato de crear organismos descentralizados de banca y se prefirió considerarlos empresas, a pesar de que prestan un servicio público, tal como lo manda la ley de entidades - paraestatales?. (36) No sabemos que motivó tal decisión, las autoridades tuvieron cuatro años para instrumentar los organismos y sin embargo nada explicaron al respecto.

Actualmente el servicio público de banca y crédito es prestado -- exclusivamente por instituciones de crédito con el carácter de sociedades nacionales de crédito. (37)

(35) Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, ... Artículo 46, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada a partir del 26 de abril de 1986.

(36) Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Artículo 14. Ley de Entidades Paraestatales.

(37) El servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter -- de sociedad nacional de crédito, en los términos de la presente -- ley. Artículo 2. Ley reglamentaria del servicio público de banca -- y crédito.



Sólo estas sociedades pueden dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación tentable en el mismo. (38) La banca es el depositario y custodio de los recursos del público.

Otra área privativa del Estado es la emisión de moneda. Para desarrollar esta función existe el organismo público descentralizado llamado Banco Central de la Nación, y tiene por facultades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general al sano crecimiento de la economía nacional. (39)

También la acuñación de moneda es una función exclusiva del Estado y para desarrollarla existe el organismo descentralizado de la administración pública federal llamado Casa de Moneda de México. (40)

(38) Para los efectos de lo previsto en el quinto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta ley, sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados. Ibidem. Artículo 82.

(39) La presente ley es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propio, denominado Banco de México.

El organismo mencionado es el Banco Central de la Nación y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional. Artículo 1. Ley orgánica del Banco de México.

(40) La acuñación de moneda es una función que ejerce de manera exclusiva el Estado en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes y decretos del Congreso de la Unión, y conforme a las políticas y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Artículo 1. Ley de la casa de moneda de México.

cuyo objeto es la acuñación de moneda de curso legal en el país. (41)

Entre otras capacidades del Estado en materia de finanzas y valores se encuentra la de regular la oferta pública de valores, la cual ejerce por medio de la Ley del Mercado de Valores, por ésta el Estado deberá procurar el desarrollo equilibrado del mercado de valores y una sana competencia del mismo. (42)

La oferta pública es la que se haga por algún medio de comunicación masiva o a persona indeterminada para suscribir, enajenar o -- adquirir títulos o documentos (43) del siguiente tipo: las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa. (44)

Es por medio del Registro Nacional de Valores e Intermediarios y de la Comisión Nacional de Valores, que el Estado puede regular el mercado de valores. La comisión nacional de valores es el organismo encargado de regular el mercado de valores, y de vigilar la observancia de las leyes del mercado. (45)

(41) Para el ejercicio de la función de acuñación de moneda, se -- crea un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Casa de Moneda de México. Ibidem. Artículo 2.

(42) La presente ley regula, en los términos de la misma, la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de éstos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.

En la aplicación de la presente ley dichas autoridades deberán -- procurar el desarrollo equilibrado del mercado de valores y una sana competencia del mismo. Artículo 1. Ley del Mercado de valores.

(43) Ibidem. Artículo 2. párrafo 1.

(44) Son valores las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa. Ibidem. Artículo 3. Párrafo 1.

(45) Ibidem. Artículo 40.

Entre las funciones de esta Comisión resaltan las siguientes:

- a) Vigilar e inspeccionar el funcionamiento de las casas de bolsa y bolsas de valores;
- b) Dictar medidas de carácter general relativas al establecimiento de índices que relacionen la estructura administrativa y patrimonial de las casas de bolsa, con su capacidad máxima para realizar operaciones autorizadas legalmente, considerando el volumen y el riesgo de las operaciones, los intereses del público inversionista y las condiciones prevalecientes en el mercado;
- c) Dictar disposiciones de carácter general a las casas de bolsa y bolsas de valores para que se ajusten sus operaciones a la legislación respectiva, así como a sanos usos y prácticos del mercado;
- d) Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en el mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos y prácticas;
- e) Intervenir administrativamente a las casas de bolsa y bolsas de valores, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro la solvencia, estabilidad o liquidez;
- f) Vigilar e inspeccionar el funcionamiento de las instituciones para el depósito de valores, así como autorizar y vigilar sistemas de compensación de información centralizada y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o perfeccionar el mercado de valores. (46)

La comisión nacional de valores es órgano de consulta del gobierno federal y de los organismos descentralizados en materia de valores, y su junta de gobierno está integrada por vocales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la comisión nacional bancaria y la de seguros, el Banco de México, y la sociedad nacional de crédito. (47)

(46) Ibidem. Artículo 41.

(47) Ibidem. Artículo 41, fracción XIII.

Con respecto a los servicios que presta esta comisión, se considera de interés público los procedimientos de autorización, registro, inspección y vigilancia intervención, suspensión y cancelación de autorizaciones y registros mencionados en la ley del mercado de valores. (48)

Se declara de interés público la prestación a través de instituciones para el depósito de valores, del servicio destinado a satisfacer necesidades de interés general relacionadas con la guarda, administración, compensación y transferencia de valores. (49)

Para llevar al cabo la prestación de este servicio se creó el día 12 de mayo de 1978 el organismo descentralizado llamado Instituto para el Depósito de Valores, encargado de prestar servicios de guarda administración, compensación, liquidación y transferencia de valores. (50) Dicha creación está en concordancia de forma y fondo, se trata de un servicio público que se atenderá a través de un organismo descentralizado. (51) Pero posteriormente se reforma la Ley del Mercado de Valores y se establece que la prestación del servicio de interés público referente a la guarda y administración de valores, será llevada al cabo por sociedades que gocen concesión del gobierno federal. (52)

(48) Ibidem. Artículo 50, párrafo 1.

(49) Ibidem. Artículo 54.

(50) Considerando. Que por decreto del Congreso de la Unión publicado el 12 de mayo de 1978 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó la Ley del Mercado de Valores a fin de establecer el organismo descentralizado Instituto para el Depósito de Valores, encargado de prestar servicios de guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores. Acuerdo que señala las bases de la disolución y liquidación del Instituto para el Depósito de Valores. párrafo 1. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1987.

(51) Ley de Entidades Paraestatales. Artículo 14.

(52) Que mediante decreto del propio Congreso de la Unión expedido el 29 de diciembre de 1986, por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, se dispuso que dichos servicios son de interés público y deberán ser prestados por instituciones para el depósito de valores, las cuales serán sociedades que gocen de concesión del Gobierno Federal. Acuerdo que señala las bases de la disolución y liquidación del Instituto para el Depósito de Valores, párrafo 2. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1987.

Las instituciones para el depósito de valores deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, y están sujetas a la Ley General de Sociedades Mercantiles. (53)

Estas instituciones tienen por objeto la prestación del servicio de depósito de valores, títulos y documentos a ellos asimilables que reciben de casas de bolsa, bolsas de valores, instituciones de crédito, de seguros, de fianzas y de sociedades de inversión y de títulos o documentos de las personas o entidades mencionadas anteriormente. (54)

De esta sencilla manera se disuelve y liquida el organismo descentralizado Instituto para el Depósito de Valores, y se ordena transmitir a la sociedad concesionaria los asuntos, archivos, clientela, instalaciones y equipos relacionados con el objeto materia de concesión. (55) La concesión se otorgo a "S.D. INDEVAL, S.A de C.V., Institución para el Depósito de Valores, la cual inició sus operaciones en día primero de octubre de 1987. (56)

(53) Ley de mercado de valores. Artículo 56.

(54) Ibidem. Artículo 57.

(55) Que de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto citado, cuando inicie sus operaciones una de dichas sociedades dará comienzo la disolución y liquidación del citado organismo descentralizado y con la oportunidad debida, éste deberá transmitir a la sociedad concesionaria los asuntos, archivos, clientela, instalaciones y equipos relacionados con el objeto materia de concesión. Acuerdo que señala las bases de la disolución y liquidación del Instituto para el Depósito de Valores, párrafo 3. -- op. cit.

(56) El Instituto para el Depósito de Valores, con la intervención de la Contraloría Interna de la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público), de la Comisión Nacional de Valores, del liquidador y del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la debida anticipación a "S.D. INDEVAL", S.A. de C.V., Institución para el Depósito de Valores, la clientela, bienes, instalaciones, equipos y archivos, a fin de que ésta inicie sus operaciones el día 1º de octubre de 1987. Ibidem. fracción quinto.

Para la liquidación del organismo se designó al "Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito". (57).

Las razones para desaparecer este organismo descentralizado, así como las modificaciones a la ley del mercado de valores, de las cuales se originó la liquidación, no aparecen publicadas en las fuentes consultadas al pie de página. No sabemos si las razones para tomar dicha decisión responden al interés de un grupo de particulares de obtener ingresos y ganancias usurpando funciones de nuestros gobernantes por brindar mejores y más eficientes servicios de interés público.

Aunque bastaría con el estudio de estos puntos para afirmar el deber del Estado de regir la economía del país, analizaremos los servicios que se prestan en el área de comunicaciones y transportes para ver de que manera se da en este campo la intervención estatal.

Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que en ellos operan están sujetas exclusivamente a los Poderes Federales.

El Ejecutivo ejerce sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dichas facultades abarcan, en forma resumida, la construcción, mejoramiento, conservación y explotación, inspección y vigilancia de las vías generales de comunicaciones. (58) Además:

- Todo lo referente al otorgamiento y rescisión de las concesiones, contratos y permisos que se otorgan para las vías generales de comunicación.
- A las expropiaciones y registros,
- A la venta de vías generales de comunicación y medios de transporte, así como todas las cuestiones que afectan su propiedad,

(57) Se designa liquidador del Instituto para el Depósito de Valores al "fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito", para lo cual el consejo directivo del citado Instituto procederá a conferirle las facultades que requiera para el desempeño de su encargo. Ibidem. fracción segundo.

(58) Ley de vías generales de comunicación. Artículo 3. párrafo 1.

- A toda cuestión relacionada a su explotación y su administración. (59)

Las vías generales de comunicación son las siguientes:

- Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el derecho internacional.
- Las corrientes flotables y navegables y sus afluentes cuando su desembocadura sea en el mar, lagos, lagunas o esteros que sirva - límite al territorio nacional o a dos o más entidades federativas cuando pasen de una entidad a otra, o cuando crucen la línea divisoria con otro país.
- Los lagos, lagunas y esteros flotables o navegables que se comuniquen permanentemente con el mar, cuando pasen de una entidad a otra, cuando crucen la línea divisoria con otro país, o cuando su vaso sirva de límite al territorio nacional o a dos o más entidades federativas.
- Los canales destinados a la navegación en circunstancias similares a las corrientes y los lagos navegables.
- Los ferrocarriles cuando comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas, cuando todo o en parte estén dentro de la zona fronteriza de 100 kilómetros o una faja de 50 kilómetros a lo largo de las costas, exceptuando las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones.
- Los ferrocarriles particulares cuando sean auxiliares de una explotación industrial y hagan servicio público, además de los construidos en su totalidad o en su mayor parte por la Federación; así mismo los ferrocarriles que entronquen con alguno de los mencionados anteriormente siempre que presten servicio público.
- Los tranvías.
- Los caminos cuando entronquen con alguna vía de país extranjero,-

(59) Ibidem. fracciones III a XIII.

- o comuniquen a dos o más entidades federativas entre sí, y cuando en su totalidad o en parte sean construidas por la Federación.
- Los puentes construidos o que se construyan sobre líneas divisorias internacionales, o bien sobre vías generales de comunicación sobre corrientes de jurisdicción general.
  - El espacio nacional en que transiten las aeronaves.
  - Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de 100 kilómetros o de la faja fronteriza de 50 kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado y conecten con las redes de otro, o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros; o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación, o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operan con permiso, contrato, o concesión de la Federación.
  - Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas cuando se utilizan para verificar comunicaciones, signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza; y
  - Las rutas de servicio postal. (60)

Las partes integrantes de las vías generales de comunicación son: Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas; también lo son los terrenos y aguas necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras integrantes de las vías generales de comunicación. (61)

Las vías generales de comunicación son de utilidad pública, por tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en nombre del Ejecutivo puede llevar a cabo la expropiación de terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para construir, establecer reparar o mejorar las vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias o accesorios. (62)

(60) Ibidem. Artículo 1.

(61) Ibidem. Artículo 2.

(62) Ibidem. Artículo 21, párrafo 1.



Al ser de utilidad pública la construcción, mejoramiento y explotación de las vías generales de comunicación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe elaborar los primeros quince días del mes de enero de cada año, un programa de trabajo en esta materia, -- el cual deberá hacerse del conocimiento del público, y debe responder a las necesidades de la economía nacional. (63)

Los particulares pueden participar en la construcción o explotación de las vías generales de comunicación, siempre y cuando obtengan concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (64) La excepción la constituyen los servicios públicos de telégrafos, radiotelegráficos, y de correos, cuya prestación queda reservada al Gobierno Federal o a los Organismos Descentralizados que se establezcan para dicho fin. Lo mismo sucede en el caso del establecimiento de sistemas de satélite, así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación vía satélite. (65)

(63) La construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público, a cuyo efecto la Secretaría de Comunicaciones publicará, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el programa de trabajos correspondientes, debiendo ajustarse al referido plan a las bases generales. Ibidem. párrafo 2.

(64) Ibidem. Artículo 8.

(65) La prestación de los servicios públicos de telégrafos, radiotelegráficos y de correos, queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados que se establezcan para dicho fin.

También quedan reservados en forma exclusiva al Gobierno Federal, el establecimiento de los sistemas de satélites, su operación y control, la prestación del servicio público de conducción de señales por satélite; así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación vía satélite. Ibidem. Artículo 11, párrafo 1 y 2.

Al ser las vías generales de comunicación donde se realizan los -- servicios públicos, se consideran de utilidad públicas y están sujetas al interés público. (66)

Aunque algunas vías generales de comunicación puedan ser concesionadas de las tarifas para el cobro de los servicios, las cuales serán aprobadas o registradas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (67) Lo mismo sucede con los documentos que forman las bases constitutivas de las sociedades que explotan las vías, así -- como los reglamentos y estatutos de sus relaciones con el público. (68)

Además el Gobierno Federal tiene el derecho de recibir una participación en los ingresos que obtengan estas sociedades y empresas, por la explotación de los servicios concesionados. (69) Aparte de -- especificar reducciones del cincuenta por ciento en los precios de los servicios que prestan las empresas cuando sean utilizadas por -- el Gobierno Federal, y una reducción del quince por ciento en las --

(66) La Secretaría de Comunicaciones está facultada para introducir a las condiciones conforme a las cuales se haga el servicio público en las vías generales de comunicaciones y medios de transporte ya establecidos, todas las modalidades que dicte el interés del mismo. Ibidem. Artículo 51, párrafo 1.

(67) Ibidem. Artículo 55.

(68) Las bases constitutivas de las sociedades que exploten vías generales de comunicación, los estatutos y reglamentos de sus relaciones con el público, se someterán a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones. Sin este requisito no podrán surtir efecto alguno, por lo que se refiere a la explotación de la vía de que se trata. Ibidem., Artículo 86.

(69) El Gobierno Federal tendrá el derecho de percibir una participación en los ingresos que obtengan las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte por la explotación de los -- servicios concesionados, Dicha participación se fijará en las mismas concesiones o permisos. Ibidem. Artículo 110.

cuotas cobradas por las líneas de navegación aérea. (70)

Otra obligación de las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte - a excepción de las líneas aéreas- es conducir gratuitamente las correspondencias postales de la primera a la cuarta clase. En cuanto a la correspondencia de quinta clase y - de tipo express, y otros tipos, el Gobierno Federal pagará a las -- empresas ferrocarrileras un cincuenta por ciento menos de su tarifa. (71)

Dichas empresas también están obligadas a que transiten gratuitamente sobre sus vías los vehículos ligeros que sean necesarios para los servicios de vigilancia, inspección y conservación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o para los transpotes urgentes de la misma. (72)

Por su parte las empresas telefónicas, ferrocarrileras y las que tengan líneas telegráficas o telefónicas como servicios auxiliares, están obligadas a permitir la instalación gratuita en sus postes y ductos, de las líneas propiedad del Gobierno Federal. (73)

(70) El Gobierno Federal tendrá derecho a una reducción del cincuenta por ciento en los precios de toda clase de servicios que - cobren al público las empresas de vías generales de comunicación y las de servicios auxiliares o conexos a éstas. Ibidem. Artículo 102 párrfo 1.

Las líneas de navegación aérea están obligadas a hacer una reducción del quince por ciento en las cuotas que fijen las tarifas vigentes aplicables al público. Ibidem. Artículo 103.

(71) Por el término de la concesión, las vías generales de comunicaciones y medios de transporte, con excepción de las líneas aéreas, están obligadas a conducir gratuitamente las correspondencias postales de la primera a la cuarta clases a que se refiere el capítulo segundo, libro sexto, de esta ley.

Respecto a la de quinta clase para los puntos ligados por ferrocarril las tarifas deberán ser iguales a las de express, y el Gobierno Federal pagará a las empresas de transporte el cincuenta por -- ciento de las tarifas express; los bultos postales, entre puntos no ligados por ferrocarril, serán conducidos gratuitamente. Cuando los bultos postales, se transporten por más de una línea ferrocarrilera el cincuenta por ciento se dividirá proporcionalmente entre las líneas que lo transporten. Ibidem. Artículo 104.

Por otro lado, estas empresas están obligadas a contribuir para -- los gastos de servicio de inspección, y en el transporte de los inspectores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (74)

En forma resumida podemos enumerar cinco grandes áreas sujetas a -- control estatal:

I. Comunicaciones terrestres. Están integradas por:

a) ferrocarriles y tranvías que presten servicio público:

b) caminos, la explotación de los caminos de jurisdicción fede -- ral constituye el servicio público de autotransporte, este ser -- vicio incluye:

i) transporte de personas, con servicio de primera, de segunda y exclusivo de turismo.

ii) transporte de carga, incluyendo servicio de carga y de ex -- press.

iii) transporte de personas y de carga, y servicio mixto.

c) puentes.

II. Comunicaciones por agua. Abarcando:

a) transporte de pasajeros.

b) transporte de carga.

c) pesca.

d) remolque y dragado.

e) salvamento y demás trabajos relacionados con este tipo de -- comunicaciones o con las de los puertos.

En las comunicaciones por agua también se incluyen como utilidad pública el establecimiento y explotación de astilleros, diques y -- varaderos.

(72) Ibidem. Artículo 108.

(73) Ibidem. Artículo 106.

(74) Ibidem. Artículo 123.

III. Comunicaciones por aire. El transporte aéreo constituye servicio público, distinguiéndose las aeronaves civiles y del Estado. Estas últimas son las de propiedad de la Federación, de los Estados, de los municipios o de los Organismos Descentralizados.

Es función de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes -- controlar el tránsito aéreo, los servicios de meteorología, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayudas a la navegación -- aérea.

Se consideran de utilidad pública:

- a) el establecimiento de fábricas de aeronaves, motores, accesorios, y de talleres aeronáuticos.
- b) las escuelas y centros de investigación aeronáuticos.
- c) los clubes aéreos y de aeromodelismo. (75)

IV. Comunicaciones eléctricas. La red nacional de comunicación eléctrica, está integrada por las instalaciones pertenecientes a la Federación y destinadas al servicio público. Son servicios de dicha red, la expedición de telegramas, giros, la transmisión de conferencias, cotizaciones mercantiles, comunicaciones telegráficas, además de los servicios especiales, como el establecimiento de radio-experimentación científica, culturales, y de aficionados, los cuales requieren permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (76) La red nacional de comunicaciones eléctricas es propiedad de la Nación. (77)

El servicio público telefónico está también integrado -- a las comunicaciones eléctricas, así como el servicio de telefonemas, los despachos escritos proporcionados por las instala

(75) Ibidem. Artículo 367.

(76) Ibidem. Artículo 376 y 386.

(77) Ibidem. Artículo 386 y 393.

ciones de servicios especiales (por servicios especiales se entendiende las comunicaciones eléctrica auxiliares de las vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operan con permiso o con trato de la Federación), las instalaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación y de aficionados.

- V. Comunicaciones postales. Comprende la prestación del servicio público de correos, que está definido como la recepción, transportación y entrega de la correspondencia. (78) Esta área es estratégica y está reservada exclusivamente al Estado. La prestación del servicio público de telégrafos es actividad estratégica y también exclusiva del Estado. (79)
- a) el transporte de envíos, y correspondencia. (80)
  - b) el servicio de reembolso, (81)
  - c) el servicio de seguro postal, (82)
  - d) el servicio de acuse de recibo de envíos o de correspondencia registrados. (83)

(78) El servicio público de correos es un área estratégica reservada al Estado en forma exclusiva. Ley del servicio postal mexicano, Artículo 11.

(79) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo 4.

(80) Para el transporte de la correspondencia y de los envíos, se utilizará la vía más adecuada con el fin de lograr seguridad y rapidez. Si se requiere el organismo podrá contratar el transporte con terceros. Ley del Servicio postal Mexicano. Artículo 17.

(81) El servicio de reembolso consiste en la aceptación y conducción de correspondencia y envíos para entregarse al destinatario, previo pago de la cantidad que señale el remitente. Ibidem. Artículo 32.

(82) El servicio de seguro postal consiste en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, aún en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de correspondencia de los envíos o por faltantes averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado. Ibidem. Artículo 37.

(83) El servicio de acuse de recibido de envíos o de correspondencia registrados, consiste en recabar en un documento especial, la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y entregar ese documento al remitente, como constancia. Ibidem. Artículo 42, párrafo 1.

- e) el servicio de correspondencia con derechos por cobrar. (84)
- f) el servicio acelerado de correspondencia y envíos, (85)
- g) el servicio de almacenaje, (86)
- h) el servicio de cajas de apartado, (87)
- i) el servicio de giros postales, (88)
- j) el servicio de vales postales, (89)
- k) el servicio de aviso de pago de giros, (90)

(84) El servicio de correspondencia con derecho por cobrar requerirá permiso previo del organismo y consiste en que el permisionario proporcione a sus corresponsales sobres o tarjetas sin franquear, ordinario o registrado, para su entrega al propio permisionario quien pagará los derechos correspondientes al recibir las piezas a su consignación. Ibidem. Artículo 43.

(85) El servicio acelerado consiste en el manejo especial de correspondencia y envíos a efecto de apresurar su transporte y entrega. Ibidem. Artículo 44, párrafo 1.

(86) El servicio de almacenaje consiste en la conservación y guarda de correspondencia y de envíos que el público deposita en las oficinas postales. Este servicio se prestará en los términos y condiciones señaladas en las disposiciones reglamentarias. Ibidem. Artículo 46.

(87) El servicio de cajas de apartado, colocadas en las oficinas postales, consiste en el alquiler de casillas en donde depositan la correspondencia y envíos dirigidos a las personas que tengan derecho a recibirlos en ellas. Ibidem. Artículo 47.

(88) El servicio de giros postales consiste en la remisión de dinero a través de las oficinas postales, por medio de libramiento a favor de un beneficiario determinado. Estos libramientos pueden endosarse por una sola vez. Ibidem. Artículo 49.

(89) El servicio de vales postales consiste en la remisión de dinero por medio de libramientos a favor de beneficiarios determinados y con las denominaciones que fije el organismo. Estos vales no son endosables. Ibidem. Artículo 52.

(90) El servicio de aviso de pago de giros consiste en otorgar al solicitante una constancia del pago del libramiento. Ibidem. Artículo 57, párrafo 1.

l) el servicio de identificación postal, (91)

m) el servicio de franqueo. (92)

Otros servicios que están considerados de orden público e interés social son los servicios de Salud, que están definidos como todos los actos realizados en beneficio del individuo y de la sociedad en general, encaminadas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y la colectividad; éstos se consideran como servicios públicos de salud a la población en general cuando se presten en los establecimientos públicos de salud a la población del Distrito Federal, y de los habitantes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratitud fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios. (93)

El Sistema Nacional de Salud está integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto Federal como local, así como de los Órganos Desconcentrados del Departamento del

(91) El servicio postal de identificación consiste en la expedición de una cartilla a nombre de una persona física determinada, en la que se certifica la firma y demás datos asentados en ella corresponden a dicha persona. La vigencia de las cartillas de identidad será de cinco años a partir de la fecha de su expedición. Ibidem. Artículo 58.

(92) La venta de estampillas postales al público por parte de particulares, requerirá autorización del organismo en los términos de las disposiciones reglamentarias. Ibidem. Artículo 66.

(93) Servicios de Salud, a todas aquellas acciones que se realizan en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; éstos se considerarán como servicios públicos de salud a la población en el Distrito Federal que así lo requiera, regidos por criterios de universalidad. Ley de salud para el Distrito Federal. Artículo 2, fracción VIII.

Son servicios públicos a la población en general los que se presten en los establecimientos públicos de salud a los habitantes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratitud fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios. Ley general de salud. Artículo 34.



Distrito Federal, y de las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de Salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones. Tiene por objeto dar cumplimiento al derecho de protección de la Salud. (94)

Los servicios de salud que se prestan bajo estas circunstancias son las siguientes:

- a) prestación de servicios de atención materno - infantil,
- b) prestación de los servicios de planificación familiar,
- c) prestación de los servicios de salud mental,

Estos tres tipos de servicios tienen carácter prioritario.

- d) la atención médica que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias,
- e) la prevención y el control de la enfermedades bucodentales,
- f) la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud,
- g) la promoción del mejoramiento de la nutrición,
- h) la asistencia social a los grupos más vulnerables,
- i) la prestación de los servicios de educación para la salud,
- j) la prestación de los servicios de coordinación de la investigación para la salud,
- k) la prestación de los servicios de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre. (95)

La Secretaría de Salud tiene bajo su supervisión las siguientes áreas:

(94) Ley de salud para el Distrito Federal. Artículo 13. y Ley general de salud. Artículo 5.

(95) Ley de salud para el Distrito Federal. Artículo 6.

- 1) la salud ocupacional,
- 2) la prevención y control de enfermedades y accidentes,
- 3) la asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos.
- 4) los programas contra las adicciones, alcoholismo, tabaquismo, y - farmacodependencia,
- 5) el control sanitario de productos y servicios, así como su importación y exportación, incluyendo bebidas no alcohólicas y alimentos, bebidas alcohólicas, medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas. Y los establecimientos destinados al proceso de medicamentos, productos de perfumería y belleza, productos de aseo, tabaco, plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, equipos médicos, prótesis, órtesis, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos.
- 6) la publicidad en los renglones anteriores,
- 7) el control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos,
- 8) la sanidad internacional,
- 9) las autorizaciones y certificados sanitarios. (96)

Para la prestación de los servicios de Salud, el Estado puede -- pedir cuotas de recuperación, las que se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiendo eximir el cobro a aquellos carentes de recursos, o en las zonas de menor desarrollo económico y social. (97)

En cuando se refiere a salubridad local, es de competencia estatal, para el caso de la capital del país, la regulación y control

(96) Ley Federal de salud. Artículo 3.

(97) Ibidem. Artículo 36.

sanitario de las siguientes áreas, por medio del Departamento del -  
Distrito Federal:

- I) Mercado y Centros de Abasto, el primero considerado como sitio -  
público destinado a la compra venta de productos en general el -  
segundo como el sitio destinado al servicio público de abasto.
- II) Construcciones, edificios y fraccionamientos, excepto aquellos -  
cuya autorización este reservada a la Secretaría de Salud,
- III) Cementerios,
- IV) Limpieza pública,
- V) Rastros,
- VI) Agua potable y alcantarillado,
- VII) Reclusión y centros de readaptación social,
- VIII) Baños públicos,
- IX) Centros de reunión y espectáculos públicos,
- X) Peluquerías, salones de belleza, estéticas y demás establecimien-  
tos de esa índole,
- XI) Establecimientos dedicados a actividades industriales, comercia-  
les y de servicio, cuando no corresponda a la Secretaría de Salud,
- XII) Establecimientos de hospedaje,
- XIII) Transporte urbano y suburbano,
- XIV) Gasolineras,
- XV) Lavanderías, tintorerías, planchadurías y establecimientos simi-  
lares,
- XVI) Albergas públicas,
- XVII) Vendedores ambulantes. (98)

(98) Ley de salud para el Distrito Federal. Artículo 5.

Por su parte los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillados,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito. (99)

Hay un puerto importante que es necesario considerar, por ser un área importantísima para realización y consumo de las mercancías, - se refiere al abasto, es decir, la provisión de artículos destinados a atender las necesidades de un pueblo o ciudad.

Las centrales de abasto son definidas como el sitio público destinado al servicio público de carga y descarga, la conservación en frío y demás operaciones relativas a la compra -venta al mayoreo y medio mayoreo de productos en general. (100) A las actividades referentes al abasto de las necesidades de la población se le da la categoría de servicio público y está contemplada constitucionalmente la necesidad de intervención estatal encaminada a la distribución de productos básicos, dirigida hacia la eliminación de intermediaciones excesivas y reductos de acaparamiento con propósitos alcis -

(99) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, fracción III.

(100) Ley de salud para el Distrito Federal. Artículo 21, fracción II.

tas en precios. La ley tiene la misión de proteger a los consumidores y propiciar su organización en la defensa de sus legítimos intereses. Además el gobierno debe fijar las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular. (101)

El último servicio público que analizaremos será el de la Educación.

La Educación está considerada como una función social. (102) La educación que imparte el Estado, sus Organismos Descentralizados y los particulares, es un servicio público. (103) Y las inversiones que en materia educativa realice el Estado, sus Organismos Descentralizados y los particulares, se consideran de interés social. (104)

(101) Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materiales o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y proporcionará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo 3.

(102) EL Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infringan.

Ibidem. Artículo 3. fracción IX.

(103) Ley federal de educación. Artículo 3.

Los particulares podrán impartir educación en todos los tipos y -- grados, pero deberán obtener autorización expresa del poder público, -- éste se reserva a su vez el derecho de retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos a planteles particulares. (105) De tal modo que el Sistema Educativo Nacional está integrado por la Educación que imparte el Estado, sus Organismos Descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez -- oficial de estudio. (106)

El Congreso de la Unión tiene capacidad para legislar con objeto de unificar y coordinar la Educación en toda la República. (107) puede establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas ru rales, elementales, superiores, secundarias y profesioanles; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; es - cuelas prácticas de agricultura y de minería; de artes y de oficios, museos, bibliotecas, observatorios, demás instituciones referentes a la cultura general de los habitantes de la Nación, además de legis - lar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya - conservación sea de interés nacional.

(105) El Estado podrá retirar, discretamente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 3. fracción V.

(106) Ley Federal de educación. Artículo 19.

(107) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3. fracción IX.

Hasta aquí hemos estudiado las diversas áreas y campos de intervención económica estatal, como puede apreciarse son muchas y muy variadas, de una manera resumida podríamos enumerar las áreas estratégicas y prioritarias, las comunicaciones de diversa índole, los servicios públicos, el servicio público de banca y crédito, la salud, la educación, así como la regulación del mercado de valores y cambiario, lo que en su conjunto implica la conducción del desarrollo económico nacional bajo la rectoría del Estado.

Para completar y responder este panorama analizaremos las facultades que en materia económica tiene el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal.

Estas facultades se ejercen en diferentes aspectos de la vida económica nacional, y las podemos dividir en las siguientes.

Materia tributaria. En México las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes, los ciudadanos deben contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como del Estado y del Municipio en que tengan su residencia, de una manera proporcional a sus ingresos y equitativa con todos los mexicanos. (108) En el ámbito federal el Congreso señala las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. (109) Es de competencia del Congreso el establecimiento de contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación -

(108) Son obligaciones de los mexicanos:  
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Ibidem. Artículo 31, fracción IV.

(109) Ibidem. Artículo 73, fracción VIII.

de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo; (110) sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; -- sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

(110) Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que, en vetas, manchas masas o yacimientos, constituyan depósitos cuyanaturaleza sea digna a los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de mar y las salinas -- formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles -- minerales sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho -- internacional. Ibidem. Artículo 28, párrafo 4.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las -- aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o interminantemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras --- aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura con el mar; lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes o intermitentes y sus afluentes directos, o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad a otra, o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades, o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas, o a la República con un país vecino; las de los manantiales que brotan en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan -- de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores, en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y -- apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija en intereses público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal



También en otras actividades complementarias relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica, energía nuclear. (112)

Materia primordial. Las leyes que en esta materia puede expedir el Congreso atienden a la preservación del patrimonio nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades estratégicas y prioritarias. Comprende los hidrocarburos, la minería, la banca y el crédito, la energía eléctrica, la energía nuclear, También se incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal. (113) Y las reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, entendiéndose por éstos, aquellas porciones de territorio nacional que no han sido reducidas a propiedad o a usos públicos de los municipios, estado y Federación. (114) Así como dictar las leyes según las cuales deben aclararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra. (115)

podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas propiedad de la nación. -- Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados. Ibidem. Artículo 28, párrafo 5.

(111) Ibidem. Artículo 73, fracción XXIX.

(112) Ibidem. Artículo 73, fracción X.

(113) Ibidem. Artículo 73, fracción XVII.

(114) Ibidem. Artículo 73, fracción XIX.

(115) Ibidem. Artículo 73, fracción XIII.

Materia Económica. Dentro de esta materia las facultades del Congreso se manifiestan en tres sentidos. Del control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria, y de rectoría y desarrollo económicos.

El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, alacrando que todo empréstito sólo tendrá como propósito la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, con objeto de realizar operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en los términos que lo indica el artículo 29 constitucional. (116) Fuera de estos objetivos cualquier empréstito que celebre el presidente de la república contravendría los principios constitucionales. (117)

(116) En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si ve verificarse en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. Ibidem. Artículo 29.

(117) Ibidem. Artículo 73, fracción VIII.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

1. El Ejecutivo federal y sus dependencias.
2. El Departamento del Distrito Federal.
3. Los organismo descentralizados.
4. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
5. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
6. Los fideicomisos en los que el fideicomitante sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente. (118)

Se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo. Así como la adquisición de bienes y la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazo, incluyendo los pasivos contingentes y la celebración de actos jurídicos análogos y relacionados con los actos mencionados. (119)

El Congreso tiene la facultad para dar las bases las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, pero en los hechos corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las facultades de esta Secretaría en esta materia son las siguientes:

1. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones de Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.
2. Elaborar el programa financiero del sector público con base al cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

(118) Ley general de deuda pública. Artículo 1.

(119) Ibidem. Artículo 2.

3. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observarse en cada eventualidad.

4. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a realizar proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

5. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismo internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas o de países extranjeros, siempre y cuando estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

6. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente con los pagos y compromisos que contraigan. Supervisando en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

7. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades. (120)

En el desarrollo de estas facultades que se le atribuyen al Ejecutivo encontramos una contradicción con el artículo 49 de la Constitución, que en éste se prohíbe que puedan conjugarse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el poder legislativo en una sola persona, salvo en casos de emergencia nacional -- mencionados en el citado artículo 29 Constitucional. (121)

(120) Ibidem. Artículo 4.

(121) El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

la Constitución aparece facultado el Poder Legislativo para dar - las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar y aprobar - empréstitos sobre el crédito de la Nación, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Es contradictorio que en la Ley general de deuda pública se le confieran estas atribuciones al poder - Ejecutivo, concretamente a la Secretaría de hacienda y crédito público.

Si tomamos como base que la Constitución es la Ley Suprema de la Nación, y las leyes derivadas de ésta no puede estar por encima de la misma, podríamos llegar a decir que en última instancia la Ley general de deuda pública queda expuesta a cuestionamientos, en primer lugar invalida un mandato constitucional de separación de poderes, conjuntando en el poder Ejecutivo, facultades del Legislativo, violando el artículo 49 Constitucional. En otro aspecto al manejar la deuda del país, no como deuda nacional, como se señala en la Constitución mexicana, sino como deuda pública, la Ley general de deuda pública pierde validez.

El órgano legislativo federal también está facultado para establecer la legislación que da lugar al Banco de Emisión Único, a la Casa de Moneda, para dictar las reglas relativas al valor de la moneda extranjera.<sup>(122)</sup>

En el ámbito de la rectoría y desarrollo económico<sup>(123)</sup>, las leyes que el Congreso está en posibilidad de expedir se refieren a la planeación del desarrollo económico y social, al abasto y control de áreas económicas que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios,<sup>(124)</sup>

(122) Ibidem. Artículo 73, fracción XVIII.

(123) Ibidem. Artículo 73, fracción XXIX D.

(124) Ibidem. Artículo 73; fracción XXIX E.

a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que se requiere para el desarrollo nacional.<sup>(125)</sup>

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda debe ser expedida por el Congreso de la Unión, por ambas Cámaras;<sup>(126)</sup> pero existen facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la cual está encargada de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones, los ingresos que a su juicio deban decretarse para cumplirlos. También está encargada de la Cuenta Pública del año anterior.<sup>(127)</sup>

Materia de Vías Generales de Comunicación. Las vías generales de comunicación son indispensables en las relaciones sociales, en el comercio, en la cultura, en la seguridad pública, en el desarrollo del Estado Mexicano. Cuando estas vías involucren a dos o más entidades federativas, adquieren la generalidad suficiente para que correspondiera al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes sobre vías generales de comunicación, las cuales deben incluir la actividad estratégica de postas y correos.<sup>(128)</sup>

Por último mencionaremos las facultades del Congreso en materia-

(125) Ibidem. Artículo 73, fracción XXIX P.

(126) Ibidem. Artículo 73, fracción XXIV.

(127) Ibidem. Artículo 74, fracción IV.

(128) Ibidem. Artículo 73, fracción XVII.

de trabajo y previsión social. El Congreso tiene la capacidad de crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.<sup>(129)</sup> La aplicación de las leyes del trabajo, corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a los siguientes renglones:

a) Ramas industriales:

1. textil;
2. eléctrica;
3. cinematográfica;
4. hulera;
5. azucarera;
6. minera;
7. metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.
8. de hidrocarburos;
9. petroquímica;
10. cementera;
11. calera;
12. automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. química, incluyendo farmacéutica y medicamentos;
14. de celulosa y papel;
15. de aceites y grasas vegetales;
16. productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;

(129.) Ibidem. Artículo 73, fracción XI.

17. elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. ferrocarrilera;
19. maderera básica, que comprende la producción de aserradero y - la fabricación de triplay o de aglutinados de madera;
20. vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de - vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio, y
21. tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de produc - tos de tabaco.

b) Empresas:

1. aquellas que sean administradas en forma directa o descentrali - zada por el gobierno federal;
2. aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión fede - ral y las industrias que sean conexas, y
3. aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se en - cuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o - en la zona económica exclusiva de la Nación.

Asimismo es competencia de las autoridades federales la aplica - ción de las disposiciones de trabajo de los asuntos relativos a - conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contra -  
tos colectivos obligatorios en más de una entidades federativas. <sup>(130)</sup>

(130) Ibidem. Artículo 73, fracción XXI.



**ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1982-1988) y (1989-1994).**

La administración del presidente Miguel de la Madrid determinó - que para el eficaz desarrollo integral del país, el Estado utili - zaría como herramienta la Planeación, instrumentada por medio de - la Ley de Planeación, y el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales convalidarían los principios constitucionales de fortalecimiento - de la soberanía, la independencia y la autodeterminación naciona - les, en lo político, lo económico, y lo cultural, así como la de - mocracia, la libertad, la igualdad de derechos, la descentraliza - ción nacional y el equilibrio entre las clases sociales. (131)

La responsabilidad de esta planeación recae en el Ejecutivo Fe - deral con el auxilio de la participación democrática de los grupos sociales, incluyendo a las entidades de la administración pública - parastatal.

El Plan Nacional de Desarrollo, precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país. (132) U no de los objetivos del gasto público en el P.N.D. 1982-1988 es el fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en -

(131) La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el e - fícaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarro - llo integral del país y deberá tender a la consecución de los fi - nes y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos con - tenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica - nos. Ley de Planeación. Artículo 2, párrafo 1.

(132) El P.N.D. precisará los objetivos nacionales, estrategia y - prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsio - nes sobre los recursos asignados a tales fines; determinará los - instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los linea - mientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus - previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y - social, y regirá el contenido de los programas que se generen en - el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ibidem. Artículo 21, párrafo 2.

áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional. (133)

Para fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas se subraya la provisión de bienes y servicios estratégicos a cargo del Estado. La estrategia para el sector industrial dará prioridad a las inversiones que permitan la utilización más eficiente de la capacidad instalada y la consolidación de los proyectos prioritarios, en particular mantener la capacidad de la industria petrolera, la capacidad de producción eléctrica y la petroquímica básica en proyectos de inversión prioritaria. (134)

En la estrategia del Plan la empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. (135)

Las empresas públicas deben fortalecer el carácter mixto de la economía participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado. Y deben impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo en conjunto con los sectores social y privado. (136)

(133) Plan Nacional de Desarrollo. Página 170.

(134) Ibidem. Páginas 173-174.

(135) La estrategia del Plan, además del manejo coherente de la política de desarrollo, requiere de la utilización de instrumentos directos de asignación de recursos que refuercen los efectos de inducción e impulsen los esfuerzos de reordenación económica y cambio estructural. La empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. Ibidem. página 176.

(136) Ibidem. página 172, párrafo 3.

Trataremos de aclarar las áreas o sectores en los que se necesita y reglamenta la actuación de las empresas públicas, en los términos del mismo Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

En primer lugar se menciona que las empresas públicas deben participar en los sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado. Las áreas estratégicas son las siguientes:

Acufiación de moneda.

Correos.

Telegráfos y Radiotegrafía.

Comunicación Vía Satélite.

Emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal.

Petróleos y demás hidrocarburos.

Minerales Radioactivos.

Generación de Energía Nuclear.

Electricidad. (137)

La definición de las áreas estratégicas es concreta y clara, aunque no se puede decir lo mismo del manejo que se hace de la relación áreas estratégicas- empresas públicas.

En primer lugar se afirma que las empresas públicas deben participar en los sectores estratégicos reservados por mandato constitucional al Estado, esto está en contradicción con las normas establecidas en la Ley de Entidades Paraestatales, en esta señala que a los organismos descentralizados corresponde la realización de las actividades estratégicas o prioritarias. (138) No hay que olvidar que-

(137) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo 4.

(138) Ley de Entidades Paraestatales. Artículo 14.

dicha legislación fue modificada a sus actuales términos por el mismo equipo administrativo encargado de elaborar el propio Plan Nacional de Desarrollo. Y aunque algunos pudieran defender dicha contradicción argumentando que tanto organismos como empresas constituyen las entidades paraestatales; los objetivos que unos y otras persiguen son completamente diferentes. Los organismos además de realizar las actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias, tienen como fin la prestación de un servicio público o social; o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (139)

Si analizamos los renglones incluidos en lo estratégico vemos que se trata en su mayoría de áreas que derivan en la prestación de un servicio público, o bien se trata de recursos propiedad imprescriptible de la Nación, además de recursos importantísimos por ser no renovables. La ejecución de estas actividades públicas con criterios empresariales, es decir, derivadas de los criterios de manejo de una empresa como tal, contraviene la esencia misma de nuestra Constitución, y de la legislación actualmente existente en materia económica.

En segundo lugar en el Plan Nacional de Desarrollo se marca que las empresas públicas deben impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo en conjunto con los sectores social y privado. Aunque no nos dicen en concreto cuáles son las áreas prioritarias.

Las áreas prioritarias son aquellas que se establecen en los términos de los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales. (140) En éste -

(139) Ibidem. Artículo 14.

(140) Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Ibidem. Artículo 6.

marco de definición las actividades prioritarias serían aquellas - que permiten al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y una más justa distribución del - ingreso y de la riqueza. Así como aquellas actividades que le permitan llevar al cabo la regulación y fomento de las actividades - que demande el interés general, y la producción, distribución y - consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. (141)

Por su parte en el multicitado Plan (1982-1988) se distinguen - seis grandes categorías prioritarias en el sector de bienes básicos:

- la industria alimentaria.
- bienes de consumo duradero y no duradero.
- educación.
- transporte colectivo.
- materiales para la vivienda. (142)

En la industria alimentaria no se especifica cuáles ramas se incluyen en el concepto prioritario.

Dentro de los bienes duraderos se incluyen textiles, prendas de vestir, calzado y enseres domésticos.

En bienes de capital consideran prioritarias, las ramas metalme-cánica, química, petroquímica, energéticos, la industria electrónica y sus asociados como la óptica. También los equipos para fundición, forja, laminado, extrusión, conformado de metales y máquinas herramientas para corte de metal.

En bienes intermedios son considerados como prioritarias las ramas de papel y celulosa, química, petroquímica, siderurgia y metalurgia básica.

(141) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25.

(142) Plan Nacional de Desarrollo. Página 269.

La industria automotriz y de equipo de material de transporte - tienen especial importancia a corto plazo para los agudos problemas de desempleo y la defensa de la planta productiva pues ayudan a evitar la caída de la oferta y a desestimular las importaciones.

La pesca también es calificada como prioritaria.

El área farmacéutica, agroquímica y la integración de cadenas de productos químicos que se originan en sales marinas, flúor, fósforo y silicio son clasificadas también como prioritarias.

Dentro de la categoría Salud se incluye la rama farmacéutica con el cuadro básico de medicamentos.

En el sector agroquímico es prioritaria la exportación de roca - fosfórica y la producción de amoniaco Pemex-Fertimex como fertilizantes.

Ramas de alto potencial económico aunque no básicas son: la electrónica, la biotecnología y los materiales estratégicos.

La empresa pública dará prioridad a la superación de las necesidades en sectores de alta importancia social como el transporte, - comercialización y abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda. Los sectores que se incluyen en los renglones de necesidades básicas fundamentales son la educación, alimentación, desarrollo urbano y medio ambiente.

En el mismo Plan se señalan como actividades estratégicas, (además de las que ya mencionamos anteriormente del artículo 28 Constitucional) las siguientes:

- Energéticos.
- Hidrocarburos.
- Electricidad.
- Telecomunicaciones e informática.
- Metalmeccánica.
- Químico-farmacéutica.

Con este breve análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1982- '88 queremos hacer hincapié en los lineamientos de política económica que aquí se señalan, ya que no exista una definición exacta y clara de lo que son las áreas de intervención del Estado. Las áreas - estratégicas están definidas en términos del artículo 28 constitucional fundamentalmente, y en éstas el Estado tiene intervención - exclusiva. Las áreas prioritarias no están muy claras y aquí la intervención del Estado es indispensable y plenamente justificada.

Pero si los conceptos manejados por la política económica gubernamental no están suficientemente definidos, lo más que puede esperarse es una política errática y contradictoria con respecto a - las empresas y organismos públicos, lo cual se ha puesto de mani - fiesto en varias ocasiones. Bastaría con mencionar la venta de im - portantes empresas estatales en ramas calificadas como priorita - rias, concretamente en la industria automotriz, así como la inten - ción de seguir este mismo camino en la varias veces anunciada venta de la empresa Dina Renault, de capital estatal, o de la minera Ca - nanea, que contrariamente a todos los argumentos antiestatales ad más de ser una empresa prioritaria, es una empresa que trabaja con números negros.

Acaso ha sido producto de dicha falta de precisión la desaparición de importantes empresas paraestatales en la rama siderúrgica - como la Fundidora Monterrey, o deba suponerse que hay otro tipo de - intenciones políticas y económicas que van más allá del contexto de las leyes nacionales y de los programas formulados por nuestros tec nocráatas gubernamentales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala que para cumplir sus propósitos y responsabilidades el Estado Mexicano, en uso de las facultades que le confiere la Constitución, induce y regula la acción de los sectores privado y social y actúa utilizando sus propios recursos. Las entidades paraestatales son instrumentos fundamentales de acción del gobierno, que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

"Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la Nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto; estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso histórico de nuestro Proyecto Nacional; la importancia que ellas tienen para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo". (143)

"El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y prestación del servicio público de banca y crédito. En lo que se refiere a las sociedades nacionales de crédito se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada." (144)

(143) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Programación y Presupuesto. Página 89.

(144) Ibidem. Página 89.



"El Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos - que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, Colegio de Bachilleres y Conasupo, entre otras". (145)

La Constitución consagra derechos específicos como el del trabajo, la educación, la vivienda y el acceso al cuidado de la salud; y precisa objetivos como el del desarrollo rural integral, que implican prioridades en diversos aspectos de la estrategia económica, como por ejemplo, en las políticas de gasto público". (146)

Si bien las áreas estratégicas están claramente definidas en la Constitución, no sucede lo mismo con las áreas prioritarias. En el P.N.D. se mencionan diversos términos prioritarios; como la ejecución prioritaria de los programas de gasto social. Como prioridades del Plan se señalan la infraestructura social, en la que destacan los rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, y seguridad e impartición de justicia; infraestructura económica, que incluye la provisión de las condiciones generales de desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros, y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos. La infraestructura social, la infraestructura económica y las demandas de grupos de más bajos ingresos son rubros prioritarios según el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

(145) Ibidem. Página 89.

(146) Ibidem. Página 55.

Otras áreas en la que se menciona la atención prioritaria son las siguientes:

"La descentralización de la modernización del campo será adoptada como una prioridad por los gobiernos estatales..." (147)

"Se buscará una mayor autosuficiencia alimentaria mediante acciones encaminadas prioritariamente a aumentar la producción de maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar y semillas oleaginosas, así como de carnes, leche y huevo..." (148)

"El desarrollo integral de la acuicultura será prioritario" . (149)

Tarea prioritaria e impostergable será desarrollar un nuevo enfoque económico, tecnológico y cultural para el aprovechamiento del agua. (150)

"En materia de comunicaciones y transportes, se atenderá de manera prioritaria, a la construcción de la infraestructura que facilite la provisión de los servicios de comunicaciones y transportes - indispensables para la población de bajos ingresos." (151)

"La modernización, el mantenimiento y la reconstrucción de las vías y puentes tendrán alta prioridad dentro del presupuesto de Ferrocarriles Nacionales de México." (152)

(147) Ibidem. Página 71

(148) Ibidem. Página 72.

(149) Ibidem. Página 75.

(150) Ibidem. Página 76.

(151) Ibidem. Página 80.

(152) Ibidem. Página 82.

CAPITULO III  
LA EMPRESA PÚBLICA.

¿Qué es la empresa pública? Para definir la respuesta a esta pregunta aclararemos primeramente qué es una empresa.

Una empresa es una entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles, o de prestación de servicios con fines lucrativos, con la consiguiente responsabilidad. (1)

Las empresas forman un grupo que se ocupa de comprar o contratar recursos y de producir y vender bienes y servicios. (2)

"...empresa es la cualidad especial que aporta el hombre de negocios a su firma y en virtud de la cual se obtiene un beneficio". (3)

Aunque puedan existir varios enfoques para la definición de la empresa, existe uniformidad de opiniones en lo concerniente al fin que persiguen. Supuesto revalidado por el tiempo y que ha sido adoptado por casi todos los economistas que han contribuido al estudio de la teoría de la empresa, es que el hombre de negocios intenta conseguir los mayores beneficios, que trata de maximizar sus utilidades monetarias. Es evidente que el empresario se mete en un negocio, en primer lugar, por hacer dinero. (4)

Al poseedor del capital le es indiferente que en su empresa se fabriquen tales o cuáles valores de uso; para él sólo una cosa importa: el obtener ganancias.

(1) Enciclopédico Hachette Castell. página 780.

(2) Leftwich H., Richard. Sistema de precios y asignación de recursos. Editorial Interamericana. Sexta Edición. México. 1978. página 13.

(3) Hague C., Douglas; Stonier W. Alfred. Economía para no economistas. Editorial Aguilar. Cuarta edición. México. 1971. página 70.

(4) Ibidem. página 14.

Lograr que los capitalistas obtengan ganancias máximas constituye la finalidad determinante de la producción capitalista, es su principal motivo. ( 5 )

Al organizar la producción el capitalista desembolsa una determinada suma de dinero para adquirir medios de producción y para comprar fuerza de trabajo sin perseguir más que un objetivo: obtener un excedente de valor sobre la cantidad de dinero inicial anticipada por él; es decir; obtener plusvalía. ( 6 )

Tenemos pues que una empresa es una entidad económica destinada a la producción y/o circulación de bienes y servicios con un destino final, la generación de una ganancia, de utilidades, el lucro.

Las empresas públicas son propiedad del poder público, del Estado, del gobierno federal, o en su caso de los gobiernos locales o los municipios. Las empresas que no son públicas, son privadas, por tanto, propiedad de particulares, sea de manera individual o de varios particulares. O bien, pueden ser propiedad del sector social (aquellas que son propiedad de sindicatos, de agrupaciones de trabajadores, de cooperativas) ( 7 ). Pero, ¿es ésta la única diferencia entre las empresas privadas y las públicas? Ya vimos que las empresas privadas, los hombres de negocios persiguen como fin en última instancia una ganancia; ¿es éste también el objetivo del Estado al establecer empresas?

( 5 ) Diccionario de economía política marxista. Editorial armadillo. Colombia. 1977. página 101.

( 6 ) Ibidem. página 176.

( 7 ) La actividad económica del sector social está especificada en el artículo 25, párrafo 7. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado surgió para cumplir ciertas funciones y tiene a su cargo responsabilidades precisas, definidas en el marco de nuestra Constitución y leyes derivadas de ésta. En primer lugar el Estado debe ciertas obligaciones a la sociedad. Debe garantizar un integral desarrollo nacional, fortalecer la soberanía y su régimen democrático. Debe fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza; y permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. ( 8 )

El Estado debe llevar al cabo la conducción de la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

El sector público tiene a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto; y debe impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo, e impulsar las empresas de los sectores social y privado sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público. Para cumplir sus funciones en las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario el Estado contará con los organismos y empresas que se requieran. ( 9 )

Como puede desprenderse de lo anterior y de los objetivos del Estado en materia económica, la empresa privada tiene objetivos bastante diferentes a las empresas públicas. Las primeras no responden a las necesidades colectivas o al interés general o a la planeación del desarrollo nacional, responden únicamente a obje-

( 8 ) Ibidem. párrafo 1.

( 9 ) Artículo 28, párrafo 6. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

tivos particulares, generalmente de enriquecimiento. Por el contrario, esto no puede ser el objeto de las empresas propiedad del Estado. Su alcance es mucho más amplio y trascendental. Por estas razones las empresas públicas constituyen un tipo de "empresas" - muy particulares.

"...las empresas públicas son patrimonio de los mexicanos y sus problemas deben enfocarse, en consecuencia, desde perspectivas - plurales". (10)

"Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales: refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y social y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público". (11)

La empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación o impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. (12)

La participación del Estado en las empresas paraestatales, lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de gobierno, constituye una importante herencia económica, social de todos los sectores. (13)

Las paraestatales se han destacado principalmente en tres funciones:

1) han provisto de insumos básicos, bienes y servicios a la población y a la estructura industrial de México por medio de sus adquisiciones,

(10) Ley federal de las entidades paraestatales. Secretaría de la Contraloría general de la federación. página 6.

(11) Plan nacional de desarrollo. 1982-1988. página 176.

(12) Ibidem. página 177

(13) Periódico Uno más uno. 27 de julio de 1986.

2) el gobierno ha dado viabilidad a inversiones privadas y sociales,

3) mediante las instituciones financieras se han facilitado, a menor costo, recursos a sectores y actividades fundamentales de la economía.

En cinco ramas las entidades paraestatales han tenido una importancia significativa como en la industria, el sector financiero, el comercial, el renglón de abastos, así como el transporte y comunicaciones. <sup>(14)</sup>

Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias. <sup>(15)</sup>

Las empresas paraestatales son básicas para el recuento del crecimiento económico y la preservación de nuestra soberanía. Sin su participación no parece posible volver a crecer ni que el crecimiento sea sano, equilibrado y estable. <sup>(16)</sup>

No pueden pasarse por alto los objetivos que tiene la más grande entidad del gobierno federal. "Pemex es un escudo para el país, pero también, un ariete capaz de abrir junto con otras instituciones de la República el paso hacia la prosperidad y la justicia." <sup>(17)</sup>

Pemex es un soporte insustituible de soberanía y valioso instrumento al servicio de las mejores causas del país. El Estado fuerte, no autoritario, es el único centro de poder legalmente constituido capaz de mantener la paz social, la convivencia armónica, la soberanía nacional y la libertad; es también el único que pue -

(14) Ibidem.

(15) Ley federal de entidades paraestatales. Artículo 30.

(16) Tamayo, Jorge. Periódico la Jornada. 15 de julio de 1988.

(17) Becerra Acosta. Janette. Declaraciones del director de Pemex. 31 de enero de 1987.

de impulsar la democracia, el desarrollo y propiciar la distribución equitativa de los productos de éste. (18)

Otro ejemplo de los objetivos que deben cumplir las entidades paraestatales lo constituye la Conasupo, que se encarga no sólo de regular el abasto de productos, especialmente donde la comercialización es torpe, sino que además ha ayudado bajo los lineamientos de diversos programas, como el pasado Programa presidencial de heladas y sequías, a los habitantes del campo afectados por fenómenos climatológicos, como ha sucedido con la entrega de despensas a campesinos que pierden sus cosechas por lluvias o sequías. (19)

Las "empresas" públicas son diferentes a las privadas, persiguen objetivos distintos y deben analizarse con criterios diferentes.

La administración pública federal distingue dos subsectores dentro de ella: el centralizado y el paraestatal.

I. Las dependencias de la administración pública centralizada son las siguientes:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos administrativos.

II. Las entidades que integran la administración pública paraestatal son las siguientes:

(18) Gaceta, Eleazar. PEMEX, soporte de soberanía: Francisco Rojas. Periódico La Prensa. 18 de junio de 1988.

(19) Distribuye Conasupo despensas a campesinos que perdieron sus cosechas. Periódico La Jornada. 15 de julio de 1988.



- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal,  
Sociedades nacionales de crédito,  
Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e  
Instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos. (20)

En el sector paraestatal, que es lo que abarca el aparato económico del Estado encontramos en primer lugar a los organismos descentralizados, que no están clasificados como empresas, no son empresas, están definidos legalmente como "...personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley orgánica de la administración pública federal, cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o bien, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (21)

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Sociedades nacionales de crédito.
- II. Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; o bien que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de su capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, a quien corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno o

(20) Ley orgánica de la administración pública federal. Artículos 2 y 3.

(21) Ley federal de entidades paraestatales. Artículo 14.

o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.<sup>(22)</sup>

Las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas son clasificados como empresas de participación estatal mayoritaria, según reforma al artículo 46 de la Ley orgánica de la administración pública federal vigente a partir del 25 de abril de 1986. Esta disposición es contradictoria a diferentes mandatos legales y genera una situación muy particular, en lo que se refiere especialmente a las sociedades nacionales de crédito.

Por un lado, en el artículo 28 Constitucional se marca que la prestación del servicio público de banca y crédito no constituye monopolio, y dicho servicio será prestado exclusivamente por el Estado, y no será objeto de concesión a particulares; por tanto, existe contradicción, porque las empresas de participación estatal no son exclusivas del Estado, las comparte con el sector privado o social de la economía.

Por otro lado, en la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, se señala que precisamente este servicio constituye un servicio público<sup>(23)</sup>, y los servicios públicos o sociales deben ser atendidos por los organismos descentralizados, como se establece en el artículo 14 de la Ley federal de entidades paraestatales; podemos señalar una segunda contradicción, entre la esencia del servicio público de banca y crédito, y la forma de entidad paraestatal que se le asigna a dicho servicio, la forma de empresa, cuando debería corresponder a un organismo descentralizado.

(22) Ley orgánica de la administración pública federal. Artículo 46.

(23) Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito. Artículo 1.

El único banco en el que existe congruencia entre forma y esencia es el Banco de México, que está constituido como organismo descentralizado. (24)

Hay que recordar que la estatización (25) de la banca privada -- data del primero de septiembre de 1982, y los citados mandatos -- constitucionales del artículo 28 son del año 1917, o sea de que a pesar de que en este servicio estaba prohibida la concesión a particulares, esto en los hechos sucedía, abiertamente y sin sanción legal alguna. Con la estatización de la banca lo único que se hizo fue revalidar los preceptos constitucionales ya establecidos.

La estatización fue relativa, días después de que se decretó esta disposición, también se ordenó que las instituciones de crédito estatizadas pasaran a constituirse en organismos públicos descentralizados, lo cual nunca se lleve a efecto. (26)

La estatización no incluyó a cierto tipo de bancos, como el Banco Obrero, o el Banco del Ejército.

Curiosamente después de cuatro años, en mayo de 1986, se modifica la Ley orgánica de la administración pública federal, y se convierte a las instituciones de crédito en empresas paraestatales, y no en organismos descentralizados como estaba ordenado. Las autori

(24) Ley orgánica del Banco de México. Artículo 1.

(25) Mencionamos el término de estatización a diferencia del de nacionalización, porque este último denota un cambio de propietario extranjero a uno nacional. Hacer que pasen a manos de naturales de un país, empresas o bienes que se hallaban en poder de extranjeros. Estatizar implica que empresas o bienes de particulares pasen a poder del Estado, que fue lo que sucedió con la banca privada en México.

(26.) Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito. Artículo 4. 1º de septiembre de 1982. Publicado en el Diario oficial de la Federación.

dades tuvieron cuatro años para no cumplir el decreto de establecimiento de organismos descentralizados, mientras finalmente decidieron suplir los bancos privados por empresas de participación es total mayoritaria.

Por medio de la aceptación y difusión de los Certificados de Aportación Patrimonial, el Estado ha dado a los particulares la oportunidad de tener propiedad sobre los bancos. Veamos porque.

Las sociedades nacionales de crédito son de dos tipos:

- I. Instituciones de banca múltiple.
2. Instituciones de banca de desarrollo. (27)

En banca múltiple encontramos instituciones como Banamex, Banco-mer, Banca Serfín, Multibanco Comermex, etc.

En banca de desarrollo encontramos instituciones como BANOBRAS, BANRURAL, Banco del pequeño comercio, entre otros.

Esas sociedades son instituciones de derecho público y su capital estuvo representado hasta 1989, por títulos de crédito llamados Certificados de Aportación Patrimonial, y estaban divididos en dos series: la serie "A" que representaba el 66% del capital -- de la sociedad, que sólo podía ser suscrita por el gobierno federal; y la serie "B" que representa el 34% restante. (28)

La serie "B" sólo podía ser adquirida por personas diferentes al gobierno federal, y son las que adquirieron personas físicas o morales.

A partir de diciembre de 1989, se modificaron los certificados de aportación patrimonial de las sociedades nacionales de crédito, dividiendo el capital de dichas sociedades en una parte ordinaria y una adicional. La parte ordinaria está dividida en serie "A" y serie "B". La serie "A" sólo podrá ser suscrita por el Gobierno federal, y la "B" personas físicas o morales diferentes al Gobierno federal, que sean nacionales.

(27) Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito. Artículo 2.

(28) Ibidem. Artículo 11.

La parte adicional, constituye la serie "C". (29) Esta parte del capital podrá ser adquirida por inversionistas extranjeros. "Los inversionistas extranjeros en su conjunto, ya sea directamente o a través de interpósita persona, no podrán adquirir en cualquier tiempo, certificados de aportación patrimonial de la serie "C" por más del 34% del capital adicional pagado de una sociedad nacional de crédito." (30)

De acuerdo con estas modificaciones no sólo se da a los particulares la oportunidad de tener propiedad sobre los bancos, sino también a los inversionistas extranjeros. Violando el artículo 28 de la Constitución, párrafo cuarto, donde se señala que el servicio público de banca y crédito es un área estratégica, de competencia exclusiva del Estado, y no será objeto de concesión a particulares.

Las organizaciones auxiliares del crédito son las siguientes:

1. Almacenes generales de depósito,
2. Arrendadoras financieras,
3. Uniones de crédito. (31)

La compra-venta habitual y profesional de divisas se considera actividad auxiliar de crédito. (32)

Para la constitución y operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, y uniones de crédito se requiere concesión de la Secretaría de hacienda y crédito público, o de la Comisión nacional bancaria en el caso de las uniones de crédito. (33)

(29) Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito. - Artículo 11. Diario oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1929.

(30) Ibidem. Artículo 15.

(31) Ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Artículo 3.

(32) Ibidem. Artículo 4.

(33) Ibidem. Artículo 5, párrafo 1.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal - o alguna entidad paraestatal constituya con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, y cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y tienen comités técnicos. (34)

El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio - que se transfiere por el fideicomitante, al fiduciario, para la - realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular - del mismo, con las modalidades y las limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo.

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitante, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (por lo general sociedades nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público.

En el fideicomiso intervienen un fideicomitante y un fiduciario. El fideicomitante en los fideicomisos públicos es el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de programación y presupuesto. - (35) Antes lo hacía la Secretaría de hacienda y crédito público, - lo cual resultaba un poco más lógico tratándose de fondos y fideicomisos básicamente crediticios.

El fiduciario puede ser cualquier institución de crédito, que - tenga concesión para realizar operaciones fiduciarias; en la práctica se establecen en sociedades nacionales de crédito.

(34) Ley federal de entidades paraestatales. Artículo 40.

(35) Ibidem. Artículo 41.

El hacer las aclaraciones respecto a las diferentes entidades - que componen la administración pública federal tiene por fin poner en claro que el concepto de "empresa pública" es laxo y contradictorio. Si bien el Estado es propietario mayoritario de ciertas empresas, no todas las entidades son empresas; existen como ya vimos organismos públicos descentralizados, y existen fideicomisos públicos. Y si son diferentes no se les puede dar el mismo trato, ni juzgarlas a través del mismo cristal.

En el desarrollo de este trabajo nos referiremos por una parte a los organismos descentralizados, y por otra a las empresas paraestatales, dado que los fideicomisos públicos se asimilan en última instancia a los organismos descentralizados en virtud de sus finalidades.

La finalidad de los organismos descentralizados es la realización de actividades estratégicas y prioritarias (además de la prestación de un servicio público o social, y la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social), y los fideicomisos públicos tienen por fin auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.

En el pasado sexenio, de '83 en adelante, la política de la mal llamada "empresa pública", impulsada por el poder ejecutivo del ex presidente Miguel de la Madrid, se basó en la estrategia que denominaré de "resultado financiero". En base a esta política se han instrumentado acciones de adelgazamiento del sector público - paraestatal, que en la práctica se han traducido en la venta de - empresas públicas a particulares, en la quiebra y liquidación de - otras muchas, en la desincorporación de varias más, y en menor - medida en la aparición de "empresas paralelas".

La política del resultado financiero consiste en medir los resul tados o metas de una entidad por el equilibrio de sus finanzas.

Los resultados financieros pueden ser deficitarios, superávita- rios, o en último y raro caso nulos, o equilibrados.

Como las autoridades económicas parten de la idea de que las en tidades paraestatales son empresas, -aunque públicas- y como las - empresas deben por excelencia ser rentables; luego entonces, aque llas entidades públicas que no cumplan con esta norma, no están - cumpliendo su función y, por tanto, deben desaparecer.

Durante el sexenio anterior, una de las ocasiones que más se ha aplaudido esta concepción del sector público, fue en la ciudad de Monterrey Nuevo León, donde el entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid Hurtado, el 18 de abril de 1988, declaró - durante la reunión estatal del seguimiento del Pacto de solidari- dad económica, que el gobierno seguiría exigiendo a las empresas - paraestatales eficiencia, rentabilidad y productividad; y que toda empresa paraestatal que no sea eficiente y rentable hay que ce rrarla. (36)

Dicha forma de ver las cosas va en contra del contenido históri- co y social del Estado mismo.

(36) Diario de Monterrey. 19 de abril de 1988.



## LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

El Estado no es por naturaleza ni un productor, ni un comerciante, ni un capitalista más, y si asume en un momento determinado—dichas funciones es porque se han impuesto como un requisito para cumplir sus funciones sociales. ¿Cuáles son éstas?

En primer lugar procurar el desarrollo económico del país, el crecimiento económico del mismo, brindar empleo a la población, y redistribuir el ingreso para procurar el equilibrio entre las clases sociales. <sup>(37)</sup> Por tanto el Estado ha tenido que asumir funciones económicas que no le son inherentes, sino que han surgido por circunstancias expresas. Y en efecto hablamos de un estado capitalista, pero en el sentido de garantizar la subsistencia y expansión del capital, como sistema de producción, no en el sentido de que es un capitalista más en la esfera de la producción y circulación.

Los objetivos de los organismos descentralizados nada tienen que ver con la obtención de resultados financieros positivos o —superávitarios, los organismos obtienen y aplican sus recursos —con fines de asistencia y seguridad social, brindan servicios públicos o sociales, y atienden las áreas estratégicas y prioritarias. <sup>(38)</sup> Entonces ¿por qué deben obtener equilibrios financieros o aún ganancias para ser calificados de eficientes y seguir —existiendo?

El organismo descentralizado es el Estado mismo cumpliendo una función, y si el Estado no es un ente económico que tenga como fin la obtención de utilidades, tampoco el organismo puede tener ese objetivo.

(37) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 25, 26 y 28.

(38) Ley federal de entidades paraestatales. Artículo 14.

En la actividad financiera del Estado, el resultado financiero surge de comparar los ingresos contra los gastos, en este caso públicos. Aunque los unos no pueden existir sin los otros, los ingresos públicos sólo se justifican en función de los gastos. La legitimidad de los ingresos públicos reside en la misma necesidad del gasto público. El gasto público es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general. (39)

Los ciudadanos están obligados a entregar parte de sus ingresos al Estado para que cubra las cargas públicas. (40) Para que de algún modo una parte de este ingreso sea revertida de manera benéfica. (41) La relación ingreso-gasto del sector público no puede cuestionarse como la misma relación existente en una empresa capitalista privada. Tomar el resultado financiero como criterio básico para juzgar a los organismos descentralizados es una evidente contradicción.

¿Debe el Estado obtener ganancias? ¿Debe hacerlo la CFE, el CONALEP, o el SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO)? O deben también encaminar sus recursos y esfuerzos para ampliar la cobertura y calidad de los servicios que presta. ¿Cuál criterio debe regir en la administración pública? Deben desaparecer estos organismos, porque no tienen ganancias o excedentes, y entonces darlos a los empresarios privados para que los hagan rentables aumentando los precios. Entonces sí serían eficientes, aunque se corra el riesgo de provocar mayor inflación.

(39) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa. México 1979. página 501.

(40) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 31, fracción IV.

(41) Anguiano Equihua, Roberto. Finanzas públicas del sector público en México. U.N.A.M. México. 1967. página 97.

El Estado hizo cargo suyo esos servicios básicos con el fin de garantizarlos al grueso de la población, no para lucrar con ellos. Por eso en la Constitución política de nuestro país está prohibido que el monopolio de estos servicios recaiga en particulares, - cuya visión económica no rebasa el esquema de costo-precio-ganancia.

## LA EMPRESA PÚBLICA PROPIAMENTE DICHA.

La empresa pública es una entidad totalmente distinta al organismo público, de naturaleza contraria. Es en cierto sentido similar a la empresa privada, su diferencia con ésta reside en que la empresa pública es propiedad del Estado. Y aunque como ya mencionábamos más arriba, el Estado no es un capitalista más, se ve obligado a actuar como tal, al entrar a la esfera de la competencia capitalista. Como un competidor más se ve forzado a respetar las reglas que el mismo impone a los capitalistas. No puede dictar un monopolio sobre las áreas en que actúa, como en el caso del organismo público, porque si lo hace entonces estaría convirtiendo a la área en cuestión en monopolio estatal, y en campo de acción de los organismos públicos.

La empresa pública puede esperar de su actividad capitalista utilidades, o bien, pérdidas, esto es una cuestión secundaria de su acción como capitalista, su intervención supera estos límites. No debe perder de vista sus objetivos primordiales como Estado (mantener el empleo, regular precios, redistribución del ingreso, atender el desarrollo económico, mantener una actividad clave, etc.)

Si la empresa pública obtiene utilidades estas son parte de los ingresos públicos, y estos ingresos deben tener una función específica determinada por la política y fines del Estado. Deben cubrir sus necesidades como empresa, prevenir la expansión de sus actividades de acuerdo a una planeación adecuada, y en todo caso contribuir a las cargas e ingresos públicas. Sin olvidar que sus objetivos no son estrictamente financieros, sino globales y de impacto económico fundamental.

Si realmente quieren ser rentables o eficientes, deberán aplicar la reducción de costos al mínimo por medio de la productividad y-

no reduciendo sus actividades por vía de la contracción de la producción y desaprovechamiento de la capacidad productiva de su planta y mano de obra. Deben aumentar la calidad de la producción de sus bienes y servicios, y tomar los subsidios como una cuestión secundaria de financiamiento, e incluso eliminar los que sólo sobrepasan ineficiencias.

#### ADELGAZAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO DURANTE EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID.

La defensa de la política de adelgazamiento del sector público, fue una constante durante el sexenio anterior; una de las ocasiones en que más énfasis se puso en esta cuestión, fue el 6 de mayo de 1988, en el Estado de Nayarit, donde el Lic. Miguel de la Madrid, calificó la venta de paraestatales y el proceso de desincorporación en su conjunto como un acto "revolucionario". "Estas, pues, la concepción moderna y actualizada de la Revolución mexicana, no de los ingenuos que creen que podemos ser más revolucionarios mientras más burócratas tengamos o mientras más dinero perdamos en supuestos programas ineficaces. Vamos a seguir racionalizando el tamaño y cobertura del sector público, para fortalecer la rectoría del Estado". (42)

En efecto, no se puede medir el grado de "revolucionario" de un Estado, por el número de burócratas que tenga o por el dinero que derroche en programas mal planeados, pero tampoco se puede calificar la venta de paraestatales como un acto "revolucionario", si estas han constituido históricamente y constituyen en el presente el patrimonio de la Nación.

(42) Periódico Uno más uno. 7 de mayo de 1988.

Revolucionario sería, si se quieren retomar los conceptos utilizados por el ex jefe del Ejecutivo, que las empresas paraestatales iniciaran un proceso de saneamiento no sólo financiero, sino por la vía de la productividad, de la modernización, un proceso crítico de administración y de extinción de la corrupción en su operación, dirección y manejo.

Si algunas empresas son financieramente ineficientes es necesario analizar las causas de este fenómeno y combatirlas, y no partir de este hecho para venderlas; sobre todo que cuando se pone a la venta una empresa paraestatal se le somete a un proceso de "saneamiento" para que posteriormente la adquieran empresarios privados. El saneamiento consiste en la absorción por parte del gobierno de los pasivos de la empresa.

PÚBLICAMENTE denunciadas existen una serie de causas a las que se atribuye la mala situación de muchas empresas; como la mala administración, la desviación de recursos y subsidios, deshonestidad en el manejo del gasto, cohecho en la obtención de contratos de proveedores, entre otros.

Se deben buscar las causas reales de la ineficiencia y analizar si están cumpliendo sus funciones tanto económicas como sociales. Si sólo se dice que no sirven y hay que venderlas, no sólo se incurre en un error, sino que se atenta contra el patrimonio de la Nación, y va en contra de todo el avance de más de 50 años en materia de intervención económica estatal.

La Contraloría general de la federación, por conducto del entonces coordinador general del programa de simplificación administrativa, Javier Ponce de León, dijo que el gobierno ha insistido en que la desincorporación no tiene sólo el propósito de reducir el tamaño del Estado Mexicano, sino el hacerlo más eficiente, pasando a manos privadas las empresas que no son estratégicas, que no son prioritarias, para que el Estado pueda concentrar sus esfuer-

zos productivos, financieros y técnicos en aquellas que sí lo son. (43)

#### EL CRITERIO DE NO ESTRATEGICAS Y NO PRIORITARIAS.

Tomando como válido el criterio que pasarían a manos privadas - empresas no estratégicas y no prioritarias, para que el Estado concentrará sus esfuerzos en aquellas empresas que si eran prioritarias y estratégicas, veremos hasta que punto esto fue cumplido.

Nos auxiliaremos del Programa nacional de fomento y comercio exterior, ya que fue el documento oficial en el ámbito de la política industrial y ahí se establecieron los criterios de prioridad para la intervención estatal en las diferentes ramas industriales.

En este programa se establecen 3 criterios básicos de actuación del Estado.

- a) No recomendable, que incluye la preparación de frutas y legumbres, refrescos, prendas de vestir, automóviles de menos de 10 pasajeros y sus carrocerías y autopartes, hilados y tejidos de fibras blandas, productos a base de minerales no metálicos y muebles metálicos, en total 8 actividades donde la actuación del Estado no era recomendable.
- b) Criterio de concurrencia complementaria, donde en caso de que los sectores social y privado no los desarrollasen suficientemente conforme a los objetivos del interés público, el Estado participaría primero mediante intervención indirecta con políticas de fomento, protección y regulación, y posteriormente si fuese necesario, lo haría en forma directa a través de la empresa pública. Incluye 13 actividades: azúcar, otros productos alimenticios, productos medicinales, otros productos químicos, aparatos electrodomésticos, hilados y tejidos de fibras duras, aserraderos, triplay y tableros, papel y cartón, química básica, resinas sintéticas y fibras artificiales, otros productos metálicos, productos metálicos estructura-

les, y maquinaria y equipo no eléctrico.

c) Criterio de concurrencia prioritaria. Concurrencia prioritaria del Estado, "en función de su importancia estratégica para el desarrollo de la economía nacional..." (44) En estas ramas encontramos contradicción entre las decisiones de ventas y los criterios definidos en el Programa. Incluidas en este criterio estaban las ramas de producción de tractocamiones y autobuses, y autopartes (motores diesel) para vehículos automotores, camiones de carga y sus partes y carrocerías, las industrias básicas del hierro y acero, los básicos de metales no ferrosos, la producción de equipo y material de transporte.

Son pues de dudosa justificación las ventas de muchas empresas, como la Fábrica de tractores agrícolas, algunas empresas del grupo Dina, Zincamex, y las productoras de hierro y acero, todas ellas de concurrencia prioritaria según el Pronafice.

En la industria química y petroquímica sorprendieron la venta de varias empresas importantes como Gloro de Tehuantepec, Sosa Texcoco, Adhesivos y, con participación minoritaria, Tereftalados y Glicoles Mexicanos. Y en otros campos la de Tetraestilo de México.

Hay muchas otras empresas que su campo de actividad podía considerarse como prioritaria, de acuerdo al Plan nacional de desarrollo y el Pronafice, y sin embargo se negociaron: por ejemplo, Fábrica nacional de herramientas (fabricante de tornos); Tracsonex (tractocamiones); Manufacturera Fairbanks Morse (equipo eléctrico-industrial); Moto Diesel (motores); Dina Komatsu (tractores y cargadores de oruga); Oerlikon Italiana (fresadoras); Turboreactores (reconstrucción de turbinas para avión); Manufacturas metálicas pesadas y Empresas industriales del hierro (pailería pesada y diversos tipos de maquinaria y equipo); Motores Perkins (diesel); KSB -

(44) Pronafice. Capítulo 5. Página 112.



(bombas de gran caudal), entre las más conocidas, sin mencionar a la Fundidora Monterrey, declarada en quiebra en 1986.

#### EL CRITERIO DE SANEBAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Ernesto Marcos, ex director de Nacional Financiera, destacó en su momento, que las empresas transferidas por Nafin, S.N.C. en el sexenio (1982-1988) ascendían a 42, lo que represento un ingreso líquido de 204 mil millones de pesos. <sup>(45)</sup> El producto de la venta de paraestatales se dice ayudaría a abatir el déficit del gobierno, para sanear las finanzas públicas. En este sentido retomaremos algunas cifras proporcionadas por el ex Secretario de la Contraloría General de la Federación, Ignacio Pichardo Pagaza, para analizar un contrasentido.

Según informa el funcionario, de diciembre de 1982 a junio de 1988 "se han sometido a proceso de venta 218 paraestatales, habiéndose concluido el proceso en 116". <sup>(46)</sup> El producto de las ventas asciende a 560,271 millones de pesos que traídos a valores de 1988, significan un billón 32,240 millones de pesos. Si a esta cantidad se le deducen 75,058 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto, por las ventas, de 957,181 millones de pesos. Si se toma en cuenta que el déficit público al cierre de 1987 era de 31 billones, resulta que el producto de las ventas, poco menos de un billón de pesos, es evidente que no soluciona nada el problema del déficit. <sup>(47)</sup>

Es cuestionable que la venta de paraestatales pueda solucionar el problema del déficit del sector público.

(45) Revista Tiempo # 2385. 26 de enero de 1988. Página 18.

(46) Revista Proceso # 617. op. cit. Página 24.

(47) Ibidem.

Sin embargo, desde el punto de vista del presupuesto por sectores, el impacto de la desincorporación ha sido grande. En el sector de Comunicaciones y transportes las desincorporaciones redujeron 30% el presupuesto; 28% de reducción en Desarrollo urbano y ecología, y 16% en Trabajo y previsión social, y Energía, minas e industria paras estatal. El producto económico de las desincorporaciones no es correspondiente con la magnitud de lo que el sector público pierde (su participación en las ramas industriales más importantes) y cede en favor de la iniciativa privada. <sup>(48)</sup>

110 de las empresas que se están señalando eran rentables, o si eran deficitarias, pasaron por un proceso de saneamiento financiero para poder ser ofrecidas a los particulares. Este proceso consiste como ya mencionamos, en la absorción de pasivos de las empresas en cuestión por parte del Gobierno federal. De 1985 a septiembre de 1987 el gobierno asumió pasivos por más de 8 billones de pesos, resultantes de la operación de empresas como: Ferrocarriles nacionales, Productos pesqueros mexicanos, C.F.E., Conasupo, -mevisión, Mexicana de papel, Sidermex, Fábrica de papel Tuxtepec, Turboreactores y Macucozac. Estas dos últimas después de ser saneadas fueron vendidas. Productos pesqueros mexicanos se vendió en este año (1990).

(48) Ibidem.

También como parte de la estrategia para fortalecer las empresas públicas, se instrumentó la "reconversión industrial", con dedicación especial para las actividades productivas con más atraso, como son, la siderurgia, la producción de azúcar, la textil, la papelera, los fertilizantes y la industria naval. Entre otros propósitos estaban: consolidar la capacidad de producción de algunas plantas y el cierre de las que estaban obsoletas, así como el logro de la autosuficiencia productiva en algunos casos. Las empresas sujetas a reconversión eran prioritarias, entre ellas: Altos Hornos, - Fertimex, Pipsa, Astilleros de Ensenada, Astilleros de Guaymas.

Para los procesos de rehabilitación financiera y de reconversión industrial el gobierno destinó importantes recursos que, en buena parte, beneficiaron a quienes compraron las paraestatales mencionadas.

De acuerdo con las propias autoridades, la venta de paraestatales no siempre ni necesariamente estaba relacionada con su condición financiera, sino que más bien en muchos casos estuvo vinculada con el carácter no estratégico, ni prioritario de la empresa en cuestión. (49) Pero sí como acabamos de ver no se han respetado los criterios de estratégico y prioritario, y los criterios financieros tampoco han sido fundamentales, ¿qué es lo que verdaderamente impulsó el proceso de reprivatización de empresas públicas?

El ex subsecretario de la Contraloría, Eduardo González González, dijo que una empresa propiedad del Estado que opera rentablemente, puede ser vendida al sector privado o social, "sin objeción de fondo y con estricto apego al derecho, si el precio al que

(49) Acosta, Carlos. Revista Proceso # 607. 20 de junio de 1988. páginas 12 y 13.

se enajena es razonable. El proceso de desincorporación tiene como objetivo liberar recursos financieros, administrativos, técnicos y humanos en áreas no fundamentales.<sup>(50)</sup> Pero como acabamos de ver lo que se obtiene de la venta de paraestatales en nada impacta la disminución del déficit público que por lo menos en el primer trimestre de 1988 creció más de 60% en términos reales, con todo y la venta acelerada y desincorporación de entidades públicas.<sup>(51)</sup>

El proceso de privatización no sólo ha incluido empresas; ha alcanzado 500 mil hectáreas de reservas minerales, de acuerdo con información oficial de la Secretaría de energía, minas e industria paraestatal. Por su parte la Contraloría general de la federación indicó que el impacto de las desincorporaciones de empresas paraestatales del sector minero, dentro del producto interno bruto, equivale al 30%.<sup>(52)</sup> A pesar de que las actividades de extracción de minerales era una de las principales fuentes de divisas para la economía nacional. La mayor parte de la minería mexicana se destina a la exportación, y las principales mineras estatales han sido vendidas o desincorporadas: Uramex, Compañía minera La Unión, Impulsora minera Aganguao, y algunas otras de menor importancia. Lo mismo sucedió con Cloro de Tehuantepec, Zincamex, Sosa Texcoco y Compañía minera de Santa Rosalía.

Otra área alcanzada por la reprivatización es la azucarera. En febrero de 1987, el entonces director de Azúcar, S.A., Eduardo McGregor, anunció la decisión del gobierno federal de iniciar un proceso de privatización de la industria azucarera al poner en venta a la iniciativa privada, cerca de la mitad de los 50 inge-

(50) Periódico Excelsior. 17 de mayo de 1988.

(51) Acosta, Carlos, Revista Proceso 607. op. cit.

(52) Fuentes Vivar, Roberto. Periódico La Jornada. 22 de agosto de 1988.

nios propiedad del Estado, y así reducir el subsidio anual que recibe este sector, que es de 20 mil millones de pesos anuales, para 1987.<sup>(53)</sup> Para este año existían 64 ingenios: 12 de iniciativa privada, 50 oficiales y 2 cooperativas. Eduardo McGregor precisó que a pesar del repunte en la producción en tres años a esa fecha el azúcar, no es una industria rentable.

Esto podría ser explicable como la culminación de 40 años de - abandono y subadministración oficiales y de descapitalización - sistemática que debió haber sido el modelo de agroindustria parastatal, que empezó a declinar desde los años '60. A tal grado llegó el abandono, que los equipos con que funciona la mayoría de los ingenios datan de tres décadas o más.<sup>(54)</sup> Estos reacomodos no tardaran en demostrar el gran costo social de la reconversión azucarera, ya que darán origen a una oleada de despidos con el agravante de que la economía no está abriendo plazas para absorber a los desplazados. El Estado está olvidando que una de sus funciones constitucionales es procurar y mantener el empleo.

Este proceso de reprivatización ha levantado diversos comentarios, sobre todo del sector social. Los senadores Héctor Hugo Olivares y Salvador Esquer Apodaca, representantes del sector obrero, han criticado la venta de los ingenios a la iniciativa privada; diciendo que después de que el Estado los puso a flote, sanó sus estados financieros y los hizo rentables, ahora los vuelve a poner en las mismas manos que los hicieron quebrar.<sup>(55)</sup>

(53) Periódico Uno más uno. 11 de febrero de 1987.

(54) Ibidem.

(55) Periódico Novedades. 4 de noviembre de 1988.

Questionan también el hecho de que este proceso, no ha tomado en cuenta al sector social; los grandes empresarios se han quedado con los mejores ingenios: Rujiltic, Ruga, Rosales, La Concepción, El Higo, Mahuixtlán, El Potrero, El Modelo, San Miguelito, Adolfo López Mateos, Tres Valles y La Gloria. De todos ellos los propietarios son el grupo Xabre de Pablo Brenner; el grupo Querétaro, de los Ruiz Obregón; un grupo de cafecultores de Chiapas; el grupo Escorpión, de Enrique Colima, y como fuerte presunto está el grupo Visa, de Eugenio Garza Laguerp, que se interesa por cuatro de la Huasteca ocosinga. Todos son embotelladoras de empresas transnacionales. (56)

Otra forma de dar espacios de participación a la iniciativa privada, ha sido la creación de "empresas paralelas". Paralelas a cierto tipo de organismos públicos. Un caso concreto es el del Servicio Postal Mexicano.

Recuérdese que el servicio de correos, además del telegrafo, es un servicio público reglamentado por el artículo 28 Constitucional, área exclusiva de competencia estatal, y además área estra-tégica; lo cual aparece doblemente confirmado por la Ley del servicio postal mexicano, en donde claramente se señala que los actos relativos a la prestación del servicio público de correos y los servicios diversos referidos en la misma ley son de competencia federal. (57) Sin embargo, en los últimos años han aparecido los llamados "correos paralelos", que son una serie de empresas privadas dedicadas a la mensajería. Estas empresas realizan su labor sin necesitar concesión alguna del gobierno. (58)

Por encima y a pesar de estas disposiciones, estas empresas ofrecen sus servicios de mensajería; para lo que les ha bastado con que usen en sus envíos bolsas de tamaño distinto al oficial, o que se promuevan como empresas de paquetería, y no de correos. Así ofrecen el mismo servicio, realizando un buen negocio, a un precio hasta tres veces mayor al del sector público. Entre sus principales clientes se encuentran las dependencias gubernamentales mismas.

Estas compañías realizan en 48 horas lo que empleados del gobierno llevan al cabo en varias semanas. El secreto de estas mul-

(57) Ley del servicio postal mexicano. Artículo 3.

(58) Romero Jacobo, Cesar. Periódico La Jornada. 11 de junio de 1988.

tinacionales consiste en tener sus propias líneas aéreas y un reducido personal, con lo que consiguen superar la eficiencia del Servicio Postal Mexicano (SPM) con sus aproximadamente 28 mil trabajadores.

Son alrededor de 15 empresas que en México se dedican al negocio de la mensajería: WORLD COURIER, LATIN AMERICAN COURIER, SEM, SERVICIO DE CORRESPONDENCIA ME e INTERNATIONAL BOND COURIERS, son las principales. La mayoría son filiales de empresas extranjeras que tienen oficinas en muchas ciudades del mundo y constituyen una red muy eficiente, que abarata los costos y permite realizar una labor altamente redituable. Conjuntamente su personal asciende a 35 mil trabajadores, un poco más de los que integran el SPM.

El gerente en México de la empresa más grande de mensajería del mundo, DHL, Francisco González Rubio Benítez, comentó en entrevista a César Romero Jacobo, que su empresa no compete con el correo, porque su servicio no es para las masas. El gerente de Estafeta, la segunda empresa de mensajería más importante de la república, totalmente nacional, comentó que la clave es "no competimos con el gobierno porque nuestra paquetería es acelerada". (59)

La diferencia de tarifas entre los servicios privados y la entrega a través del SPM es bastante notoria; mientras que en Argentina el correo cobra 20 mil 800 pesos; a Australia 20 mil 350; o a China 22 mil 300 pesos; el promedio de cobro para cualquier envío fuera de México por las compañías privadas es de 70 mil pesos. La diferencia es bastante sustancial. El correo oficial tarda entre tres semanas y un tiempo indefinido, mientras que a nivel particular se garantiza la entrega entre 48 y 72 horas.

(59) Romero Jacobo, César. op. cit.



Las empresas privadas de mensajería tienen a su favor la eficiencia, facilitada en gran medida por la actitud de las autoridades al no pedirles ni siquiera la garantía de la concesión. Recuerdese que la concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que imponen las leyes respectivas. <sup>(60)</sup> Una vez establecida la concesión el particular adquiere una serie de derechos y obligaciones.

Cuando existe la concesión, el Estado interviene en dos aspectos importantes: aunque se reconoce que el concesionario es el propietario de los bienes afectados a la explotación de la concesión, se sujeta a ciertas modalidades, ya que no puede gravarlos, ni cederlos, sin permiso de la autoridad, y están sujetos a revisión. Por otro lado, el régimen de la concesión permite al Estado tener cierto control sobre los concesionarios, por medio de la fijación de tarifas. Las tarifas son fijadas en última instancia por el Estado mediante reglamentos, leyes, decretos o acuerdos, escuchando previamente a los concesionarios.

Las empresas privadas de mensajería no requieren para la explotación del servicio que prestan, ni siquiera concesión, no tienen trabas, ni están obligadas a someterse a cierto tipo de controles por parte del Estado. Tienen amplio margen de maniobra y, obviamente, de ganancia.

Si el servicio que presta el Estado fuese más eficiente; si realmente se modernizara el SEM, dichas empresas no tendrían tanto suceso. Porque ser una entidad pública, sea organismo o empresa, no quiere decir ser ineficiente.

(60) Acosta Romero, Miguel. op. cit. Teoría general de la concesión. página 352.

Al 30 de abril de 1988 sobrevivían 463 entidades paraestatales, de las cuales 93 son organismos descentralizados, 291 empresas de participación estatal mayoritaria y 79 fideicomisos públicos. (61)

(61) Informe de la Secretaría de programación y presupuesto publicado en el periódico La Jornada. 30 de mayo de 1988.

**La actual política de empresa pública.**

En los "Criterios generales de la política económica para 1989", elaborados por el Ejecutivo federal, se señala que la consecución de las metas globales en esta materia (recuperación económica con estabilidad de precios), requiere las siguientes acciones generales concernientes al sector público:

- a) estricto control de las finanzas públicas;
- b) ingresos públicos compatibles con las metas fiscales;
- c) promoción de la eficiencia productiva;
- d) competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso;
- e) gasto público moderado y congruente con la modernización económica;
- f) ejecución prioritaria de los programas de gasto social;
- g) mayor eficacia del sector público y concentración en actividades prioritarias y estratégicas. <sup>(62)</sup>

El gobierno del presidente Salinas de Gortari, a través del Plan nacional de desarrollo 1989-1994, tiene dos ejes fundamentales en materia de sector paraestatal. Una política de ingresos públicos - que permita el financiamiento equilibrado del sector público. Por el lado del gasto público, una política que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad del financiamiento no inflacionario. <sup>(63)</sup>

(62) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. Poder ejecutivo federal. Secretaría de programación y presupuesto. Mayo 1989. página 56.

(63) Ibidem. página 58.

"En el corto plazo, la política de ingresos del sector parastatal tiene como objetivo fundamental contribuir a consolidar el abatimiento de la inflación con el fortalecimiento de las finanzas públicas. Esto se hará mediante el ajuste concertado de aquellos precios y tarifas que tengan rezagos significativos, para eliminar subsidios de escasa justificación económica y social, reduciendo - al mínimo posible el efecto sobre el poder adquisitivo de las mayorías" (64)

En materia de gasto público se destaca que éste, bien dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a sus áreas estratégicas y prioritarias es uno de los instrumentos más eficaces para - promover el crecimiento económico y los demás objetivos de la estrategia del desarrollo. Hay un pronunciamiento muy importante por el presupuesto equilibrado. Se está en contra del gasto deficitario, el gasto debe ser financiado con recursos no inflacionarios, - ya que la actividad económica estimulada por este tipo de gasto sólo da lugar a un crecimiento temporal que se diluye en crisis, al no propiciar la generación de recursos para su mantenimiento y reproducción ampliada. (65)

En la línea de conseguir el presupuesto equilibrado, las políticas tributaria y de precios y tarifas de los bienes y servicios - que ofrece el sector público tiene como finalidad inmediata y fundamental proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades. Al mismo tiempo estas políticas apoyarán la estabilidad de precios en el marco de concertación social. (66)

(64) *Ibidem.* página 60.

(65) *Ibidem.* páginas 60- 61

(66) *Ibidem.* página 58.

La política de precios y tarifas debe ser congruente con el fortalecimiento de la recaudación fiscal, la mayor productividad de las empresas públicas; y debe estar de acuerdo a los costos de los bienes y servicios y a los gastos de operación de las empresas.

En el caso de los hidrocarburos, los precios y tarifas se adecuarán con referencia al nivel de precios internacionales; buscando la suficiencia financiera y la capitalización de las empresas del sector. (67)

En el sector de telecomunicaciones los precios y tarifas no deben diferir significativamente de los vigentes en los países con los que México compete en el mercado internacional. (68)

En materia de subsidios se expresa que su destino es la desaparición de los mismos, excepto que: "Cuando por consideraciones sociales se requiera mantener algún subsidio en el precio de algún bien o servicio producido por una empresa pública, dicho subsidio deberá estar claramente identificado. Ello permitirá evaluar la rentabilidad real y la eficiencia de las empresas, mostrando claramente el impacto de los subsidios que otorgan y de las transferencias que reciben sobre sus estados contables." (69)

Siguiendo la idea del equilibrio, la inversión debe ser igual al ahorro. Un aumento de la inversión debe provenir de un aumento en la misma magnitud del ahorro, de lo contrario se reflejará en un deterioro de las finanzas públicas, ya que la mayor inversión pública deberá financiarse con endeudamiento.

(67) Ibidem. página 79.

(68) Ibidem. página 83.

(69) Ibidem. página 60.

El ahorro interno debe intensificarse, ya que en última instancia, la recuperación del crecimiento sostenido depende fundamentalmente de la generación suficiente de ahorro interno. El fortalecimiento de las finanzas públicas se reflejará en mayor disponibilidad de recursos para inversión privada y social. <sup>(70)</sup>

El gasto público, -a diferencia de lo sucedido en pasadas administraciones públicas-, no será motor de crecimiento económico sostenido, el cual se plantea a partir de 1990, del orden del 6% anual, y además una elevación del producto per capita de 4% anual.

Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que permitan a la inversión privada constituirse en motor de desarrollo industrial. <sup>(71)</sup>

(70) Ibidem. página 64.

(71) Ibidem. página 84.

En cuanto a las empresas públicas existen cuatro criterios fundamentales para su actuación:

1. Rentabilidad.
2. Modernización.
3. Concesiones e inversión privada.
4. Desincorporaciones.

El primer criterio para el funcionamiento de las empresas públicas es la rentabilidad. Las empresas públicas, dice el presidente-Salinas de Gortari, deben elevar la rentabilidad de sus recursos. <sup>(72)</sup>

La rentabilidad es la condición o aptitud de una empresa mercantil de producir beneficios, utilidades, ganancias, en consonancia con el capital y el trabajo en ellas invertidos.

Hay que diferenciar; si este criterio se pretende aplicar al funcionamiento de la que se maneja como empresas públicas, o si se habla de los organismos descentralizados, o de las empresas públicas propiamente dichas, ya que como antes mencionamos existe un error en el manejo de ambas entidades.

A los organismos descentralizados no puede exigírseles rentabilidad, ya que sus objetivos son:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." <sup>(73)</sup>

En el mismo Plan nacional de desarrollo 1989-1994, se admite que las áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de in-

(73) Plan nacional de desarrollo. página 89.

(74) Ley federal de las entidades paraestatales. Artículo 14.

terés eminentemente social (74), y es en dichas áreas donde actúan los organismos descentralizados.

No es posible pedirle rentabilidad a los organismos descentralizados, porque se caería en importantes contradicciones.

Para forzar a las empresas a ser rentables, los subsidios serán eliminados. El gobierno, ha precisado el titular del ejecutivo, no distraerá recursos fiscales para subsidiar empresarios ni la improductividad de paraestatales.

El Estado necesita que las empresas paraestatales sean productivas, de lo contrario se debe intervenir para desaparecerlas, ya que la improductividad la paga a fin de cuentas la sociedad. (75) El Estado debe evitar que el pueblo pague las improductividades que se puedan crear por distintos factores en las empresas paraestatales.

Para hacer rentables a las empresas se deben ajustar aquellos precios y tarifas que presenten rezagos significativos, para eliminar subsidios de escasa justificación económica y social. (76) La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público, tiene como finalidad inmediata y fundamental proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades, así como elevar la productividad de las empresas públicas, y debe estar de acuerdo con los costos y gastos de operación de las empresas.

En materia de hidrocarburos, los precios y tarifas se adecuarán con referencia al nivel de precios internacionales; buscando la rg

(74) Periódico Novedades, 26 de agosto de 1989.

(75) Salinas, Lozano Raúl, Presidente del Instituto de Administración Pública. Entrevista al periódico Novedades, 24 de agosto de 1989.

(76) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. página 58



ferencia al nivel de precios internacionales; buscando la suficiencia financiera y la capitalización de las empresas del sector. (77)

En el sector de telecomunicaciones los precios y tarifas no deben diferir significativamente de los vigentes en los países con los que México compite en el mercado internacional. (78)

Es necesario hacer un señalamiento acerca de la relación entre los precios internos y los externos, especialmente de los hidrocarburos.

Los recursos que se recaudan por la venta interna de los hidrocarburos son una parte fundamental de los ingresos del Estado, y la determinación del nivel de precios internos debe estar sujeta a criterios fundamentalmente nacionales, en consonancia a los objetivos de las finanzas públicas. No pueden estar sujetos a los vaivenes de la economía internacional. Si así fuese, cuando bajan internacionalmente los precios de los hidrocarburos, tendría que bajar el gobierno los precios internos, con lo que se afectarían las finanzas públicas. Y si suben los precios mundiales, por consecuencia tendrían que aumentarse injustificadamente los precios internos, provocando inflación.

El Estado debe definir claramente los fines que se persiguen con los criterios de fijación de precios internos, precisando si lo fundamental es la adecuación de los precios internos de los hidrocarburos a los internacionales, con las consecuencias que esto puede traer; o bien como se dice en el Plan nacional de desarrollo, proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades; o bien, reforzar la actividad recaudatoria del sector paraestatal; o apoyar las necesidades de industrialización del país.

(77) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. página 79 .

(78) Ibidem. página 83.

Que se eleve la productividad en las empresas públicas es algo no sólo correcto, sino indispensable, como también lo es eliminar los subsidios que sólo solapan ineficiencias. No es lícita la ineficiencia y menos la corrupción administrativa o sindical en entidades paraestatales. Estas deben operar productivamente, al mínimo de costos, lo cual implica un adecuado sistema de planeación y plena honestidad en el ejercicio del gasto. Pero no hay que olvidar que sus objetivos no son estrictamente financieros, sino globales y de impacto económico fundamental.

Una porción del sector paraestatal es resultado de operaciones de rescate de empresas privadas quebradas, particularmente en las ramas pesquera, textil, refresquera, y azúcar, dicho rescate tuvo como fin mantener el empleo, o preservar la planta productiva. En este sentido cuando el Estado ha creado, rescatado o intervenido en alguna empresa ha sido con algún fin determinado: mantener el empleo, evitar importaciones de algún insumo importante, fomentar exportaciones, conservar equilibrios sociales, regular el abasto y los precios de los artículos de primera necesidad, etc. No lo ha hecho, y no deberá hacerlo con el fin de obtener utilidades.

Pretender utilidades encierra una contradicción entre el carácter socio-político del Estado (sus funciones como tal) y el carácter causístico que lo ha obligado a intervenir en determinadas empresas económicas.

Porque a fin de cuentas las utilidades de estas empresas, si las obtuvieran, son parte de los ingresos del Estado, que al igual que los impuestos constituyen parte de los ingresos públicos, destinados a cubrir las cargas públicas; y que no requieren alguna contraprestación específica por parte del Estado a los particulares. Tienen carácter de exacciones. Y lo mismo da que los recursos derivados de las utilidades exigidas a las empresas se obtengan por la vía del impuesto.

No es posible exigirles rentabilidad a las empresas públicas sin caer en contradicciones graves, ni es condición para la existencia y operación de estas empresas el que obtengan utilidades.

Si estas empresas obtienen un excedente, es una cuestión secundaria, y dicho excedente deberá estar basado en la productividad, minimización de costos, y la planeación de sus actividades; dicho excedente es parte de los ingresos públicos y debe tener una función determinada (por la política y fines del Estado). Deben cubrir sus necesidades como empresa y prevenir la expansión de sus actividades de acuerdo a una adecuada planeación. Sin olvidar que sus objetivos no son fundamentalmente financieros, sino globales y de impacto económico y social.

La obtención de utilidades como condición de funcionamiento de una empresa está sujeta al criterio de sus propietarios. Aún entre los empresarios particulares existen empresas cuyos objetivos no son necesariamente lucrativos (como sucede con la Cruz Roja, empresa con carácter no lucrativo). El que una empresa tenga inevitablemente que ser lucrativa depende de los criterios y objetivos que persigan las gentes que detentan su propiedad.

Esto es aplicable a las empresas del Estado, ya que éste no es un empresario que crea y opera una empresa con el fin de obtener ganancias, sino que siendo un ente político interviene en tal o cual unidad económica para cumplir sus funciones rectoras del desarrollo nacional. Interviene para cumplir dichas funciones, no para allegar se ganancias.

Como ya se dijo las empresas deben ser productivas, deben operar al mínimo de costos, producir mercancías o servicios de calidad, tratando siempre de mejorarla, no deben existir corruptelas, ni desviación de recursos; pero esto no debe interpretarse que deban obtener ganancias.

## Modernización y eficiencia.

La modernización ha sido tal vez, la palabra más común en el dis curso de la actual administración pública; y las empresas públicas no escapan a ello. El presidente Salinas de Gortari, ha señalado - que se profundizará en la modernización de las entidades estraté - gicas y prioritarias. Uno de los propósitos centrales de las empre - sas públicas será la calidad y oportunidad de la oferta de bienes y servicios que producen.

El plan nacional de desarrollo señala, impulsar y fortalecer el - sector paraestatal para que todas las empresas públicas se convier - tan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen.<sup>(79)</sup> La elevación - de la productividad se apegará al recurso humano.

Un ejemplo de empresa pública eficiente es para el Jefe del De - partamento del Distrito Federal, el Metro de la ciudad de México. El metro, es ejemplo, dice, de lo que es una empresa pública que - funciona bien, que es eficiente, y debe continuar siendo empresa - pública. <sup>(80)</sup>

En efecto, las empresas públicas deben ser eficientes; sólo que - habría que recordarle al regente, que el Metro no es una empresa, - es un organismo descentralizado, y como tal funciona sin obtener - beneficios o rentabilidad, por el contrario recibe subsidios del Go - bierno Federal, lo cual demuestra que la eficiencia de los organia - mos descentralizados no puede medirse en términos de rentabilidad. Por otro lado nos permite darnos cuenta que, ciertamente, no todas las entidades que administra el sector paraestatal son ineficien - tes, sí pueden ser eficientes, todo depende de los criterios que se utilicen para calificarlos.

(79) Plan nacional de desarrollo. 1989-1994. página 90.

(80) Chavés, Justino. El Universal. 7 de septiembre de 1989.

La modernización es un concepto que en el orden económico supone la incorporación de innovaciones y nuevas tecnologías que eleven la competitividad en el aparato productivo, lo cual es bastante positivo para el país. Pero desgraciadamente, el proceso de modernización que se ha impulsado se ha acompañado de la actitud arrogante de quienes confunden la modernización con aplastar los derechos conquistados por los trabajadores a través de los años, en lugar de observarlos como aliados naturales de este proceso. <sup>(81)</sup>

A pesar que el presidente Salinas de Gortari, ha rechazado una modernización de élite <sup>(82)</sup>, y ha declarado que la modernización promovida por su régimen se hace "con la más plena participación del pueblo" y con apego fiel a la alianza entre el gobierno y la clase trabajadora <sup>(83)</sup>, se han dado ejemplos concretos que nos permiten cuestionar estas afirmaciones. Al parecer pretende impulsarse una modernización al servicio del capital privado, porque bajo el manto de la modernización, se han dado serios reveses a la clase trabajadora y sus sindicatos en las empresas paraestatales sujetas a estos procesos.

Un caso ilustrativo en este sentido es lo que sucede en Teléfonos de México. Para el director de recursos humanos y relaciones laborales de esta empresa, señor Guillermo del Hoyo: "La complejidad de la relación (obrero-patronal) ha propiciado demoras y con frecuencia dificultades en la introducción de nueva tecnología y en el mejoramiento del servicio" <sup>(84)</sup>. Según este punto de vista los trabajadores han sido un obstáculo para la modernización.

La resistencia de los trabajadores a este particular proceso de modernización se funda en que con la introducción de la tecnología

(81) Flores, Javier. Modernización y Trabajo. Periódico La Jornada. 13 de septiembre de 1989.

(82) Periódico La Jornada. 22 de septiembre de 1989.

(83) Periódico Excelsior. 22 de septiembre de 1989.

(84) García, Segura José. Entrevista al consejo de administración de Telmex. Periódico El Nacional 26 de septiembre de 1989.

digital se dan cambios importantes en la materia de trabajo. La introducción de esta tecnología supone que en las centrales el técnico manejará cada vez más tarjetas con componentes electrónicos, - por lo que deberá conocer los equipos por bloques para utilizar la información que proporcionan, es decir, el trabajo que realizaba el técnico -diagnóstico, detección y compostura de fallas- y que - requería de habilidad, conocimientos y capacidad de decisión, será sustituido por programas rutinarios sujetos a mayor control.

En el caso de los técnicos de centrales de construcción, la materia de trabajo tiende a desaparecer, dado que son los proveedores - y contratistas los que instalan el equipo.

En el departamento de redes y conmutadores, debido a que el número de cableado tiende a disminuir con la introducción de la fibra óptica, la labor de mantenimiento de cables será afectada en forma inmediata.

La labor de los trabajadores que dan mantenimiento a los conmutadores privados, será nulificada por la acción de las empresas - contratistas. (85)

La nueva tecnología si bien permitirá mejorar el servicio telefónico, modificará el desempeño de las labores de los trabajadores y de sus condiciones de trabajo. Con la mayor participación de las empresas contratistas se desplaza a el Sindicato de trabajadores de Telmex, por lo que éste ha tenido que enfrentar fuertes negociaciones con la empresa para no reducir el personal y buscar el acomodo y reubicación de miles de operadores y demás personal.

La modernización del sector paraestatal no debe traducirse tampoco en venta o concesiones a los particulares de las paraestatales, como está sucediendo en Teléfonos de México, que hasta septiembre de 1989 era el Gobierno Federal poseedor del 51% de sus acciones.

En Telmex, el argumento de la reprivatización será la modernización, no la ineficiencia de la empresa como ha sucedido en otros -

(85) Alcantara, Sonia. Sánchez, Marco A. Telmex: en la mira de la privatización. Periódico Novedades. 4 de septiembre de 1989.

casos de venta de paraestatales. El Plan nacional de desarrollo - 1989-1994, señala "La indispensable modernización y expansión de - las telecomunicaciones requerirá de grandes inversiones, que debe- rán financiarse con la participación de los particulares."<sup>(86)</sup>

Para los senadores priistas la reprivatización de Teléfonos de - México es la única posibilidad real de modernizar la empresa.<sup>(87)</sup>

No existe impugnación a la falta de rentabilidad como argumen- to de la reprivatización; el mismo Consejo de administración de esta- empresa, cuyo presidente es Andrés Caso Lombardo, secretario de - Comunicaciones y Transportes, precisó que las utilidades netas de- Telmex durante 1988, fueron de un billón 428 mil millones de pesos, que la inversión para desarrollar esa industria en este año (1989) será de mil cien millones de dólares; y que durante el actual sexe- nio Telmex habrá invertido poco más de diez mil millones de dóla- res.<sup>(88)</sup>

Según el director de esta empresa, Joaquín Muñoz Izquierdo, el - nivel actual de apalancamiento es del orden del 50% del valor de - los activos, es decir, que la participación del capital contable es de 50%, y el de los pasivos, del mismo orden, lo cual es una estruc- tura perfectamente sana.

Desde el punto de vista del flujo de efectivo, el tipo de finan- ciamiento de esta empresa está destinado fundamentalmente a la in- versión en activos fijos con créditos a largo plazo y con condicio- nes adecuadas. "En ningún momento Telmex ha dejado de ser rentable- a través de toda su historia"<sup>(89)</sup>, asegura el director de esta - empresa.

El único argumento sostení- ble para la reprivatización es la fal- ta de recursos para la introducción de nueva tecnología; la moderni- zación.

(86) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. página 83.

(87) Rodríguez, Alcaine Leonardo. Senador priista y Secretario gene- ral del SUTERM. Periódico El Heraldó. 20 de septiembre de 1989.

(88) García, Segura José. Periódico El Nacional. 20 septiembre 1989.

(89) Alcantará, Sonia y Sánchez, Mario. op. cit. 4 septiembre 1989.

Pero sucede que con la introducción de la tecnología digital, el tipo de comunicación que permite Telmex cae dentro de la esfera de la Comunicación vía satélite, y curiosamente constituye este tipo de comunicación, un área estratégica de la economía del país, reglamentada por el artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, en donde se establece que no constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en esta área. Por esta razón - sorprende que después de 16 años de funcionamiento como empresa estatal, se decida reprivatizarla, y aún permitir la inversión extranjera hasta en un 49% de las acciones, bajo el argumento de la modernización.

Siendo un área estratégica para el país, merece atención de primer orden por parte del Estado, y su modernización debe ser considerada en este marco. Por encima de todas las obligaciones que el Estado deba de cumplir con la sociedad, está la atención a las áreas estratégicas y prioritarias, de lo contrario no tendría sentido estar reglamentadas como tales. Los recursos necesarios para llevar a cabo este proceso deben salir de los recursos del Estado, quien para obtenerlos esta en el deber y derecho de recurrir a las cargas públicas exigibles a la sociedad y sus ciudadanos, tal como lo faculta la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, fracción IV.

Si el Estado tiene una determinada cantidad de recursos para cubrir sus gastos y esta cantidad la destina a conceptos diferentes - a los estratégicos y prioritarios, - como en el caso de la deuda - estará incurriendo en errores y contradicciones que lo llevarán a políticas equivocadas, como la que se esta criticando aquí.

El Estado puede y debe tener recursos para atender la modernización de Telmex, porque es un área estratégica, y no debe tratar de resolver su aparente imposibilidad de invertir 25 billones de pesos organizando como sociedad privada una empresa pública. La salida a una dificultad económica se convierte en una solución política -



que favorece al capital privado y extranjero. Y que curiosamente - coincide con los lineamientos de la banca internacional, fiel servidora del gran capital mundial, en el sentido de la inevitable reprivatización de la economía en América Latina. (90)

"Telmex requiere unos mil millones de dólares de nuevas inversiones y el gobierno se apresta a entregarla a un grupo de capitalistas privados, renunciando así a buscar por su cuenta el dinero, expandir la empresa y utilizar las ganancias para nuevos proyectos - productivos". (91)

Pero en el binomio de nuevos inversionistas en Telmex, el capital nacional puede correr el riesgo de verse rebasado por los extranjeros. Alcatel, Siemens, Nec, Telefónica Española, Telecom, Ericsson y ATT son empresas "muy" interesadas en participar en el proyecto de expansión de Teléfonos de México. Los empresarios nacionales, - por boca de Luis Germán Cárcoba, presidente de la Confederación de cámaras industriales (Concamin), ha externado su preocupación por la participación extranjera en esta empresa por "el rol que pueden jugar será igualmente significativo si cuentan o no con la mayoría de las acciones". (92)

Los resultados de esta política no tardarán en dar frutos.

Si como aparece en las declaraciones públicas del presidente de la república, la modernización del país se hará con los trabajadores, no contra ellos. (93) Es necesario que se definan claramente - los lineamientos a seguir.

(90) Vivar Fuentes, Roberto. Banco internacional de desarrollo: inevitable la reprivatización de la economía. Periódico La Jornada. 20 de septiembre de 1989.

(91) Gómez Pablo. Privatización por teléfono. Periódico La Jornada. 22 de septiembre de 1989.

(92) Guerrero Chiprés, Salvador, Entrevista a Luis Germán C. Presidente de la Concamin. Periódico La Jornada. 20 de septiembre de 1989.

(93) Periódico Novedades. 12 de septiembre de 1989.

La tarea modernizadora no debe acentuar la dependencia del país, ni agravar los problemas de empleo. Debe evitar desajustes en el mercado de trabajo, diseñando políticas de reubicación de mano de obra desplazada, y se deben reglamentar formas flexibles de empleo y contratación, vinculando la política de empleo a una política de capacitación adecuada que vincule la formación profesional a las necesidades del proceso de reconversión con cambio tecnológico.

La modernización debe ser un proceso concertado. "La parte empresarial debiera cobrar mayor conciencia de que el éxito de un proceso de reestructuración industrial depende de la capacidad empresarial para racionalizar la gestión de las empresas, reorganizar el trabajo e incorporar nuevas tecnologías. En el terreno de la legislación, no se trata de eliminar reglas sino de establecer un nuevo tipo de regulación que noacentúe la desprotección del trabajador y que no ate al empresario. La modernización no radica en la introducción de objetos complejos sino de la transformación de las relaciones a que éstos dan lugar".<sup>(94)</sup>

La desregulación hacia dentro del sector público es un paso necesario de la productividad y mejorar los incentivos en la empresa pública, como para profundizar la descentralización. Se eliminará la reglamentación excesiva de las empresas públicas y se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno, al tiempo que resumieron el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera.<sup>(95)</sup>

(94) Avila Díaz, Antonio. Para concertar la modernización. Periódico La Jornada. 20 de septiembre de 1989.

(95) Plan nacional de desarrollo. página 91.

## Concesiones e inversiones.

"Un eje fundamental en la política de gasto público federal es en los casos permitidos por la ley, y en lo que se asegure el interés de los usuarios, llevar al cabo la concesión de obras y servicios públicos y, asimismo, construir obras públicas que en lo posible sean financiadas con recursos de los particulares; todo ello con el propósito de incrementar los recursos disponibles en la ejecución de obras y proyectos requeridos por el crecimiento y la obtención de las demandas sociales"<sup>(96)</sup>

La inversión de particulares se considera motor de desarrollo industrial, y dentro de este concepto, ayuda al Estado a liberar recursos para atender otras obras y programas prioritarios. Y tiene como propósito no distraer recursos fiscales necesarios para atender las legítimas demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura.

Las áreas más importantes donde se acepta la inversión privada son las siguientes:

- ferrocarriles. (área estratégica según el artículo 2º, párrafo cuarto de la Constitución).
- comunicaciones y transportes (correos, telegráfos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, son también áreas estratégicas).
- telecomunicaciones. Se permitirá la competencia en servicios de telecomunicaciones, múltiples empresas podrán desarrollar los servicios de transmisión conmutada de datos, teleinformática, telefonía celular y otros.<sup>(97)</sup> Y se permitirá la instalación y operación de estaciones terrenas por particulares.

(96) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. página 62.

(97) Ibidem. página 83.

- concesión a los particulares en construcción y operación de - autopistas y puentes.
- obras públicas e infraestructura (área prioritaria según el P.MD 1989-1994). "La construcción de obra pública con financiamiento -- privado será inversión rentable para quienes participen"<sup>(98)</sup>
- sociedades nacionales de crédito. (el servicio público de banca y crédito es área estratégica según el artículo 2º, párrafo 5 de la Constitución, y no será objeto de concesión a particulares).
- astilleros mexicanos.

En electricidad se aceptan las inversiones privadas, exceptuando el campo de electricidad para servicio público, donde el Estado se reserva su actuación en los términos de la Constitución.

Los apoyos a la inversión privada provienen de diferentes fuentes. "El Banco internacional creó un fideicomiso, de carácter privado, - denominado Fondo para la promoción de la inversión, mismo que tiene como objetivo manejar una imagen positiva de nuestro país, crear conciencia sobre las oportunidades que existen para las inversiones nacionales y extranjeras, establecer contacto directo con inversionistas potenciales y promover proyectos específicos"<sup>(99)</sup>

Este fideicomiso cuenta con el apoyo de instituciones financieras que en el pasado han desarrollado este tipo de actividades como son el Banco nacional de comercio exterior, Nacional financiera, las instituciones bancarias del país y las casas de bolsa.

La banca extranjera realiza préstamos a empresarios mexicanos en la compra de paraestatales, señaló el vicepresidente de la Coparmex, Héctor Laríos, quien considera viable el "cohabitar" con el - sector social en las empresas reprivatizadas. <sup>(100)</sup>

(98) Ibidem. página 80.

(99) Periódico Novedades. 15 de septiembre de 1989.

(100) García, Pedro. Periódico El universal. 20 de septiembre de 1989.

En el área turística, se están impulsando 10 proyectos de desarrollo turístico de largo alcance, que implicarán una inversión total de casi 8 billones y medio de pesos, que serán ejecutados en el país por empresarios privados nacionales y extranjeros durante los próximos cinco años.

"Los megaproyectos, como se les conoce, significarán el retiro del Estado de la ejecución integral de centros de atracción turística para que, en lo sucesivo, la inversión privada nacional y extranjera se encargue de esa tarea que implicó una fuerte acumulación de pasivos para las finanzas públicas." (101)

La realización de megaproyectos significa un vuelco en la acción del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Es el retiro del gobierno en la construcción de grandes centros turísticos, como fueron los de Cancun, Ixtapa, Loreto, Los Cabos y Huatulco.

Con capital privado también, se construirá una Central de abasto en el nororiente de la ciudad. El dirigente de los comerciantes organizados del Distrito Federal, José María Alverde Goya, presidente de la Canaco, no reveló el costo de la obra, pero sí informó que se hará con capital privado exclusivamente. (102)

En petroquímica básica y secundaria, se han dado cambios importantes. Como ya hemos mencionado la petroquímica básica es un área estratégica de la economía establecida en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución; más eso no ha impedido que los particulares participen en esta área. El mecanismo no ha sido su exclusión del artículo, sino la reducción de elementos clasificados como petroquímicos básicos, y su reclasificación en secundarios, - donde sí se permite la intervención de particulares.

(101) Rodríguez, Luis Alberto. Periódico La Jornada. 18 de sep. '89

(102) Consuelo García, Jané. Periódico Novedades. 14 de sep. '89.

En los tres últimos años han habido dos modificaciones importantes que le han permitido a la iniciativa privada la elaboración y explotación de productos que inicialmente eran de exclusiva competencia del Estado. En octubre de 1986 la SEMIP, reclasificó 70 petroquímicos básicos, pasando 36 a petroquímica secundaria. En agosto de 1989 se reclasificaron 15 básicos más, quedando actualmente el reducido número de 20. Los secundarios son 66 elementos.

El nuevo motor del crecimiento industrial será la inversión privada. Si revisamos el papel de la inversión privada en la historia reciente de nuestro país, tenemos que los ciclos de la inversión muestran claramente el papel desempeñado por los sectores público y privado en diferentes períodos: de 1940 a 1958, el peso fundamental recayó en la inversión privada que creció a tasas promedio anuales de 16.8%, mientras la inversión pública lo hacía a solo 6.8%; son años sin embargo, de inestabilidad económica. En el período 1959-1970, los años del desarrollo estabilizador, la inversión privada crece a tasas anuales de casi la mitad de las del período anterior: 8.5%, al tiempo que la inversión pública no sólo crecía con mayor rapidez que antes, sino también superaba a la privada: 10.8%; estos son años de un crecimiento relativamente alto y sostenido, en los que el esfuerzo de inversión pública es fundamental." (103)

"En el período 1971-1981, de nuevo se reduce el ritmo de crecimiento de la inversión privada y aumenta el de la pública: 7.3% y 11.9% respectivamente. Por supuesto, en los años posteriores la inversión pública cae mucho más que la privada." (104)

(103) Delgado Selley, Orlando y Machado Dodera, Jorge. La industria estatal antes y después de la privatización. Cuadernos. División de estudios de posgrado. Facultad de economía. UNAM. Julio 1988. Pág. 40  
 (104) Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México", citado por Delgado Selley y Machado Dodera. op. cit. página 41.

Parece claro, en consecuencia, que la inversión pública ha cumplido funciones de fuerte liderazgo en los años de crecimiento. En función de la experiencia histórica reciente, nada garantiza que la inversión privada garantice ser un motor de crecimiento. "Dado que las decisiones de inversión dependen en buena medida del nivel de capacidad utilizada, que actualmente se reconoce excesivamente bajo, resulta poco probable que el sector empresarial decida liderar el proceso de inversión de manera espontánea. Por lo general, incluso en las economías más desarrolladas, el Estado asume un papel de amortiguador de los ciclos económicos, aumentando su gasto cuando hay recesión, mientras que el sector privado muestra un comportamiento marcadamente procíclico." (105)

Por otro lado, existió el problema de los recursos disponibles para llevar a cabo la inversión. "En este aspecto, las ventas de empresas públicas llevadas a cabo hasta el momento reducen los montos disponibles, en la medida en que la compra ha significado una erogación de recursos de alguna significación que no constituyen en realidad inversión, sino que se traducen en un simple cambio de propietario; además, el uso que el sector público ha dado a estos recursos no ha sido estrictamente productivo, sino que ha servido para ayudar a financiar el gasto público y, muy probablemente el pago del servicio de la deuda pública tanto como externa. Esto significa que en la perspectiva de volver a crecer, la privatización mexicana ha sido, además de lo que se ha señalado, inoportuna al reducir la masa de recursos potenciales disponibles para la inversión." (106)

(105) Delgado Selley y Machado Dodera. op. cit. Página 41.

(106) Ibidem. Página 42.

### Desincorporaciones.

En la actual política de la empresa pública, estas deben actuar sólo en las áreas estratégicas y prioritarias.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 2º, párrafo cuarto de la Constitución, aunque el interés de la iniciativa privada por participar dentro de algunas de estas áreas ha sido relevante.

Los empresarios privados han dirigido su atención a la comunicación vía satélite, no sólo a través de la reprivatización de Teléfonos de México. Una empresa que está haciendo fuerte presión al Gobierno Federal para la colocación y puesta en servicio de un nuevo sistema de satélites, que funcione al término de la vida útil del sistema de satélites Morelos, es Televisa. Esta empresa se respalda en lo estipulado en el Plan nacional de desarrollo 1989-1994, que señala que en 1994 las telecomunicaciones deberán contar con un nuevo satélite, y que para su mejor aprovechamiento se facilitará la instalación y operación de estaciones terrenas por particulares.<sup>(107)</sup> Televisa ya ocupa un transpondedor del Morelos I para cada uno de sus canales comerciales.

Para el funcionamiento del nuevo sistema de satélites, Televisa también cuenta con un lugar apartado para su órbita geoestacionaria sobre el plano del Ecuador, concesión que obtuvo de la Secretaría de comunicaciones y transportes.<sup>(108)</sup>

Además de la comunicación vía satélite, existen otras 12 áreas estratégicas (acuñación de moneda, correos, telegráfos, radiotelegrafía; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos).

(107) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. página 83.

(108) Alcantará, Sonia. Sánchez, Marco A. Telmex: en la mira de la privatización. Periódico Novedades. 4 de septiembre de 1989.



ros; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito), de las cuales haremos comentarios en torno a dos importantes; la petroquímica básica y la prestación del servicio público de banca y crédito.

La industria petroquímica consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, excluyendo la refinación petrolera que convierte los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes, y en los subproductos que generen dichos procesos. <sup>(109)</sup>

La petroquímica básica comprende la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo. Corresponde a la "acción, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha Institución o asociadas a la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos antes mencionados. <sup>(110)</sup>

La elaboración de productos químicos que sean resultado de los procesos subsecuentes a los señalados anteriormente, constituyen-

(109) Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica. Artículo 1. Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Artículo 23.

(110) Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica. Artículo 2.

el campo en que podrán operar indistintamente y en forma exclusiva, la Nación, los particulares o las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano, ya sea solos o asociados con la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos; o con organismos o empresas subsidiarias de Pemex. (111)

Esto quiere decir, que en el ramo de la petroquímica básica sólo puede actuar el Estado, no se acepta la participación de particulares. En la petroquímica secundaria, sí pueden tener cabida los particulares, solos o asociados con el Estado.

En los tres últimos años han habido dos modificaciones importantes que le han permitido a la iniciativa privada la elaboración y explotación de productos que inicialmente eran de exclusiva competencia del Estado. Las modificaciones no se refieren a los artículos citados del Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo, en materia petroquímica; se refieren a la reducción en el número de elementos considerados como básicos. Al reducir el universo de los petroquímicos básicos, se amplía el campo de actuación de los particulares, porque estos elementos son ahora petroquímicos secundarios, objeto de elaboración y explotación de la iniciativa privada.

En octubre de 1986, la Secretaría de energía, minas e industria paraestatal, por medio de la Confederación Petroquímica Mexicana, reclasificó los productos petroquímicos básicos; de un total de 70 elementos, redujó el número a 34, es decir, convirtió a petroquímicos secundarios más de la mitad.

En agosto de 1989, se reclasificaron 15 básicos más, reduciendo su número a 20 elementos. Actualmente el número de petroquímicos secundarios es de 66, incluyendo el sulfato de amonio, que es el-

(111) Ibidem. Artículo 3 y 4.

fertilizante más usado en el campo, y los ácidos que sirven para -  
elaborar diversos productos de uso personal. (112)

En el nuevo modelo de la petroquímica, existe un proceso de libe-  
ralización de actividades para mayor actuación del sector privado.  
Los argumentos para introducir estos cambios no están muy claros; -  
se señala la necesidad de incrementar la inversión en esta área, -  
para aumentar la producción de petroquímicos básicos y secundarios  
que requiere la industria nacional y satisfacer la demanda interna,  
además de promover con estas acciones la integración de cadenas --  
productivas e impulsar las exportaciones no petroleras de alto va-  
lor agregado (113) pero esto no pretende lograrse por medio del Es-  
tado, sino de la iniciativa privada, alegando falta de recursos -  
para la inversión. El Estado declina la búsqueda de estos recur -  
sos por otras vías y prefiere darle paso a los empresarios priva -  
dos.

Pero las pretensiones de estos empresarios no están satisfechas-  
aún, e incluso han llegado a plantear que "Petróleos Mexicanos de-  
be privatizarse para que sea más eficaz y competitiva en manos de-  
los empresarios". (114)

El caso del servicio público de banca y crédito. Este servicio -  
será prestado exclusivamente por el Estado a través de institucio-  
nes, y no será objeto de concesión a particulares. (115) Pero al -  
crear las sociedades nacionales de crédito, con certificados de a-  
portación patrimonial, los particulares e incluso los extranjeros-  
participan en el capital de este servicio. (116)

(112) Chavéz, Isidro. Periódico Novedades. 17 de agosto de 1989.

(113) Diario oficial de la federación. 13 de octubre de 1986.

(114) Casos Saucedá, David. Entrevista a Néctor Laríos Santillán. -  
Vicepresidente de Coparmex. El Universal. 20 de septiembre de 1989.

(115) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artí-  
culo 28, párrafo 5.

(116) Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito. Ar-  
tículo 11. Reformada a partir del 28 de diciembre de 1989.

El Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente; tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INPONAVID, El Colegio de Bachilleres, y Conasupo, entre otras. (117)

Las entidades que no reúnan las características de estratégicas y prioritarias, o de ambas serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- a) se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;
- b) se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- c) se transferirán a los gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- d) se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado. (118)

El último de estos puntos es muy importante comentarlo; ya mencionamos cuáles son las áreas estratégicas y que están definidas en el artículo 26, párrafo cuarto de la Constitución; pero en las prioritarias hay puntos oscuros que se prestan a situaciones indefinidas y a manejos erróneos.

(117) Plan nacional de desarrollo 1989-1994. página 89.

(118) Ibidem. página 90.

Hasta el pasado Plan nacional de desarrollo 1982-1988, se consideraba que el Estado debía conservar las empresas públicas que realizaban actividades prioritarias, pero resulta que las cosas han cambiado de tal manera, que las actividades que antes eran prioritarias, hoy no lo son.

Estas áreas no sólo se han reducido, sino que se han modificado sustancialmente. En el sexenio pasado, dentro de los bienes de capital, se consideraron prioritarias las ramas metalmeccánica, química, petroquímica, energéticas, la industria electrónica (y sus asociados como la óptica), así como los equipos de fundición de metales y máquinas herramientas. En bienes intermedios se consideraban prioritarias las ramas de papel y celulosa, química, petroquímica, siderurgia y metalurgia básica. En el presente Plan, estas áreas ya no aparecen como prioritarias, a algunas de las empresas vinculadas a estas ramas se les desincorporo a través del mecanismo de la quiebra o venta, como en el caso de Fundidora Monterrey, Adhesivos y AMMSA fábrica nacional de máquinas y herramientas, entre otras.

Esta situación expresa dos cosas; que no existe una definición clara y precisa para las áreas prioritarias en nuestra ley suprema (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos), ni en las leyes derivadas de esta; y que ha quedado a criterio del Ejecutivo Federal su delimitación.

En la Constitución no se menciona cuáles son las áreas prioritarias, sólo que: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades prioritarias, donde de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado" <sup>(119)</sup>. Ni siquiera se habla de áreas prioritarias, sino de actividades.

En la Ley federal de entidades paraestatales se consideran como

(119) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo 6.

áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares <sup>(120)</sup>. Si nos encuadramos a esta definición serán áreas prioritarias las que permitan al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. <sup>(121)</sup>

Así como aquellas actividades que le permitan llevar al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, y la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios socialmente necesarios.

Muy amplias serían de acuerdo a esto las actividades prioritarias; pero actualmente según el Plan nacional de desarrollo vigente son prioridades: la infraestructura social en la que destacan rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, seguridad e impartición de justicia.

La infraestructura económica es una prioridad también; incluye la provisión de condiciones generales de desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros.

La atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos es otra de las prioridades del Plan.

Ahora son diferentes las prioridades, y también lo es la forma de participación de la iniciativa privada en estas actividades. Los empresarios pueden obtener concesiones e invertir en estos renglones. Oviamente que sólo lo harán en la infraestructura económica, no en las otras.

(120) Ley federal de entidades paraestatales. Artículo 6.

(121) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25 y 26.

La desincorporación y redimensionamiento de las entidades, según el Plan nacional de desarrollo, permitirá liberar recursos públicos encaminados a dar una mayor atención a lo estratégico y lo prioritario. (122)

El presidente Salinas de Gortari, ha anunciado en reiteradas ocasiones, que el Estado redefinirá sus funciones, tareas y prioridades. Ante la familia cetemista reunida en asamblea ordinaria el 25 de agosto de 1989, explicó que asombra, "lo que podríamos alcanzar para resolver las sentidas necesidades sociales con los recursos que ahora se destinan a empresas que no son ni estratégicas ni prioritarias para el desarrollo de la nación." (123)

Según esto, la venta de las empresas del Estado que no son estratégicas ni prioritarias, permitirá la liberación de recursos para atender lo estratégico y lo prioritario, y para resolver las sentidas necesidades sociales.

En esta lógica el Estado debe vender parte del patrimonio de la Nación para cumplir sus obligaciones primordiales. La atención a las áreas prioritarias y estratégicas es una obligación de primera instancia, así como la resolución de las necesidades sociales, que debe estar por encima de cualquier otro tipo de gasto público. Si esto no fuera así, no tendría sentido su precisión en la Constitución, y en los mismos planes de gobierno, como lo es el Plan nacional de desarrollo, estarían invalidadas.

El Estado debe en primera instancia atender las áreas estratégicas y prioritarias, así como las necesidades sociales; pero no vendiendo el patrimonio nacional. El Estado tiene la facultad de cubrir sus necesidades de ingreso a través de las cargas públicas que corresponden a los ciudadanos cubrir; ya sea a través de impuestos, por el es-

(122) Plan nacional de desarrollo. Página 90.

(123) Becerril, Andrea y Ureña José. Periódico La Jornada. 26 de agosto de 1989.

establecimiento de precios y tarifas determinadas, o bien a través de créditos. En materia presupuestal, el Estado debe cuantificar sus cargas, y asignar su gasto y financiamiento de acuerdo con una planeación donde contemple de manera especial lo estratégico y lo prioritario. Este es un principio básico de administración, Las demás obligaciones que el Estado tenga que cubrir puede hacerlo a través de lo que el considere conveniente.

La facultad de cubrir las cargas públicas con la ayuda de los ciudadanos esta garantizada en la Constitución, en su artículo 31, fracción IV.

El sector minero nacional ha sido uno de los más afectados con la venta de paraestatales. A la liquidación de la tan controvertida — compañía minera de Cananea, seguirá la venta, fusión o transferencia de por lo menos 7 entidades más que ya no son consideradas como estratégicas o prioritarias. Serán desincorporadas otras empresas relacionadas con la extracción y producción de fierro y carbón. De 17 entidades mineras, el Estado sólo se quedará con 8 o 9, cuya importancia en el desarrollo industrial del país es incuestionable.

"Sólo permanecerán bajo el control del Estado empresas que son rentables y además estratégicas para impulsar el crecimiento industrial del país, como: Exportadora de Sal, Minera Carbonífera Río Escondido, Peña Colorada, Azufrera Panamericana y Roca fosfórica, entre otras."<sup>(124)</sup>

En el sector agropecuario se han desincorporado 21 paraestatales — en 6 años, según datos de la Secretaría de hacienda y crédito público, son:

(124) Ingeniero Moisés Koltenuk, director de la Comisión de fomento minero de la SEMIP. Periódico Novedades. 24 de agosto de 1969.



Unión forestal de Jalisco y Colima; Industrias forestales integrales; Alimentos del fuerte; Maderas industrializadas de Nayarit; Maderas industrializadas de Quintana Roo; Servicios forestales; Servicios Atensa; Resinera ejidal de Michoacán; Mezcal Santiago; Beneficiadora de frutas cítricas y tropicales de Colima; Beneficiadora de frutas cítricas y tropicales de Guerrero; Beneficiadora de frutas cítricas y tropicales de Oaxaca; Impulsora Guerrerense del cocotero; Aceitera de Guerrero; Chapas y triplay; Algodonera comercial mexicana; Beneficiadora de coco Acapulco; Productos de maderas finas; Triplay de Palenque; Cafés y cafeterías de México y Complejo frutícola industrial de Cuenca del Papaloapan. (125)

Actualmente están en proceso de desincorporación 75 beneficios del Instituto mexicano del café y Tabacos Mexicanos.

Tabamex fue en el sexenio pasado "un ejemplo de empresa pública eficiente; no tiene subsidios del Gobierno federal, se maneja con recursos propios, sirve como reguladora de precios en el mercado nacional e internacional y genera divisas" (126).

No sólo los empresarios privados están interesados en comprar estas empresas, también la Confederación nacional campesina negocia con el gobierno la compra de las empresas Inmecafé, Tabamex -Nayarit, Conafrut-Colima y Productos químicos mexicanos. (127)

En lo que va de la década de los ochenta la participación del sector público en el conjunto de la economía ha mostrado una importante reducción que pasa del 25.6% del PIB en 1983 al 18% en 1989. Parté-

(125) Hernández, Evangelina. Periódico La Jornada. 13 de septiembre de 1989.

(126) Ibidem.

(127) Chavéz, Isidro. Periódico Novedades. 12 de septiembre de 1989.

cularmente las empresas públicas han tenido una evolución cambiante en la relación a su participación en el PIB. En 1980 representaban - el 10.5% del producto; en '83 su participación fue del 18.2%; en '85 se redujó al 15.4% y en 1987 represento el 13.3%. Su participación - en la generación de empleo se ha incrementado de 3.9% en 1980 a 5.2% en 1985 y '87. (128)

El tamaño del sector paraestatal se ha reducido drásticamente en los últimos 6 años, como puede verse en el siguiente cuadro:

#### EL UNIVERSO PARAESTATAL

DICIEMBRE 1982-SEPTIEMBRE 1988	
UNIVERSO INICIAL (DIC.82)	1155
ENTIDADES CREADAS	61
UNIVERSO PARAESTAL	1216
ENTIDADES SUJETAS A PROCESO DE DESINCORPORACION	724
DESINCORPORACION PARA ACATAR LO DISPUESTO EN LA LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES *	48
UNIVERSO ACTUAL (SEPTIEMBRE/ 88)	444 (129)

De los 772 procesos autorizados se habían concluido 529, de los - cuales sólo 124 ventas habían concluido. Están pendientes 243 proce- sos, de los cuales 94 son venta y 132 liquidación y extinción, los demás deben ser transferencias.

En las ventas los empresarios privados han adquirido el 80% y el - llamado sector social, el restante 20%. (130)

(128) Colmenares Páramo, David. Descentralización y desarrollo regio- nal en el quehacer de la empresa pública. Periódico *El día*. 20 de - septiembre de 1989.

(129) Ibidem.

(130) Acevedo Pesqueira, Luis. Periódico *El financiero*. 30 de agosto de 1989.

\* Desincorporación de las empresas paraestatales de participa- ción minoritaria.

Cuáles han sido los criterios que han prevalecido en el proceso de desincorporación de las empresas paraestatales?

Además del ya conocido argumentó de vender las que no sean prioritarias ni estratégicas, que ya se comentó anteriormente; está la decisión de deshacerse de las que no sean rentables.

El criterio de la no-rentabilidad de una empresa para su desincorporación, puede ser muy relativo. Como ya estudiamos en el breve análisis de la modernidad de las empresas, Telefónos de México, era y sigue siendo una empresa rentable, financieramente sana, y sin embargo, se le cedió al capital nacional y extranjero. Compañía mexicana de aviación, también era rentable, y se desincorporó. Compañía minera de Cananea trabajaba con números negros, y por medio de la quiebra técnica que argumento Financiera Nacional Azucarera, corrió la misma suerte. El argumento de la insolvencia como causa de la quiebra de Cananea no es convincente; como tampoco lo es la ineficiencia y baja productividad.

"Minera de Cananea tiene instalaciones y equipos que se cuentan entre los más avanzados del mundo; tiene un vasto yacimiento que permitiría continuar con su actual ritmo de producción durante otros sesenta años, y durante los últimos dos años el precio internacional del cobre han sobrepasado la barrera de un dólar por libra..." (131)

En el terreno de la productividad Cananea había alcanzado el nivel de producción más alto de su larga historia. Como resultado de ello, había dejado de registrar pérdidas desde 1987, año en el que sus utilidades netas fueron de 48 mil millones de pesos, cifra ampliamente superada por los 170 mil millones de pesos en utilidades registrados en 1988. (132)

La deuda de esta empresa tiene su origen en los créditos contrata-

(131) Contreras Montellano, Oscar P. y Ramírez, Miguel Angel. Perfil de la Jornada. Cananea: el largo camino de la modernización. 18 Sep. '89.

(132) Ibidem. página III.

dos para su expansión y renovación tecnológica. Sin embargo entre 1989 y 1990 los vencimientos representaban poco más del 30% del adeudo total, y aunque la cifra es todos modos considerable (700 millones de pesos), no es el total de su deuda el que la empresa debía enfrentar de inmediato, como se ha publicado tendenciosamente.

Otras críticas que se hacen a la empresa pública es en torno a su déficit, sus deficiencias de gestión y su mala administración y en el último extremo su competencia desleal para las empresas privadas mexicanas, sobreprotegidas a partir de la década de los cuarenta.

Pero son críticas a medias, porque al parecer se olvida que una porción importante del sector paraestatal es resultado de operaciones de rescate de empresas privadas quebradas, particularmente en las ramas pesquera, textil, refresquera, azúcar y algunas empresas como las absorbidas por el grupo Somex.

Respecto a los llamados errores de administración de las empresas, como destaca René Villarreal, "de 1975 a 1982 la mayor parte de las empresas públicas presentaron superávit en sus operaciones en términos generales: sus cuentas de capital deficitarias fueron permanentemente compensándelas con el saldo operativo. Lo que señala como causa fundamental el déficit de las empresas públicas, un esfuerzo importante de formación de capital, ya que mientras la participación de estas en el PIB fue de 8.4% en promedio entre 1980-1981 sus gastos de capital fueron equivalentes al 5% del PIB". (133)

El déficit de las empresas públicas ha respondido fundamentalmente a un esfuerzo de formación de capital.

En una investigación directa se encontró que el 55% de las privatizaciones que se han llevado a efecto se dieron en empresas que en -

(133) Villarreal, René "Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? México. Editorial Diana. página 21.

sus orígenes fueron privadas, el 35% de los casos de venta se encuentra en su fundación a una empresa creada por el sector público, en el 10% restante, al momento de su creación, el Estado participó en forma minoritaria, siendo mayoritariamente privada. (134)

Su déficit, su falta de rentabilidad, la escasez de recursos para su modernización, su insolvencia, su no prioridad, todos han sido criterios para reprivatizar; pero todos y cada uno de los casos en donde se han aplicado pueden ser cuestionados ampliamente. En última instancia, el móvil fundamental de la reprivatización y desincorporación de empresas parece ser el ataque al desequilibrio fiscal, el ataque al déficit gubernamental.

El presidente Salinas ha dicho que "no podemos distraer recursos que subsidien la improductividad y desatan nuevos desequilibrios fiscales que harían renacer la inflación; incluso, aquellas entidades que tienen utilidades, pero necesitan más inversión para crear y sostener su viabilidad" (135)

No podemos dejar de señalar las recomendaciones que la Banca internacional ha hecho a los principales países latinoamericanos endeudados, en el sentido de la necesidad de abatir sus déficit fiscales. Para el Banco internacional de Desarrollo, por boca de su presidente, Enrique Iglesias, la desincorporación de empresas paraestatales permite a los gobiernos abatir sus déficit fiscales. La privatización de la economía, es para este organismo, inevitable e irreversible. (136) México no está fuera de esta esfera de influencia.

(134) Tamayo, Jorge. "La racionalización de las empresas del sector público" En Revista de economía pública. INAP. No. 73. Enero-abril de 1989 páginas 49-66.

(135) Becerril, Andrea y Ureña José. Periódico La Jornada. 26 de agosto de 1989.

(136) Cappi, Mario. Periódico El Heraldó. 20 de septiembre de 1989.

Países como Inglaterra, Brasil, Venezuela, Argentina, Nigeria, Pakistán, entre otros han adoptado la política de la reprivatización. Tal política responde en parte a la idea simplista y parcial de que el Estado es siempre un mal administrador y de que la empresa privada funciona mejor y puede contribuir a racionalizar la economía y hacerla más eficiente y competitiva en el exterior. (137)

El Fondo Monetario Internacional y los grandes bancos extranjeros recomiendan y aún tratan de imponer tal política, que desde luego acentúa la dependencia y frena e incluso impide el desarrollo económico nacional.

El interés del Estado por deshacerse de múltiples empresas obedece a que entrañan una pesada carga financiera, suponen el déficit gubernamental.

Este argumento es poco convincente. Supone que el déficit presupuestal del Estado es la causa principal de la inflación, lo que es muy discutible. (Ver Capítulo I de este trabajo, páginas 92-96)

La venta de las empresas estatales obedece a que al margen de otras consideraciones, el Estado -casi siempre en apuros- prefiere obtener de inmediato dinero fresco, aunque el precio que pague por él sea muy alto. (138)

Un segundo factor es la política con la que a partir de un diagnóstico erróneo, se intenta hacer frente a la crisis, y en un sentido más amplio, la estrategia de desarrollo que renuncia o ni siquiera se plantea la necesidad de cambios de fondo, sino que se conforma con ajustes superficiales de poca monta y corto alcance, principalmente en la órbita comercial y monetario-financiera. (139)

(137) Véase: Eficiencia global de la economía, de Juan M.F. Mattin. Encuentro regional de CLAD/ILPES/INAP. México. Abril de 1988.

(138) Aguilár, Alonso. La venta de empresas paraestatales en México. Revista Estrategia # 82. julio-agosto de 1988. Página 28.

(139) Ibidem. página 29.

Es evidente que las empresas paraestatales debieran funcionar mejor. Adoptar una actitud apologética de que el Estado lo hace todo bien, es tan inadmisibile como sostener que todo lo hace mal. La crisis ha dejado claro que muchas empresas experimentan a menudo serias fallas. Con frecuencia sus directores son improvisados e in expertos, incapaces y no pocas veces deshonestos. Su administraci3n suele ser costosa, burocrática e ineficiente, y sus niveles de productividad bajos.

Hay errores. Algunos inaceptables. Esperar utilidades de los organismos demuestra una incongruencia entre la naturaleza misma del organismo y del Estado, y los fines que se le atribuyen. Tampoco se deben confundir los organismos con las empresas en el sentido que se establezcan empresas donde corresponde a un organismo. Un caso concreto es el de Teléfonos de México. Esta funcionaba como empresa paraestatal (ahora será empresa privada con participaci3n de capital extranjero hasta de 49%), a pesar de brindar un servicio público, y estar considerada dentro de la comunicaci3n vía satélite (por la tecnología que actualmente utiliza), como un área estratégica reglamentada en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución. Telmex desarrolla el servicio telefónico en nuestro país, y este es un servicio público, según lo establece la Ley de vías generales de comunicaci3n <sup>(140)</sup>. De acuerdo con la Ley federal de entidades paraestatales, los servicios públicos deben estar a cargo de los organismos públicos descentralizados. <sup>(141)</sup> Y las empresas deben estar a cargo de las áreas prioritarias. <sup>(142)</sup> El caso de Telmex constituye una doble contradicci3n, agravada en las presentes circunstancias por su anunciada reprivatizaci3n.

(140) Ley de vías generales de comunicaci3n. Artículo 398.

(141) Ley federal de entidades paraestatales. Artículo 14.

(142) Ibidem. Artículo 30.

SEGUNDA PARTE  
CAPITULO I  
PETROLEOS MEXICANOS.

El 7 de junio de 1938, fue creado Petróleos Mexicanos, pocos días después del decreto de expropiación petrolera que modificó el régimen jurídico que normaba la existente industria petrolera extranjera de principios de siglo.

PEMEX es un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal.

PEMEX se encarga de la atención del área estratégica del petróleo y demás hidrocarburos, y de la petroquímica básica. Sus funciones están plenamente justificadas en el artículo 28 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)

Es objeto de Petróleos Mexicanos la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la terminación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica de acuerdo con la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y sus reglamentos,

(1) Artículo 28, párrafo 4. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.



así como todas aquellas actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del Organismo. (2)

El patrimonio de Petróleos Mexicanos lo constituyen los bienes y derechos que haya adquirido o que le hayan sido asignados o adjudicados; incluyendo las reservas para exploración y declinación de campos, y los que se le asignen, adjudiquen o adquiera por cualquier título jurídico; las subvenciones, subsidios y donaciones que le otorguen y los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones. (3)

PEMEX es el organismo más importante del sector paraestatal, (4) desde el punto de vista del ingreso y del gasto públicos, su participación en el producto interno bruto, en las importaciones y en las exportaciones nacionales es muy grande, y se analizará en este apartado, así como la porción considerable que representa dentro de los ingresos y de los gastos del sector público.

PEMEX es dirigido y administrado por un Consejo de administración y un director general, que actualmente es el Lic. Francisco Rojas G.

Básicamente son dos los campos de acción de PEMEX; por un lado la industria petrolera, y por otro la industria petroquímica.

Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional--incluida la plataforma continental-- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él. (5)

(2) Ley orgánica de Petróleos Mexicanos, artículo 2. Marco jurídico básico 1988. Gerencia jurídica, 1988.

(3) Ibidem. artículo 3.

(4) Ojeda Castilla, Marcelo. Ovaciones 27 de septiembre de 1989.

(5) Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Artículo 1.

Sólo la Nación podrá llevar al cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera. La industria petrolera abarca:

**I.** La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;

**II.** La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial; y

**III.** La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. (6)

La industria petrolera es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rigen y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos. (7)

Petróleos Mexicanos podrá celebrar contratos de obras o prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con personas físicas o morales. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso -- concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones. (8)

(6) Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Artículo 3.

(7) Ibidem. Artículo 9.

(8) Ibidem. Artículo 6.

En lo que se refiere a los trabajos de exploración y explotación que se realizan en la industria petrolera, sólo la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, podrá ejecutar los trabajos necesarios para aprovechar el petróleo y desarrollar los yacimientos amparados por las asignaciones. (9) (10)

El otorgamiento de asignaciones petroleras no impide la coexistencia de concesiones, asignaciones o autorizaciones para la explotación de cualquiera otra sustancia. (11) El gobierno federal puede otorgar concesiones para explotar otras sustancias, pero no el petróleo.

En el campo de la refinación petrolera, por conducto de Petróleos Mexicanos, sólo la Nación, puede llevar al cabo operaciones de refinación petrolera, ya sea que se refinan hidrocarburos de origen nacional, extranjero o mezcla de ambos, tanto para consumo nacional, como para exportación de los derivados. Cuando los hidrocarburos de origen extranjero sean propiedad de terceros, la refinación la podrá hacer Petróleos Mexicanos, pero sólo para la subsiguiente exportación de los productos. (12)

La refinación petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes, y en los subproductos que generen dichos procesos. (13)

(9) Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Artículo 16.

(10) Se entiende por "Asignación de terrenos" el acto por el cual el Estado, por conducto de la SEMIP, otorga a PEMEX, autorización para explorar y explotar el subsuelo petrolero en determinados terrenos.

(11) Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo de determinados terrenos. Artículo 18

(12) Ibidem. Artículo 24.

(13) Ibidem. Artículo 23.

Si los particulares desean utilizar derivados básicos de refinación para producir especialidades de los mismos, deberán obtener previamente permiso o autorización de la Secretaría de energía, minas e industria paraestatal. (14)

El transporte dentro del territorio nacional de petróleo crudo, de productos y subproductos de refinación y gas, por medio de tuberías, será hecho exclusivamente por Petróleos Mexicanos y en tubería de su propiedad, con excepción a la distribución de gas por red de tuberías dentro de poblaciones que podrá ser realizada por Pemex o por contratistas. (15)

Asimismo el almacenamiento en campos petroleros y en refinerías será hecho exclusivamente por Petróleos Mexicanos. Las plantas de almacenamiento para distribución, con excepción de las instaladas en los campos en las refinerías, podrán operarse por Petróleos Mexicanos directamente o mediante contratistas. (16)

Petróleos Mexicanos llevará al cabo la distribución de productos de su propiedad hasta el momento y lugar en que efectúe la venta de primera mano, directamente o mediante contratistas. (17)

Hasta aquí los preceptos más importantes que norman la actividad de la industria petrolera, así como la delimitación del campo de acción de Pemex y los particulares.

En lo tocante a la industria petroquímica existen varias cuestiones importantes que comentar.

(14) Ibidem. Artículo 25.

(15) Ibidem. Artículo 31.

(16) Ibidem. Artículo 33.

(17) Ibidem. Artículo 34.

La industria petroquímica consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos que generen dichos procesos. (18)

Corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creadas por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación, o de hidrocarburos naturales del petróleo. (19)

El área de acción a que se refiere el párrafo anterior es el campo de la petroquímica básica, actualmente muy reducida gracias a las constantes disminuciones en los productos aquí comprendidos; y que ha permitido a los particulares mayor intervención en la industria petroquímica.

Si la elaboración de algún producto adquiere interés especial para el país, su elaboración será llevada al cabo por la Nación, por conducto de Pemex, o de sus organismos o empresas de participación estatal formadas íntegramente por mexicanos, ya sean solos o asociados con particulares, igualmente mexicanos; siempre que estos productos no sean de la petroquímica básica.

(18) Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica. Artículo 1.

(19) Ibidem. Artículo 2.

En la industria petroquímica secundaria pueden actuar indistintamente la Nación, los particulares o las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano, ya sean solos o asociados con la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos; o con organismos o empresas subsidiarias de este organismo.

La industria petroquímica secundaria incluye la elaboración de productos que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la segunda transformación química importante o en el segundo proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación, o de hidrocarburos naturales del petróleo. Excluyendo los productos susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, producto de procesos primarios físicos o químicos de transformación, los demás petroquímicos pueden ser explotados por los particulares.

Actualmente existen sólo 20 productos petroquímicos básicos.

Para la elaboración de los productos petroquímicos considerados dentro de la petroquímica secundaria se requiere permiso de la Secretaría de energía, minas e industria paraestatal, y de la Comisión petroquímica mexicana. Los permisos se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Con la ampliación de la participación de los particulares en la industria petroquímica, el Estado espera para 1990 el impulso de proyectos multimillonarios en la industria. El sector público espera invertir alrededor de un billón de pesos y el sector privado nacional y extranjero, hasta mil millones de dólares. Según declaraciones del Lic. Fernando Hiriart Balderama titular de la Secretaría de energía, minas e industria paraestatal, esto constituye un esfuerzo para fomentar el desarrollo de la industria petroquímica, ante lo elevado de las importaciones y la importancia que está adquiriendo en el mundo moderno.

El sector espera inversiones globales por 5 mil 900 millones de dólares en el período 1989-95, que garantizarán el abasto del mer-

cado interno y evitarán importaciones por casi 10 mil millones de dólares. (20)

Este interés de los particulares por invertir en esta industria, ha crecido después de la reclasificación de 15 productos petroquímicos, que redujo de 34 a 19 los petroquímicos básicos, a cargo exclusivo del Estado.

No sólo en petroquímica secundaria, también en petroquímica básica, el Lic. Fernando Hirart anunció también que la iniciativa -- privada participará en el financiamiento de proyectos de petroquímica básica en plantas propiedad de Pemex, mismas que seguirán operadas por la paraestatal, a fin de garantizar el suministro de materias primas y dinamizar el sector secundario. Para 1990 se requerirá del financiamiento cercano al billón de pesos, mismos que serán aportados por la banca, el sector privado, y lo que falte se conseguirá en el exterior, señaló el Lic. Hirart. (21)

Actualmente Pemex cuenta con 9 plantas de refinación en operación; con 20 plantas petroquímicas; con 10 terminales de almacenamiento de productos petroquímicos. Además cuenta con 91 gasoductos, 38 oleoductos, 78 peliductos, 63 ductos petroquímicos, 79 combustibles, y 4 ductos variados más. Tiene una flota petrolera en operación integrada por 36 unidades. Y cuenta con 1824 unidades de transporte de su propiedad, y 5887 propiedad de terceros; y variadas -- instalaciones marítimas a lo largo del golfo de la república.

(20) CHavés, Isidro. Novedades. 13 de noviembre de 1989.

(21) XXI Foro nacional de industria química, declaraciones del secretario de energía, industria paraestatal y minas, Fernando Hirart Balderrama. Novedades 19 de octubre de 1989.

Petróleos Mexicanos cuenta con varias empresas filiales.

La primera que mencionaremos es Tetraetilo de México, S.A. (TEMSA). En esta empresa Petróleos Mexicanos participa con el 60% del capital social y E.I. Du Pont & Co. con el 40% restante. Su objeto social es la fabricación del compuesto antidetonante, consistente básicamente de tetraetilo de plomo, que se agrega a las gasolinas - para mejorar su octanaje. La planta se encuentra en el complejo industrial de pajaritos Veracruz, y las oficinas en la ciudad de México.

TEMSA es el único productor de tetraetilo de plomo en América Latina. A nivel mundial sólo hay 4 productores de este compuesto, debido a las restricciones impuestas para la protección ecológica. - El uso de este compuesto ha sido reducido en la actualidad por PEMEX, mediante el aumento de la producción de gasolinas de alto octano en las plantas catalíticas y reformadoras. Esto permitió que además de satisfacer la demanda del organismo, TEMSA exportara desde 1987, 6440 toneladas para aprovechar su capacidad instalada, aproximadamente el 40% de su producción.

Compañía mexicana de exploraciones, S.A. (COMESA).

Esta empresa es propiedad de PEMEX en 60% y de Sismograph Corporation en 40%. Sus objetivos principales son: coadyugar en el desarrollo de programas exploratorios de la institución, mediante tecnologías más avanzadas en este campo, así como promover el desarrollo tecnológico y la capacitación de personal mexicano. Esta empresa interviene en la realización de 50% de los programas exploratorios de geofísica terrestre que lleva al cabo la subdirección de - producción primaria de PEMEX.



### Instalaciones inmobiliarias para industrias, S.A. de C.V. (III)

En esta empresa PEMEX ostenta el 100% de su capital social. Su objeto social es la adquisición de terrenos para la construcción de casas, edificios y otras instalaciones que complementen diversas plantas industriales de PEMEX, así como llevar al cabo el arrendamiento de terrenos, edificios e instalaciones industriales a industrias que se establezcan en el área donde opera.

Su campo de acción comprende los Estados de Veracruz, Campeche, Chihuahua, Tabasco, Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tamaulipas.

### Compañía operadora de estaciones de servicio, S.A. de C.V. (CODESSA).

Esta empresa es también 100% propiedad de PEMEX, y fue concebida como monitor del organismo, para tener un conocimiento más preciso del mercado de gasolinas y lubricantes. CODESSA aporta información enriquecida sobre esta parte del proceso de distribución, facilitándole a PEMEX, sus relaciones comerciales con el resto de distribuidores del país. A la fecha administra 95 estaciones de servicio propiedad del organismo.

### Distribuidores de gas natural del Estado de México. (DIGANAMEX).

En esta empresa, participan accionariamente Pemex con el 51% y el gobierno del Estado de México con el 49% restante.

Esta empresa da servicio a aproximadamente 600 mil habitantes.

La posición de la empresa se encuentra deteriorada debido al escaso margen de comercialización. Durante 1987 el costo de lo vendido significó 99.5% de los ingresos, motivo por el cual fue necesario diferir los pagos por la compra de gas a PEMEX en 3 meses y que al final del ejercicio significó un adeudo de 2,162.5 millones de pesos, para hacerse de recursos financieros y seguir operando la -

empresa, desarrollando los programas de mantenimiento de las redes de distribución.

El objeto de esta empresa es la distribución de gas natural para uso doméstico, mediante redes de distribución en diversos fraccionamientos y ciudades del Estado de México y área metropolitana.

#### Distribuidora de gas de Querétaro, S.A. (DIGAORO)

En esta empresa Pemex participa accionariamente con el 96%, distribuye gas natural en la ciudad de Querétaro.

La empresa atiende a 7 770 usuarios. Su situación financiera es similar a DIGAMEX.

Su objeto social lo constituye la distribución de gas natural para uso doméstico, mediante redes de distribución en la ciudad de Querétaro.

A pesar de todo reportó para 1987 una utilidad neta de 6 millones de pesos, que el organismo considera de equilibrio, aunque su adeudo a PEMEX es de 315 millones.

#### Cloro de Tehuantepec.

En esta empresa Pemex tiene el 20% de las acciones, y Química -- Penwalt tiene el 80%.

Es una empresa muy importante en la explotación del cloro, tiene una capacidad de producción de 230 mil toneladas de cloro anuales, y de 235 mil toneladas de sosa cáustica, con lo que de hecho es de las más importantes en el mundo en este ramo. Para 1987 sus finanzas fueron privilegiadas; sus activos fijos ascendían a más de 20 millones de dólares, sus ventas anuales en 1987 fueron de 21 mil millones de pesos con flujo de efectivo de casi 7 millones de dólares. Durante 1988 a pesar de los buenos indicadores de la situación de la empresa, esta fue sometida a un proceso de desincorporación.

ración, que dejó al Estado, por medio de Pemex, con sólo el 20% de su capital.

### **Petróleos del Norte (PETRONOR)**

Esta empresa se encuentra ubicada en Guecho, España, y cuenta con una capacidad instalada de 210 MBD (millones de barriles diarios) con la que cubre 18% de la demanda de refinados en España.

Pemex participa con el 34.28% de las acciones de esta empresa, - con lo que representa el socio individual mayoritario. Durante 1987 el Instituto nacional de hidrocarburos de España transfirió su paquete accionario equivalente a 22.0% a Repsol, S.A., los demás socios son los bancos de Bilbao y de Vizcaya.

La posición competitiva actual de la configuración de PETRONOR - como empresa refinadora es muy favorable en el nivel europeo, tanto por su complejidad como por su localización geográfica. En el período 1985-87 logró exportar 91 MBD, equivalente al 53% de las entregas totales (170 MBD).

PETRONOR cerró el ejercicio 1988 con utilidades de 5 028 millones de pesetas antes de impuestos.

### **Empresas del grupo PMI**

Durante los últimos años, el mercado petrolero internacional ha observado un incremento notable de su complejidad y grado de competencia. Para enfrentar estas condiciones y cumplir su papel estratégico en materia de generación de divisas, Petróleos Mexicanos decidió emprender lo que ha denominado su "Proceso de Internacionalización", que busca adecuar y fortalecer la estructura y los medios con que se realizan las actividades de comercio exterior del petróleo y sus derivados.

Es fase importante de este proceso la formación y operación de subsidiarias extranjeras que integran el grupo PMI, siglas de Pe -

tróleo Mexicano Internacional. El grupo se integra hasta ahora por seis sociedades: tres de carácter instrumental -que no cuentan con oficinas ni personal- ubicadas en Holanda y en los Países -- Holandeses, y tres empresas prestadoras de servicios para Pemex ubicadas en Gran Bretaña, España y Estados Unidos.

Con este grupo de empresas se pretende dotar a Pemex de una estructura corporativa acorde con la importancia de sus actividades de comercio exterior, que permita aprovechar esquemas para un manejo fiscal en el ámbito internacional y que le brinde los elementos de flexibilidad y solidez, necesarios para adaptarse a las cambiantes circunstancias.

La primera empresa del grupo, IMI Holdings B.V., se constituyó en Holanda el 24 de marzo de 1988 y tiene por objeto social actuar como tenedora de la participación accionaria de Pemex en PETRONOP.

La segunda empresa, PMI Services B.V. quedó constituida en Holanda en 31 de marzo de 1988 y su objeto social es una sociedad tenedora de acciones del grupo de empresas establecidas en España, Gran Bretaña y Estados Unidos, cuya misión es prestar servicios relacionados con el comercio del petróleo y sus derivados, así como otros servicios relativos al comercio de los servicios que Pemex requiere en los mercados de Estados Unidos y Europa. Las subsidiarias son:

PMI Services North America, con oficinas en Houston y en Nueva York, fue constituida el 4 de mayo de 1988, y entró en operación el primero de julio de ese mismo año.

Pemex Services Europe Limited, con oficinas en Londres, constituida el 27 de mayo de 1988, y en operación desde el primero de septiembre de 1988.

Pemex Internacional España, S.A. con oficinas en Madrid, constitui

da el primero de julio de 1988, y en operación desde la misma fecha.

Estas tres empresas del servicios del grupo PMI, asimilaron las funciones de las entonces oficinas de representación de Pemex en aquellas ciudades. Para ello, el marco jurídico de su relación con Pemex se ha modificado para recirse por contratos de prestación de servicios. A la fecha subsisten como oficinas de representación de Pemex en el exterior, la de Tokio, adscrita a la Coordinación de Comercio Internacional, y la de Houston, que depende de la Gerencia de Proveduría y Almacenes.

La última empresa del grupo constituida en 1988, PMI Holdings K. V., con domicilio en las Antillas Holandesas, fue establecida el 7 de julio de 1988 con el objeto básico de poseer y administrar las inversiones accionarias y de otro tipo que mantenga Pemex en Holanda.

En septiembre de 1988, Pemex recibió 3 millones de dólares de esta última sociedad, como anticipo de dividendos del ejercicio de 1988.

## PANORAMA GENERAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA

La evolución de la producción de petróleo en México ha estado estrechamente ligada a partir de los años 70 a las exigencias de un mercado petrolero internacional que, después de ser dominado por los países productores, fue poco a poco controlado por los demandantes - países industrializados.

La crisis petrolera mundial de 1973-1974 trajo el súbito encarecimiento de los hidrocarburos. Los precios aumentaron un 300%, pero esto no suscitó una reducción paralela en el consumo. Por el contrario, la producción continuó incrementándose hasta 1979 porque de una u otra manera así lo exigía la demanda; precisamente a partir de este año la crisis del consumo se convierte en el hecho determinante de nuevas relaciones entre producción, precios y refinación de los hidrocarburos. (22)

A partir del "choque" los países industrializados adoptaron, a través de la Agencia Internacional de Energía (AIE) un programa que los condujera a la autosuficiencia en la oferta de petróleo y a la consecución de una demanda restringida. Para lograr esto se pusieron en marcha tres objetivos: el ahorro y el uso eficiente de la energía a través de la mutación tecnológica, la experimentación y el uso intensivo de nuevas fuentes de energía y finalmente el aliento a nuevos países productores de petróleo no pertenecientes a la OPEP.

En los primeros años del decenio de los '70 con el primer gran impacto de aumento de precios a nivel mundial, motivado por la guerra árabe-israelí; se modificó la política petrolera de Pemex; inicialmente enfocada a la producción de petróleo para el abastecimiento interno y para impulsar el proceso de industrialización del país.

(22) Cruz B., Miguel Angel. La refinación en el contexto internacional. El cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. # 15. Enero-febrero 1987. Universidad Autónoma Metropolitana.

De 1970 a 1976 el petróleo fue considerado como el instrumento - que permitiría alcanzar un mayor dinamismo en determinados sectores del aparato productivo, especialmente el industrial. La necesidad - de alcanzar la autosuficiencia en producción de crudo se volvió más apremiante por la situación alcista del mercado internacional, so - bre todo en un momento en que México estaba importando hidrocarburos.

"La industria petrolera mexicana inició un proceso de desarrollo - vinculado fundamentalmente a los objetivos de exportar para captar - divisas, cuyo punto culminante se mostró de 1977 a 1981, cuando lo - exportado representó más del 50% de lo producido."<sup>(23)</sup>

De 1977 hasta fines de 1980, la evolución del mercado internacio - nal de hidrocarburos ofreció la holgada posibilidad de determinar el nivel de ventas externas de crudo en función casi exclusivamente de factores internos: requerimientos de divisas del modelo de crecimen - to adoptado y capacidad física de producción y exportación.

De 1978 a 1980 la producción nacional de petróleo crudo (sin inclu - ir líquidos de gas) aumentó el 55% anual.

En el sexenio del Presidente López Portillo, el petróleo se cons - tituyó en el eje fundamental de la política económica. El abasteci - miento energético interno y las exportaciones fueron las dos puntas de la política petrolera.

Se aplicó un nuevo método de cuantificación de reservas, cuyos re - sultados agigantaron el monto de las reservas del subsuelo, y le die - ron a la administración de Pemex mayor espacio de negociación. En -- 1982 las reservas probadas habían alcanzado un margen de disponibili - dad de las mismas superior a los 50 años.

(23) Sordo, Ana María., López, Carlos R. Exploración, reservas y pro - ducción de petróleo en México. 1970-1985. El Colegio de México. Méxi - co. 1988. página 264.

A través del Programa de energía 1980-1982, la estrategia de producción de petróleo se basó no sólo en criterios técnicos propios de la explotación, sino también tomando en cuenta las exigencias de solución de los problemas de desequilibrio externo y crecimiento económico. (24 )

El descenso de los precios de petróleo en el mercado mundial y los fenómenos de crisis interna arrastrados desde mediados de '81, obligó al Estado a ajustarse a más rígidos patrones de utilización del petróleo.

A nivel internacional se suscitaron cambios importantes, que modificaron su política de explotación. Algunos países clientes disminuyeron sus demandas de petróleo, en respuesta a las dificultades de crecimiento de sus economías, y al mismo tiempo a los avances en la conservación y sustitución de petróleo por energías alternativas. El descenso del consumo mundial fue un fenómeno que presionó severamente a la oferta que seguía creciendo, generando un proceso depreciatorio del energético que se prolongó a 1985.

La caída del precio del petróleo, la prolongada crisis económica mundial y las crecientes tasas de interés en el mercado de capitales, agudizaron las dificultades en el ámbito interno, que desembocaron en 1982, en la mayor crisis económica y financiera en la historia del país.

De junio a julio de 1981 las exportaciones mexicanas de crudo cayeron drásticamente de un millón 106,000 a 457,000 barriles diarios, producto del reajuste de los precios de venta al exterior.

Una de las estrategias de Pemex para restablecer el nivel de las exportaciones de crudo fue aumentar 59% la parte del ligero tipo Igmo en el total de la exportación, con mayor demanda internacional. Para lograrlo Pemex tuvo que modernizar sus refinerías.

(24) Ibidem. página 265.



En 1981 y 1982 la perforación de desarrollo revistió importancia mayor. La producción de crudo ligero aumentó de 1,256 mmbd (millones de barriles diarios) a 1,466 mmbd en dicho lapso. Pero a pesar de los esfuerzos hechos no se consiguió que el crudo ligero participara con el 59% en el total de exportaciones en 1982; estas sólo -- llegaron al 46% de Itsmo y 54% de Maya.

En abril de 1982 México redujó las exportaciones de crudo y condensados de 1.5 a 1.25 mmbd; y modificó su plataforma de producción reduciéndola en 250,000 bd., como consecuencia de la sobre oferta -- en el mercado mundial y de la acción concertada de los principales -- productores para estabilizar los precios.

Internamente se adoptaron medidas orientadas a lograr mayor eficiencia en la administración de los recursos financieros, y se hizo evidente la necesidad de reducir la dependencia de la economía hacia el petróleo.

Al iniciarse la administración del Presidente Miguel de la Madrid, la actividad petrolera sufrió importantes restricciones de inversión en sus distantes fases productivas, y tuvo que encarar de ahí -- en adelante dos facetas de la evolución internacional del petróleo: reducción de la producción y de la exportación. Desde el inicio del sexenio 1982-1988 la política petrolera buscó conciliar la apremiante necesidad de divisas con la defensa de cierto equilibrio en el -- mercado mundial.

La balanza comercial de Pemex resintió crecientemente los efectos de la depresión del mercado petrolero internacional. En los dos primeros años de este sexenio a pesar de la caída del precio del -- Itsmo a 29 dólares por barril, el saldo anual del comercio exterior de hidrocarburos y derivados de la empresa fue de 15.6 millones -- de dólares, lo cual significó una disminución de aproximadamente el

3% respecto a 1982. Los ingresos de divisas resultaron inferiores a los programados, obligando al gobierno a efectuar los correspondientes recortes presupuestales y a buscar nuevos empréstitos en el exterior. (25)

Internamente el proceso de producción de petróleo en México ha tenido que enfrentar limitaciones y dificultades de diversos factores; algunos referentes a la planeación y otros a la situación de la industria petrolera. Entre los más importantes se pueden señalar:

- la readecuación de instalaciones al tipo de crudo ligero, que ha sido una exigencia de la mayor demanda internacional;
- la utilización de técnicas indirectas de extracción y de perforación para incrementar la productividad de los pozos;
- la creciente incosteabilidad de los proyectos de explotación en la situación de incertidumbre del mercado petrolero;
- la necesidad de remplazar un número considerable de equipos que -- después de 10 a 20 años de utilización se ha vuelto obsoleto, y es necesario cambiarlos para mantener el ritmo de exploración y evitar riesgos de seguridad a los trabajadores;
- la insuficiente capacidad de almacenamiento de petróleo, que sigue afectando al proceso de producción; principalmente en épocas de mal tiempo en que los buquetanques no realizan normalmente las maniobras de carga, situación que a veces obliga a cerrar pozos;
- la declinación irreversible de los principales campos de Reforma y Huimanguillo (Chiapas-Tabasco);
- la costosa extracción en las actuales condiciones del 22% de las reservas de crudo y condensado localizados en Chicontepec. (26)

(25) Snoeck, Michele. El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México. El colegio de México. México. 1988. página 165.

(26) Sordo, Ana María. op. cit. páginas 267 y 268.

Durante el sexenio de de la Madrid la política petrolera se desarrolló en la más severa austeridad. Pemex debió ajustar sus programas de trabajo a las crecientes restricciones financieras, tornándose imperativo para la empresa poner en práctica medidas que superaran obstáculos previsibles al proceso productivo.

En 1983 la inestabilidad del mercado internacional de petróleo obligó a Pemex a acordar una plataforma de 2.75 mmbd. de crudo. Se planteó un plan de acción inmediato que le asignó al petróleo la función de contribuir al equilibrio de la balanza de pagos y a las finanzas públicas.

Cualquier incremento en la producción de este energético debía sujetarse a las necesidades de desarrollo del país y a las condiciones financieras derivadas de los compromisos con los acreedores extranjeros. La política de producción de crudo debía ser congruente con el programa de austeridad y no estar sujeta exclusivamente a los volúmenes contabilizados de reservas. (27)

La meta de extracción para 1983 era extraer 2.64 mmbd, incrementando la oferta de crudo ligero a 65% del total, y disminuir la del pesado a 35% del total.

En los primeros meses de 1984 apareció el primer plan de mediano plazo para la industria petrolera para el período 1984-1988. En su capítulo de antecedentes, se asentaba que "conscientes de la importancia de la planeación como instrumento para coordinar el desarrollo de la empresa y siguiendo las directrices emanadas del Sistema nacional de planeación", la administración de Pemex emprendería un proceso de planeación constituido por dos fases: estratégica y operacional. La primera basada en el análisis del entorno económico, con-

(27) Ibidem. página 255.

sideraba y evaluaba los factores externos que incidirían en la evolución de la industria, y definía el rumbo y las acciones a ser tomadas por Pemex; a la segunda correspondía la ejecución de los programas de trabajo y de inversión. (28)

El plan partía de la premisa de que el país tendría un crecimiento económico moderado; y que a pesar de preverse la reactivación de la economía internacional, no se esperaba una recuperación importante del mercado internacional de hidrocarburos. La administración de Pemex previa para 1982 una producción de 3.03 mmbd de petróleo crudo, que permitiría exportar un volumen de 1.60 mmbd. y asegurar el suministro interno a las refinerías.

En 1985 México siguió su política de coadyugar a la estabilidad del mercado petrolero internacional, manteniendo inalterable su plataforma de producción y exportación, apoyando a la OPEP y ateniéndose estrictamente a sus precios de venta oficiales. A mediados de 1985 Pemex instauró un sistema de cotizaciones diferenciales por regiones geográficas, orientado a mejorar la competitividad de sus crudos en Europa y Japón.

En 1986 los mercados europeos se mostraron cada vez más renuentes a adquirir petróleo mexicano ante la amplia disponibilidad de crudo saudita ofrecido con ventajas comerciales. La guerra mundial de precios, que se desencadenó en ese momento y que significó una pérdida de valor del petróleo de cerca del 60% en un lapso de 3 meses, vino a forzar la redefinición de las reglas del juego en el escenario mundial, particularmente entre países productores de crudo, pero también entre acreedores y deudores en el sistema financiero internacional. En México el desplome del mercado mundial de hidrocarburos repercutirá fuertemente en la economía, con efectos inmediatos en las

(28) Poder ejecutivo federal. Programa nacional de energéticos 1984-1988. México. 1984.

finanzas públicas, la balanza comercial, la deuda externa y la inflación.

"Así, no sólo durante el auge petrolero los ingresos de divisas no contribuyeron a fortalecer la economía del país, sino que ahora, con la abrupta caída de los precios del petróleo se ha vuelto un factor de retroceso de la misma."<sup>(29)</sup>

Con el objetivo básico de garantizar la autosuficiencia energética presente y futura del país, a la política petrolera se le asignaron para el período 1984-1988, dos metas esenciales:

1'- Consolidar su integración de 1983-1988, para lo cual habría que:

- a) fortalecer la capacidad de producción de crudo y gas;
- b) ampliar la capacidad de refinación para atender la demanda de petrolíferos, con un crecimiento anual de 6 a 7%;
- c) consolidar la infraestructura de transporte y distribución;
- d) iniciar proyectos petroleros en nuevas áreas, particularmente en las consideradas de petróleo "caro", tales como Chicontepec;
- e) extender la utilización del método de recuperación secundaria; y
- f) reforzar la exploración de zonas tradicionales y nuevas.

2'- Diversificar la producción y el cambio tecnológico de 1989 a 2000, período en el que se prevén 2 sucesos fundamentales:

- a) el país entrará de lleno a la explotación de crudo "caro", lo que permitirá poner en marcha la explotación de este tipo de yacimientos;
- b) disminuirá la dependencia del petróleo como fuente energética.<sup>(30)</sup>

Según este programa de 1983 a 1988 se sostendría una plataforma de exportación de petróleo acorde con la flexibilidad que permitiera el mercado internacional. La producción de crudo alcanzará 2.7 mmbd. en 1984, y para el resto de período observaría un crecimiento de entre 2.5 y 3.5%. En 1988 la producción máxima sería de 3.1 mmbd.

(29) Snoeck, Michele. op. cit. página 165.

(30) Poder ejecutivo federal. Programa nacional de energéticos 1984-1988. op. cit.

En 1987 el mercado petrolero internacional mostró una relativa estabilidad, a pesar de la incertidumbre creada por la guerra Irán Iraq y el desplome del dólar en los círculos financieros internacionales a fines del año.

Durante los primeros meses del año, el nivel general de precios de los crudos tuvo una tendencia ascendente, explicada por el apego de los países de la OPEP a sus cuotas de producción, por la política de exportaciones de los países independientes y la ausencia de prácticas desleales de comercialización.

En julio se llevó al cabo el abanderamiento de 11 tanqueros de Kuwait, por parte de los Estados Unidos, con lo cual se incrementó el temor de una confrontación mayor. En respuesta las empresas adquirieron crudo para su almacenamiento estratégico, provocando que los precios del mercado "spot" alcanzarán ese mes su máxima cotización del año.

A partir del tercer trimestre se percibió un excedente de crudo en el mercado, debido al incumplimiento de algunos países de la OPEP para mantener sus volúmenes de producción, lo que debilitó el nivel general de cotizaciones.

Durante 1988, el mercado petrolero internacional se caracterizó por la inestabilidad de las cotizaciones de crudo, aunque pudo observarse tendencia predominante a la baja.

El exceso de oferta de petróleo a nivel mundial, explica la baja en las cotizaciones. Dicha caída obedeció, fundamentalmente a los incrementos de producción en algunos países miembros de la OPEP.

Al comienzo del segundo semestre, se observó cierta tendencia a la recuperación del mercado, propiciada por la decisión iraní de aceptar la resolución del Consejo de seguridad de la ONU sobre el cese de hostilidades con Irak, aunque dicha tendencia se invirtió rápidamente, cayendo el precio del crudo, en el lapso de agosto a octubre, 2.50 dólares por barril.

Para adecuarse a las modificaciones del mercado demandante de petróleo, Pemex ha tenido que emprender un programa de modernización que se puede expresar en varios renglones.

1. Administración. El incremento desmedido del presupuesto asignado a los gastos administrativos, el incremento de estructuras burocráticas (de 34 órganos administrativos existentes durante la administración de Díaz Serrano, se incrementaron a 121 con la llegada de Beteta), así como el aumento del personal de confianza (de '83 a '85 el personal de confianza se incrementó un 23%), son los rasgos característicos de la modernización. (31)

2. Fuerza de trabajo. En el contexto de modernización y reconversión Pemex ha venido realizando la modernización de su planta productiva desde hace más de dos décadas. Pero a esta reconversión le faltaba la modernización de sus relaciones industriales y laborales, y de sus relaciones jurídicas.

El 43% de los trabajadores de Pemex son eventuales, lo cual le permite en un momento dado la liquidación de trabajadores sin grandes conflictos obrero-patronales, ni problemas legales.

Con el golpe al sindicato de los petroleros el 10 de enero de '89, se debilitó el poder sindical. Entre otras cosas "la paraestatal Pemex, dará a contratistas las labores de perforación terrestre y mantenimiento de plantas, instalaciones industriales y de infraestructura, quitando la exclusividad de contratación al sindicato petrolero en éstas, como en las obras que se daban a terceros, lo que se traducirá en el corto plazo en despidos de trabajadores de planta y temporales". (32)

También, a partir de agosto primero de 1989, quedó suprimida la obligación de contratar sindicalizados para la construcción de plan-

(31) Cruz B., Miguel Angel. La modernización de Pemex. El cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. # 15. Enero-febrero 1987. Universidad Autónoma Metropolitana. página 12.

(32) Lovera, Sara; Ramírez, Aníbal. La Jornada. Agosto 5, 1989.

tes, refinerías, petroquímicas y ductos que realicen terceros.

La modificación del contrato colectivo de Pemex permitirá además, la libre movilidad de los trabajadores, y deja absoluta libertad a la empresa para contratar bajo el régimen de confianza no al 10% del personal como antes se hacía, sino a la cantidad de trabajadores que crea necesario; y otras cosas más como el manejo de la bolsa de trabajo en forma exclusiva, en lo que se refiere a profesionistas; y se restringe al sindicato en la forma y utilización de los mecanismos utilizados para la contratación de personal tanto especializado como tradicional.

En cuanto a la intensidad del trabajo también habrá cambios. "Petróleos Mexicanos ante la imposibilidad de obtener significativos avances en el cambio tecnológico de su planta productiva, seguramente ingresará a la "era de la modernización" aumentando la intensidad del trabajo obrero. Esta sustitución de mayor eficiencia industrial por mayor desgaste humano, a lo que permitirá obtener a las refinerías - el 84.6% de aprovechamiento de la capacidad instalada que la empresa se fijó como meta para 1986."<sup>(33)</sup>

No sólo existirá más trabajo sino que disminuirán prestaciones, menor salario, debilitamiento del poder sindical, traspaso de materia de trabajo a contratistas privados, etc.

3. Programas de ahorro de energía. Estos programas se han orientado a tratar de bajar la demanda de combustible por medio de una política de precios altos. En 1986, a pesar de que el mercado petrolero registra una baja en los precios por sobreproducción, la gasolina en México incrementó en un 68% su precio de venta al público.<sup>(34)</sup>

El Programa de consumo y ahorro de energía de Pemex consta de tres

(33) Cruz B., Miguel Angel. op. cit. página 20.

(34) Ibidem. Página 21.



fases: la administrativa que no requiere desembolsos extras y consiste básicamente en ajustes operativos; el cambio y reposición de maquinarias que contempla gastos no muy elevados y se basa principalmente en la reubicación del equipo existente en áreas prioritarias y más adecuadas; y finalmente los cambios en los diseños y en la estructura tecnológica que representa grandes inversiones. Aunque se observa que más que modernizar sus instalaciones para el aprovechamiento de crudo pesado, se hacen esfuerzos para adecuar las plantas existentes (viejas o nuevas) a los "standares" de diseño.

4. Tecnología y sustitución de importaciones. En cuanto a los proyectos de ingeniería y construcción se refiere, la tecnología mexicana es del orden de 90%. Pemex participa de los programas de sustitución de importaciones realizando en 1985 el 19% de sus compras al extranjero. Pero existen serias contradicciones que apuntan a una dependencia sostenida más que a una verdadera libertad económica y tecnológica. Entre otras razones por las siguientes: prestámonos condicionados a la compra de bienes de capital (vgr. la "Société Generale" otorgó el 3 de marzo de 1984, 35 millones de dólares con la restricción anterior); los documentos de compra internos suscritos con filiales transnacionales como la KSB Mexicana, Jacuzzi Universal, Byron Jackson, etc. bajo el aval y estímulo de la dirección de Pemex - quien ha invitado a los extranjeros a participar en estos programas. (35)

5. Automatización y computadoras. La utilización de computadoras se restringe por ahora a las áreas de almacenes, departamento de personal, y contaduría donde sirven para localizar y movilizar equipo an

(35) Ibidem. página. 18.

tes de efectuar alguna compra. En términos generales casi todas las plantas tienen manejo automático, complementándose las acciones manuales con las operaciones automatizadas, sobre todo cuando hay necesidad de arreglar un descontrol o un desperfecto.

**Participación de Petróleos Mexicanos en la economía nacional. 1980-1987.**

Referente a la participación de Pemex en el producto interno bruto (PIB); se analizará a tres diferentes niveles. (ver cuadro y gráfica número 1 de este capítulo).

a) con respecto al PIB de las empresas públicas, la participación porcentual de Pemex es bastante alta. Cabe recordar, como ya se ha mencionado en otras ocasiones, que Pemex no es una empresa pública, es un organismo descentralizado; pero que en la contabilidad del sector público se maneja dentro de la categoría de empresas públicas.

A lo largo de los años estudiados la participación del PIB de Pemex dentro del total de las empresas públicas, es bastante considerable; llegando a representar tres cuartas partes del total de las empresas públicas, para los años '82 y '83. Y aunque en adelante disminuyó el porcentaje de participación, para 1987 representa casi el 60% del total. Puede decirse que sin la actividad de Petróleos Mexicanos, el PIB generado por las empresas públicas se vería seriamente reducido.

b) con respecto al PIB del sector público, el PIB de Pemex alcanzado en la serie de años estudiados, de 1980 a 1987, representa de un tercio al 50% del PIB del sector público.

Al decir sector público incluye no sólo a las empresas públicas, también al sector centralizado o gobierno; por lo que la participación de Pemex en el total del PIB disminuye.

En los años 1983 y 1983 la participación de Pemex en el PIB del sector público fue bastante alta, 45 y 53% del total respectivamente. En adelante hubo ligeros descensos para llegar a 1987 al 42% del total.

c) con respecto al PIB nacional, la participación de Pemex se sitúa entre el 7 y 13% del total, para la serie de años estudiados, lo cual puede considerarse importante si se toma en cuenta que es-

sólo un organismo dentro del conjunto de la economía nacional.

CUADRO NUMERO 1

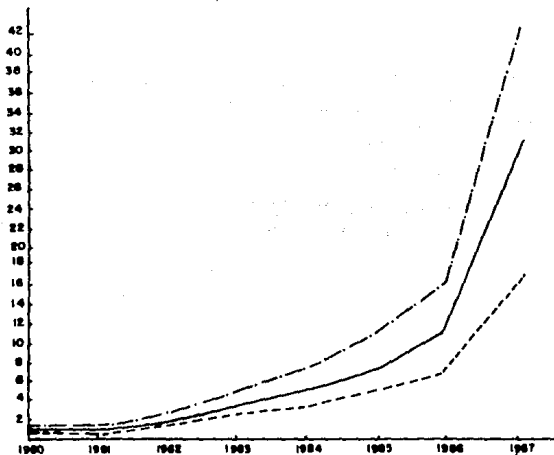
PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA NACION,  
DEL SECTOR PUBLICO Y DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. 1980-1987. MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES.

AÑO	PIB NACIONAL	PIB SECTOR PUBLICO	PIB EMPRESAS PUBLICAS	PIB PETROLEOS MEXICANOS
1980	4 470.1	827.3	474.6	294.9
1981	6 127.6	1 168.9	648.2	398.9
1982	9 798.8	2 232.9	1 403.4	1 011.6
1983	17 878.7	4 548.1	3 316.5	2 403.1
1984	29 471.6	7 238.2	5 173.2	3 555.4
1985	47 402.5	10 680.7	7 387.5	4 819.6
1986	79 353.5	16 351.7	11 119.3	6 047.3
1987		42 095.4	30 116	17 671.7

Fuente: Sistema de cuentas de producción del sector público.  
1980-1987. INEGI. SPP.

## GRAFICA No. 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE PETROLEOS MEXICANOS, LAS  
EMPRESAS PUBLICAS Y EL SECTOR PUBLICO  
MILES DE MILLONES DE PESOS.



--- PIB DE PETROLEOS MEXICANOS  
 ——— PIB DE LAS EMPRESAS PUBLICAS  
 - · - · - PIB DEL SECTOR PUBLICO

FUENTE: SISTEMA DE CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO.  
 1960 - 1967 INEGI SPP.  
 ELABORACIONES PROPIAS

Participación de Petróleos Mexicanos en las exportaciones e importaciones del país.

PEMEX representa una proporción bastante alta en las exportaciones mexicanas, tomando en cuenta que hasta el año 1985, estas eran fundamentalmente exportaciones petroleras, el porcentaje de participación de este organismo llegó a representar tres cuartas partes del total de exportaciones nacionales.

En 1980 la exportación de PEMEX representaba un 67% de las exportaciones del país. Esta cantidad siguió aumentando; para 1981 el porcentaje fue de alrededor del 73%, para 1982 constituyó el 78% del total de las exportaciones.

A partir de 1983 el porcentaje de participación del organismo en las exportaciones mexicanas vino decreciendo, en este año fue de 72%. En 1984 fue de 68%, cifra que casi se conservó para 1985, con el 67% del total de exportaciones.

En 1986 hubo un cambio drástico en esta tendencia, el porcentaje de participación de PEMEX cayó a 38%, las causas están ligadas a la sobreoferta internacional de petróleo y a la política de diversificación de exportaciones impulsada por el gobierno mexicano a partir de esa fecha.

Para 1987, el porcentaje de participación de PEMEX en las exportaciones nacionales, disminuyó a 28%, por las causas anteriormente mencionadas. (Vease cuadro y gráfica número 2).

Las exportaciones de PEMEX están constituidas fundamentalmente por petróleo crudo, tipo istmo y tipo maya; por productos petrolíferos como asfaltos, combustóleo, diesel, gas licuado, gasóleo vacío, gasolines, pentanos, turbosina, y virgin stock. Los productos petroquímicos que exporta PEMEX son los siguientes: amoniaco, aromáticos, benceno, cera polietilénica, dicloroetano, etileno, hexano, ortoxileno, y polietileno alta densidad.

Los principales países a donde exporta PEMEX sus productos son: España, Estados Unidos, Francia, y Japón, y en segundo término: Alemania,

nja Federal, Austria, Bélgica, Belice, Canadá, Colombia, Ecuador, Corea, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Holanda, Honduras, India, Inglaterra, Islas Bahamas, Israel, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, República de China, Taiwan, Uruguay y Reino Unido.

Por lo que se refiere a las importaciones, Petróleos Mexicanos participa con un porcentaje que oscila entre el 3 y el 8% del total de las importaciones mexicanas. (Ver cuadro número 2 BIS).

En 1980 el porcentaje de participación de PEMEX en las importaciones totales, fue de 4%, el cual vino disminuyendo a 3% en 1981, y aumentando nuevamente a 4 en 1982.

Durante 1983 y 1984 este porcentaje aumentó considerablemente, llegando a 7% en cada uno de estos años; y siguió aumentando hasta 8% para 1985.

Para los años siguientes hubo una disminución de la participación de PEMEX en las importaciones, en 1986 fue de 6% y en 1987 de 4%.

Los productos que PEMEX importa son los siguientes; dentro del ramo de los petrolíferos: combustóleo, gas licuado, gasolinas, lubricantes, parafinas, turbosina y gas natural. Los productos petroquímicos importados son: acetaldenído, acetonitrilo, acrilonitrilo, alfaolefinas, amoniaco, aromina 150, butadieno, ciclohexano, cloruro de vinilo, cumeno, dodecibenceno, estireno, etilbenceno, isopropanol, metanol, ortoxileno, oxido de etileno, paraxileno, percloroetileno, polietileno alta densidad, polietileno baja densidad, propileno, tetrahidro de propileno, y tolueno.



256  
CUADRO NUMERO 2.

**PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN LAS EXPORTACIONES DEL PAIS  
1980 - 1987. MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES.**

AÑO	EXPORTACIONES NACIONALES	PETROLEOS MEXICANOS
1980	380.4	255.12
1981	492.50	357.33
1982	1 218.54	952.52
1983	2 618.80	1 943.04
1984	4 060.08	2 763.0
1985	5 567.39	3 753.72
1986	9 801.35	3 756.91
1987	28 231.17	7 823.25

Fuente: Estadísticas del comercio exterior de México.  
Volumen XI, Número 7. INEGI, SHCP, BANCO DE MEXICO.

Memorias de labores de Pemex, 1980 - 1987

**CUADRO NUMERO 2 BIS.**

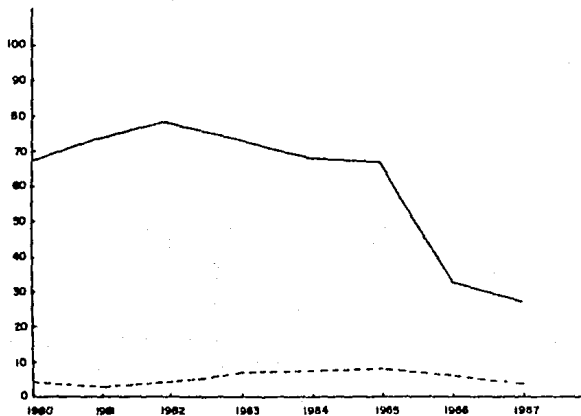
**PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN LAS IMPORTACIONES DEL PAIS  
1980 - 1987. MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES.**

AÑO	IMPORTACIONES NACIONALES	PETROLEOS MEXICANOS.
1980	462.98	18.76
1981	586.73	16.72
1982	828.68	31.60
1983	1 027.71	72.10
1984	1 888.42	133.77
1985	3 395.48	265.49
1986	6 989.52	418.87
1987	16 704.17	624.90

Fuente: Estadísticas del comercio exterior de México.  
Volumen XI, Número 7. INEGI, SHCP, BANCO DE MEXICO.  
Memorias de labores de Pemex, 1980 - 1987

## GRAFICA No. 2

PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN LAS EXPORTACIONES  
E IMPORTACIONES TOTALES DEL PAIS. (PORCENTAJES)



— EXPORTACIONES  
- - - IMPORTACIONES

FUENTE: ESTADISTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.

VOLUMEN XI, NUMERO 7. INEGI, SHCP, BANCO DE MEXICO.

MEMORIAS DE LABORES DE PEMEX 1980 - 1987.

ELABORACIONES PROPIAS.

Participación de Petróleos Mexicanos en los ingresos y gastos - del sector público. (ver cuadro y gráfica número 3 ).

PEMEX representa una porción importante tanto de los ingresos - como de los gastos del sector público.

En el caso de los ingresos, una porción que fluctúa entre el - 13 y 23% es aportado por este organismo, durante los años 1981-1987.

Para los tres primeros años de esta serie, 1981, 1982 y 1983, el porcentaje de participación de PEMEX en los ingresos públicos fue creciendo paulatinamente: en 1981 fue de 13%, elevándose a 18% en 1982, y 23% en 1983.

Para los años siguientes, se vino un descenso en el porcentaje de participación de PEMEX, en 1984 fue de 22%, en 1985 se redujo a 11% par al 18%, en 1986 fue de 17%, bajando a 15% en 1987.

A través de estos porcentajes podemos ver que la aportación de - Petróleos Mexicanos a los ingresos públicos es significativa, y lo que aporta el resto del sector paraestatal en su conjunto apenas - supera la participación de PEMEX, e incluso para años como 1982 y 1984, los ingresos de PEMEX superaron los del resto del sector paraestatal en su conjunto.

Por lo que se refiere a los gastos del sector público, en promedio para la serie de años analizada, Petróleos Mexicanos representa alrededor de un 13% del gasto público.

La tendencia para esta serie de años, 1981-1987, es hacia la disminución de la participación en el gasto. En 1981 el porcentaje era del 18%, reduciéndose a 15% en 1982, 14% en 1983. Este mismo porcentaje se mantuvo en 1984.

Para los años siguientes siguió disminuyendo, aunque lentamente, en 1985 fue del 13%, en 1986 del 12% y en 1987 del 10%.

259  
CUADRO NUMERO 3

**PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO**  
1981 - 1987 MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES.

AÑO	SECTOR PUBLICO	P E M E X
1981	1 635.2	214.7
1982	2 835	510.2
1983	5 882.2	1 373.5
1984	9 485.5	2 136.2
1985	14 787.4	2 722.8
1986	24 082.3	4 154.3
1987	58 705.8	8 834

Fuentes: Dirección general de planificación hacendaria. SHCP. INEGI.  
Cuadernos de información oportuna INEGI SPP.

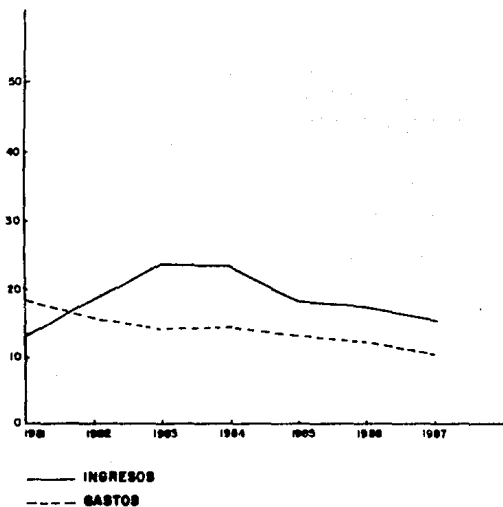
**CUADRO NUMERO 3 BIS**

**PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN EL GASTO DEL SECTOR PUBLICO**  
1981 - 1987. MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES.

AÑO	SECTOR PUBLICO	PETROLEOS MEXICANOS
1981	2 404.6	438.9
1982	4 268.5	644.9
1983	7 244.7	1 045
1984	11 437.8	1 632.5
1985	18 303.5	2 304
1986	34 931	4 166.7
1987	86 131	8 928.8

Fuentes: Dirección general de planificación hacendaria. SHCP. INEGI.  
Cuadernos de información oportuna. INEGI. SPP.

**GRAFICA No. 3**  
PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS EN EL INGRESO  
Y GASTO DEL SECTOR PUBLICO.(PORCENTAJES)



FUENTES: DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA, SHCP, INEGI,  
CUADERNOS DE INFORMACION OPORTUNA, INEGI, SPP,  
ELABORACIONES PROPIAS

Participación de Petróleos Mexicanos en el número de ocupaciones del sector público y de las empresas públicas. (vease cuadro y gráfica número 4).

Con respecto a las empresas públicas, PEMEX participa con un 10 a 11% de las ocupaciones remuneradas. Esta cifra se sitúa en 10.4% para el año 1980, y se mantiene más o menos en el mismo nivel hasta 1984. En 1981 fue del 10.7%, en 1982 también fue de 10.7%, en 1983 regresó al nivel de 1980, 10.4%, en 1984 fue de 10.5%.

Para el año 1985 se elevó a 11.7%, aumentando una décima para 1986. Para 1987 la cifra se elevó a 13%.

Con respecto a la ocupación de PEMEX en relación al sector público, esta ha fluctuado entre 2.4% a 3.1% para la serie de años abordados.

En esta serie de años la tendencia porcentual de participación de PEMEX en el empleo del sector público ha aumentado, aunque lentamente. Para 1980 fue 2.4%, para 1981 2.5%, para 1982 2.6%, para 1983 2.7%, para 1984 2.6%, para 1985 se elevó tres décimas, 2.9%, en 1986 2.8% y en 1987 aumentó a 3.1%.

## CUADRO NUMERO 4

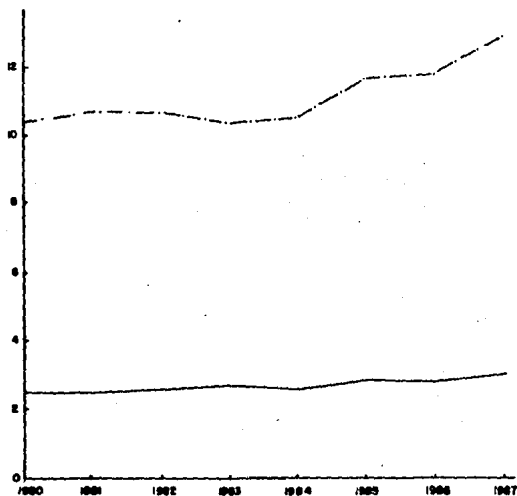
PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PUBLICO, EMPRESAS PUBLICAS Y PEMEX  
1980 - 1987, PROMEDIO ANUAL.

ASO	SECTOR PUBLICO	EMPRESAS PUBLICAS	PEMEX
1980	3 151 928	723 160	75 327
1981	3 456 982	805 698	85 984
1982	3 668 618	885 220	94 960
1983	3 943 474	1 000 169	104 779
1984	4 186 550	1 042 035	109 845
1985	4 292 408	1 057 105	123 462
1986	4 344 331	1 027 941	121 623
1987	4 379 384	1 032 934	133 806

Fuente: Cuentas de producción del sector público, 1980 - 1987.  
INEGI, SPP.

## GRAFICA No. 4

PERSONAL OCUPADO. PARTICIPACION DE PEMEX EN LAS OCUPACIONES  
REMUNERADAS DEL SECTOR PUBLICO Y LAS EMPRESAS PUBLICAS. (%)



----- PARTICIPACION DE PEMEX EN LA OCUPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

———— PARTICIPACION DE PEMEX EN LA OCUPACION DEL SECTOR PUBLICO.

FUENTE: CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO, 1980 - 1987.

INEGI. S.P.P.

ELABORACIONES PROPIAS.



## CUADRO DE OFERTA Y DEMANDA.

Como siguiente punto de análisis de este organismo descentralizado, Petróleos Mexicanos, presento el cuadro de oferta y demanda a precios corrientes y a precios constantes.

La utilización de este cuadro implica manejar elementos básicos e importantes, por el lado de la oferta, el producto interno bruto, los impuestos indirectos menos los subsidios, y las importaciones. Por el lado de la demanda; el consumo, la inversión y las exportaciones. Estos elementos nos permiten conocer más de cerca el comportamiento económico del organismo, teniendo un esquema de referencia y un marco global que debe ser congruente.

En seguida presentamos el cuadro número 1, de oferta y demanda a precios corrientes de Petróleos Mexicanos, así como la nota metodológica que aclara el procedimiento y fuentes empleadas en su elaboración. Posteriormente el cuadro de oferta y demanda a precios constantes.

## NOTA METODOLOGICA

Es pertinente hacer una serie de aclaraciones respecto a los datos que se presentan de **Petróleos Mexicanos**.

Para la elaboración de los cuadros de PEMEX se utilizaron las siguientes fuentes: fundamentalmente el Sistema de cuentas nacionales, elaborado por el Instituto nacional de estadística, geografía e informática, en especial fueron muy útiles las Cuentas de producción del sector público publicadas para los años 1960-1967. También se utilizaron los datos publicados por PEMEX, a través de sus Memorias de labores para los años 1960-1967, elaborados por el mismo organismo.

El primer cuadro que se presenta es el de oferta y demanda de PEMEX, a precios corrientes.

La primera categoría de este cuadro es la de producto interno bruto, que está definido como la diferencia entre el valor bruto de la producción y los insumos intermedios. Es el valor de la producción libre de duplicaciones y es equivalente al gasto interno bruto. El producto interno bruto es la suma de remuneraciones, impuestos indirectos netos de subsidios y del excedente bruto de explotación.

Para obtener este dato se utilizó el Sistema de cuentas de producción del sector público, en este tipo de contabilidad la actividad de PEMEX aparece englobada a lo referente a la industria petrolera, la cual incluye diferentes ramas de actividades; pero el 97 u 98 % de las actividades de esta industria corresponden a Pemex.

La información que PEMEX proporciona al INEGI posibilita la identificación de seis actividades desarrolladas por el organismo: extracción, refinación, petroquímica básica, construcción, transporte y servicios médicos.

La actividad total de PEMEX está integrada por las siguientes actividades; a las cuales corresponde un número de rama determinada en la contabilidad nacional:

- |   |         |
|---|---------|
| 1. Extracción de petróleo crudo y gas natural | rama 06 |
| 2. Refinación de petróleo                     | 33      |

3. Petroquímica básica	rama 34
4. Construcción	60
5. Producción y distribución de gas seco	61
6. Comercio	62
7. Transporte por agua	64
8. Servicios médicos	70

La extracción de petróleo crudo y gas natural corresponde exclusivamente a PEMEX, dentro de la contabilidad nacional. La rama 34, petroquímica básica queda íntegramente comprendida en los tareas que desarrolla Petróleos Mexicanos. Para la rama 22, refinación de petróleo, debe señalarse que está integrada por dos grupos, "refinación de petróleo crudo y sus derivados" y "recuperación de aceites, lubricantes y preparación de asfaltos", este segundo grupo incluye actividades desarrolladas por empresas privadas. Aún así la intervención privada no es significativa, ya que no representa arriba de un 5 u 6% del valor.

El dato de impuestos de PEMEX. El organismo paga principalmente los siguientes impuestos:

1. REH--- derechos sobre extracción de hidrocarburos.
2. IEPS --- impuesto especial sobre producción y servicios.
3. IVA --- impuesto al valor agregado.

La proporción de los impuestos que paga PEMEX, en relación a sus egresos es bastante significativa. En 1980 los impuestos constituyeron el 33% de los egresos. En 1981 el 26% de los egresos estuvieron constituidos por los impuestos. Para 1982 el 20% de los egresos fueron impuestos. Para la serie de años que estamos analizando, 1980 a 1987 podemos afirmar que los impuestos representan alrededor de un 20 a 30% de los egresos del organismo.

Los impuestos indirectos son los gravámenes establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta ( en este caso de petróleo y sus derivados), compra o uso de bienes y servicios, que los productores (PEMEX en este caso) cargan a los costos de produc-

Estos tres productos representan arriba del 92% de las exportaciones de PEMEX. En seguida se expone la proporción de estos productos en las exportaciones del organismo.

#### ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES DE PEMEX.

#### DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS PRODUCTOS MAS IMPORTANTES.

PERIODO	ISTMO	MAYA	COMBUSTOLEO	TOTAL
1980	54.1%	37.6%	2.3%	94%
1981	43.9	47.4	2.8	94.1
1982	40	45	1.6	95.6
1983	45.2	46.5	1.3	93
1984	40	50.0	1.5	92.4
1985	41.1	40.0	1.2	92.2
1986	45.9	44.0	2.3	93.1
1987	39.7	53.3	2.0	95

Fuente: Memorias de labores de PEMEX, 1980-1987.

Elaboraciones propias.

Tomando en cuenta el porcentaje alto que estos productos representan en el total de exportaciones, se puede considerar el índice elaborado como confiable. (ver cuadro C de este apartado).

En el caso de las importaciones la elaboración del índice de precios de importaciones no fue tan sencillo, porque la estructura de importaciones de PEMEX es muy diversa. Existen por lo menos 41 productos que importa PEMEX, entre petrolíferos y petroquímicos, además de gas natural.

Los productos de importación que se eligieron para elaborar el índice son los siguientes:

1. gas licuado.
2. lubricantes.
3. butadieno.

ción. No se consideran en este tipo de impuestos los ingresos de las autoridades públicas por concepto de impuesto sobre la renta, contribuciones a la seguridad social o multas.

Los impuestos indirectos menos subsidios, representan los impuestos que para el organismo descontando los subsidios que por el mismo -- concepto recibe PEMEX, de parte del gobierno federal. Los impuestos indirectos menos subsidios representan una alta proporción con respecto al producto interno bruto.

En 1980		representaron el 58.80 del PIB.
En 1981	"	61.92 % del PIB.
En 1982	"	67.76 % " "
En 1983	"	45.74 % " "
En 1984	"	53.80 % " "
En 1985	"	66.13 % " "
En 1986	"	68.00 % " "
En 1987	"	63.00 % " "

Alrededor de un 60% del PIB de PEMEX está representado por los impuestos indirectos menos subsidios.

Para obtener los datos de importaciones y exportaciones de PEMEX, se presentaron una serie de problemas. El INEGI en su publicación -- llamada "La industria petrolera en México 1985" presenta cifras, -- que no coinciden con las que elabora PEMEX, y publica en sus memorias de labores. Los indicadores de comercio exterior publicados por el -- Banco de México, son cantidades diferentes a las anteriores. Y algo -- similar sucede con los "Boletines de información oportuna" publicados por el INEGI.

Ante esta situación de diferencias, se habló con personas que directamente trabajan en PEMEX, y se encontró que a nivel del organismo los sistemas de contabilidad son sencillos, manejan la información con mucho atraso. El sistema de contabilidad computarizado es algo que apenas comienza a ser manejado. Caso extremo, la cantidad de gasolina

na que se produce, no se conoce sino hasta que su venta se ha realizado.

Después del análisis y comparación de los datos se optó por tomar los datos publicados en las memorias de labores de PEMEX por ser los más cercanos a la fuente de información, y la base con que se elaboran los datos del Banco de México y del Inegi. La diferencia entre las cifras dadas por estas dependencias es en promedio de 1.2% de variación para cada año, en el caso de las exportaciones. En el caso de las importaciones las únicas cifras que aparecen completas son las de las Memorias de labores de PEMEX. Es importante señalar que los datos de importaciones y exportaciones fueron tomados en dólares y posteriormente convertidos a pesos, lo cual implicó la elección de hacerlo con el tipo de cambio controlado, en su promedio anual, a partir de 1982. Para 1980 y 1981 el tipo de cambio era único.

En 1980 y 1981 un dólar equivalía a 24.5 pesos.

En 1982 un dólar equivalía a 57.4 pesos.

En 1983 " " " 120.2 "

En 1984 " " " 167.8 "

En 1985 " " " 257.0 "

En 1986 " " " 611.4 "

En 1987 " " " 1366.73 "

Para los datos de inversión se utilizaron las Memorias de labores de PEMEX, para 1980-1987. Estos datos fueron corroborados por los presentados por el Cuaderno de información oportuna, número 182, publicado en mayo de 1988 por el Inegi.

El concepto de inversión comprende el aumento o disminución de inventarios de materiales y suministros; y el incremento de los activos fijos o de capital fijo durante un período determinado, generalmente un año. El capital fijo está constituido por los bienes duraderos existentes en un momento dado, capaces de producir otros bie-

nes y servicios, y tienen una vida útil de un año o más. Dentro de ellos se consideran la maquinaria y equipo de producción, edificios, construcciones y obras, equipo de transporte y otros activos fijos-tangibles.

Para el dato de consumo se utilizó la fórmula  $Y = C + I$ ,  $Y - I = C$ , como base. A la sumatoria del PIB, más las M, menos los Impuestos indirectos menos subsidios, se le restaron la inversión y las exportaciones, el resultado es el consumo. Esto se hizo de esta manera por la poca credibilidad de los datos presentados por PEMEX. Ya que en su gasto corriente incluyen renglones que para nosotros forman parte del PIB, como sueldos y salarios.

El segundo cuadro que se presenta es de oferta y demanda de PEMEX a precios constantes. La valuación a precios corrientes de los aspectos económicos del cuadro citado, significa que los resultados numéricos expresados se encuentran calculados a los precios vigentes cada año. Sin embargo esto no es suficiente cuando se busca analizar los hechos económicos ocurridos en el período de año que nos interesa, de 1980 a 1987, debido a que los cambios pueden originarse por alzas importantes en los precios de los bienes y servicios, en lugar de responder a aumentos efectivos en los volúmenes producidos o consumidos.

Para aislar los efectos que introducen las fluctuaciones en el nivel y estructura de los precios, se expresan los valores a precios de un año base, es decir, a precios constantes, con lo que se busca detectar el movimiento real de las variables.

El método para llegar a los valores a precios constantes, es la deflación de los valores corrientes con un índice de precios apropiado para la variable que se trate. De esta manera se utilizaron y elaboraron diferentes índices de precios para las distintas categorías manejadas.

Para deflactar el Producto interno bruto se utilizó el índice de precios implícito en las cuentas de producción del sector público, concretamente el índice de precios implícito de las empresas públicas, que es elaborado por el Inegi. (ver cuadro A de este apartado).

Para deflactar la categoría de impuestos indirectos menos subsidios así como el consumo se utilizó el índice general de precios al consumidor con base 1978, elaborado por el Banco de México, el cual tuvo que cambiarse a base 1980. (ver cuadro B de este apartado).

Para deflactar las exportaciones se elaboró el índice de precios de exportaciones de PEMEX, con base 1980. La elaboración fue propia y tomando en cuenta los productos más significativos que el organismo exporta. Estos productos son: crudo tipo istmo, crudo tipo maya y combustóleo.



4. cloruro de vinilo.
5. dodecibenceno.
6. estireno.
7. paraxileno.
8. polietileno alta densidad.
9. polietileno baja densidad.

Para el año 1980 este conjunto de productos representan el 76.3% del total de las importaciones de PEMEX.

Para 1981	representan el	74.2%
Para 1982	"	74.2%
Para 1983	"	81.6%
Para 1984	"	77.2%
Para 1985	"	70.8%
Para 1986	"	68.8%.

Para el año 1987 no fue posible elaborar el índice de importaciones, ya que de los 9 productos seleccionados para la elaboración del índice, 5 de ellos dejaron de importarse, estos fueron: butadieno, cloruro de vinilo, dodecibenceno, estireno y paraxileno. Sólo se importaron del conjunto elegido para el índice: gas licuado, lubricantes, polietileno alta densidad y polietileno baja densidad, pero en cantidades demasiado bajas como para ser significativas para la elaboración del índice mencionado. Por ejemplo el polietileno alta densidad, que en 1986 se importaron 81 530 toneladas, para 1987 se importaron sólo 840 toneladas, lo cual significa una reducción de importación de casi el 99% del producto. Algo similar paso en el polietileno de baja densidad; por lo que la elaboración del índice en esas circunstancias no puede ser representativo. ( ver cuadro D).

Para deflactar la categoría de inversión se utilizó el índice de formación bruta de capital, publicado dentro del índice nacional - de precios productor, publicado por el Banco de México. Clasificación por destino de bienes finales a nivel de los componentes de la demanda final. Base 1980= 100. (ver cuadro E).

**SECTOR PUBLICO.****CUADRO A.****INDICE DE PRECIOS IMPLICITO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.**

BASE 1980 = 100

1980 = 100

1981 = 116.3

1982 = 214.4

1983 = 468.1

1984 = 707.9

1985 = 1019.4

1986 = 1612.5

1987 = 4225.0

**Fuente:** Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de producción del sector público. 1980-1987. Instituto nacional de estadística, geografía e informática. Programa para las naciones unidas.

## CUADRO B.

## INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.

BASE 1980 = 100.

1980 = 100

1981 = 122.25

1982 = 203.8

1983 = 411.3

1984 = 680.6

1985 = 1073.6

1986 = 1999.5

1987 = 4635.3

Fuente: Modificaciones propias a las cifras publicadas para base - 1978 = 100; publicadas por el Banco de México, Departamento de investigación económica.

## CUADRO C.

INDICE DE PRECIOS DE EXPORTACIONES DE PEMEX. 1980-1987.

1980 =	100
1981 =	107.5
1982 =	93.1
1983 =	86
1984 =	88
1985 =	82.9
1986 =	38.7
1987 =	82.8.

Fuente: elaboraciones propias con base a los datos aparecidos en las memorias de labores de PEMEX, años 1980-1987.

## CUADRO D.

INDICE DE PRECIOS DE IMPORTACIONES DE PEMEX. 1980-1987.

1980 =	100
1981 =	95.3
1982 =	83.4
1983 =	84
1984 =	82.7
1985 =	73.5
1986 =	63.3
1987 =	— (sin datos representativos).

Fuente: elaboraciones propias con base a datos publicados en las memorias de labores de PEMEX, años 1980-1987.

**CUADRO E.****INDICE DE PRECIOS DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL.****BASE = 1980.**

1980 = 100.0

1981 = 128.3

1982 = 200.9

1983 = 375.4

1984 = 605.5

1985 = 922.5

1986 = 1668.8

1987 = 4085.3

**Fuente:** Indicadores económicos del Banco de México.  
Banco de México, febrero 1989.

PETROLEOS MEXICANOS. CUADRO DE OFERTA Y DEMANDA GLOBALES. 1980-1987.  
 PRECIOS CORRIENTES. MILES DE MILLONES DE PESOS.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	294.86	398.9	1 011.65	2 403.1	3 555.44	4 819.63	6 047.27	17 671.66
IMPORTACIONES (M).	18.76	16.72	31.58	72.11	133.75	265.48	418.87	609.7
(-) IMPUESTOS INDIRECTOS, SUBSIDIOS.	173.63	247	685.49	1 099.1	1 915.9	3 187	4 166.33	11 307.66
SUBTOTAL	139.99	168.62	357.74	1 376.11	1 773.29	1 898.11	2 299.81	6 937.7
CONSUMO (C).	-236.93	-587.86	-879.58	-915.24	-1 458.42	-2 453.53	-2 402.11	-6 902.7
INVERSION (I)	121.8	230.8	284.8	348.3	468.7	597.9	945	2 291.7
EXPORTACIONES (X)	255.12	357.06	952.52	1 943.05	2 763.01	3 753.74	3 756.92	11 584.3

278

FUENTES: SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES. CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO. (80-86) INEGI.  
 MEMORIA DE LABORES DE PEMEX. 1980-1987. PEMEX-SEMIP.

PETROLEOS MEXICANOS. CUADRO DE OFERTA Y DEMANDA GLOBALES. 1980-1987.  
 PRECIOS CONSTANTES. MILES DE MILLONES DE PESOS.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PRODUCCION IN TERNO BRUTO (PIB)	294.86	342.97	471.85	513.37	502.25	472.79	375.02	418.26
IMPORTACIONES (M)	18.76	17.54	37.86	85.84	161.73	361.19	661.72	*
(-) IMPUESTOS INDIRECTOS SUBSIDIOS.	173.63	192.59	336.34	267.22	281.5	296.85	208.36	243.94
SUBTOTAL	139.99	167.92	173.37	331.98	382.48	537.13	828.38	**
CONSUMO (C)	-236.93	-344.11	-1027.5	-2020.16	-2834.7	-3785.68	-8936.04	**
INVERSION (I)	121.8	179.89	141.76	92.78	77.4	64.81	56.62	56.09
EXPORTACIONES. (X)	255.12	332.14	1023.11	2259.36	3139.78	4258.0	9707.8	21939.96

279

FUENTES: SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES. CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO. (80-86) INEGI.  
 MEMORIA DE LABORES DE PEMEX. 1980-1987. PEMEX- SEMIP.

\* NO EXISTEN DATOS CONFIABLES REPRESENTATIVOS PARA ESTE AÑO.

\*\* NO ES POSIBLE CERRAR EL CUADRO AL NO EXISTIR EL DATO DE IMPORTACIONES.



Por medio del análisis de los cuadros de oferta y demanda globales podemos ver que el Producto Interno Bruto de PEMEX ha venido aumentando año con año desde 1980 a 1987, en términos reales, (precios constantes), de 1980 a 1984 el PIB de este organismo aumentó, pero de '85 en adelante ha disminuido, para situarse en '87 a un nivel más bajo que el de '82.

Las importaciones a precios corrientes muestran considerables aumentos de '80 a '87, con una ligera disminución en '81. A precios constantes se puede ver que el aumento en las importaciones de PEMEX es más considerable aún, llegando en '86 a ser mayores las importaciones que el PIB a precios constantes.

Los impuestos indirectos menos los subsidios que paga PEMEX han aumentado sustancialmente año con año, desde '80 a '87, a precios constantes si bien también se han dado aumentos estos no han sido tan notables, se han mantenido más o menos estables, a excepción de '82 donde casi se duplicaron.

La inversión a precios corrientes ha venido aumentando, aunque no a muy rápido ritmo hasta '84, de '85 a '87 si hubieron considerables aumentos. A precios corrientes la situación de la inversión es diferente, de '80 a '81 hubo un aumento importante de inversión, pero de '82 en adelante la inversión ha venido disminuyendo considerablemente, para 1987 la inversión representa menos de la mitad de la de 1980.

Las exportaciones a precios corrientes muestran importantes incrementos hasta '85, para '86 se mantuvieron al mismo nivel, para incrementarse sustancialmente en 1987. A precios constantes, las exportaciones muestran constantes incrementos, especialmente para '86 y '87.

Un cuadro de oferta y demanda globales debe coincidir en cuanto a la sumatoria de sus partes. Por un lado, la sumatoria del PIB, más las importaciones, menos los impuestos indirectos menos los subsidios, deben arrojar la misma cantidad que la sumatoria de la demanda global, integrada por el consumo, la inversión, y las ex -

portaciones. En este caso concreto que estamos estudiando esto no se cumple. Para poder cuadrar las cifras se utilizó la categoría de consumo como elemento de ajuste. Por esta razón las cantidades para el consumo son negativas.

Esto está fuera de toda lógica. Una entidad no puede tener un consumo negativo. Pero no pudo hacerse de otra manera porque las cifras que presenta y publica PEMEX están incorrectas. Por ejemplo, para 1980 presentan un PIB de 294.86 miles de millones de pesos, con 18.76 miles de millones de pesos de importaciones, lo que da un subtotal de 302.62 miles de millones de pesos, si a esto le restáramos 173.63 miles de millones de pesos por concepto de impuestos indirectos menos los subsidios, nos da para el lado de la oferta global la cantidad de 139.99 miles de millones de pesos, que si pretendemos confrontarlos con los elementos de la demanda global simplemente no es posible. No es posible que si en '80 el PIB fue de 294.86 miles de millones de pesos, las exportaciones asciendan a 255.12 miles de millones de pesos, para el mercado interno sólo correspondieron 39.74 miles de millones de pesos. Y tampoco es posible que si de PIB e importaciones tienen 302.62 miles de millones de pesos, casi el 60% de esta cantidad se reduzca por concepto de impuestos indirectos menos subsidios. Resulta de esta diferencia un producto tan pequeño, que ni siquiera se puede igualar a alguno de los elementos de la demanda por separado.

Definitivamente las cifras que presenta PEMEX están equivocadas y sucede lo mismo para cada uno de los años de la serie. El consumo no puede ser negativo, porque entonces sería ingreso, no consumo. No existe un sistema de contabilidad confiable en este organismo público, no existen tampoco sistemas de planeación adecuados, las cifras que se presentan resultan "a posteriori", como en el caso de las gasolinas que no se conoce la cantidad que se produce, sino hasta que las ventas se han realizado.

Si esto pasa en el organismo público más grande, en el más impor

tante desde el ingreso y gasto públicos, ¿ como estarán los sistemas de los demás organismos?

Es necesario reflexionar sobre este punto, y que también lo hagan las autoridades responsables de ello, para poder corregir las deficiencias y errores. No estamos hablando de una empresa privada que a fin de cuentas su dueño puede mentir, ganar, perder o vender la, estamos hablando del patrimonio nacional, de la única posibilidad de construir un futuro menos dependiente para nuestro país.

La creación de una empresa mexicana resultaba doblemente beneficiosa para el interés nacional ya que, además de hacer factible la producción en el país de material rodante requerido, constituía un factor dinamizador de otras industrias y permitía liberar a México, en gran parte, de la carga financiera que significaba el permanente y oneroso alquiler de unidades ferroviarias.

En el año de 1952 se crea la CONSTRUCTORA NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL, S.A., cuyas líneas de producción fueron diseñadas para fabricar las unidades de carga que requería, entonces, el sistema ferroviario nacional.

El surgimiento de CONCARRIL y de algunas otras empresas instaladas en la zona de Ciudad Sahagún, Hidalgo, propició la generación de empleos productivos en una de las regiones más pobres del país. Desde su nacimiento, la vocación productiva de CONCARRIL se encontró vinculada a los programas del sistema ferroviario nacional y, complementariamente, a partir de 1974, a suministrar el equipo de transporte colectivo urbano requerido por el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.

## ASPECTOS GENERALES DE CONCARRIL.

"Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril es la única empresa en el país que fabrica equipo rodante ferroviario, de metro y similares, e involucra diversos productos especializados, por lo cual es una entidad prioritaria que satisface los intereses nacionales y que se sitúa en el ramo de transformación en una industria terminal de bienes de capital totalmente calificada." (1)

Con la fabricación del equipo ferroviario y urbano, CONCARRIL -- participa con el sector transporte, fortaleciendo la economía; asimismo, contribuye en dos direcciones; hacia sus proveedores y hacia sus clientes, en la protección y mejoramiento de la capacidad instalada de la industria y del transporte, mediante sus acciones de -- construcción y rehabilitación de equipo ferroviario, así como para el metro; los flujos de bienes y recursos monetarios que genera, -- contribuyen al Programa estratégico de modernización del sistema ferroviario nacional y al Programa prioritario urbano de transporte -- colectivo cuyo objetivo principal consiste en la transportación masiva de personas en las ciudades de México, Guadalajara y Monte -- rrey.

CONCARRIL es en el país la única empresa productora de equipo ferroviario y de coches de metro y similares, y el hecho de que pueda ofrecer precios y niveles de calidad que resultan competitivos en -- el mercado internacional, permite considerar este mercado como un -- potencial que CONCARRIL tendrá que explotar con mayor hincapié en -- el futuro inmediato. (2)

(1) Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Informe de labores 1987-1988. Página 4.

(2) Ibidem. Página 3.

En la actualidad CONCARRIL tiene la capacidad de satisfacer con su producción el consumo nacional tanto en equipo ferroviario como de coches del metro, reduciéndose las importaciones que en épocas pasadas se realizaron de este tipo de equipos, y como consecuencia del desarrollo tecnológico alcanzado en la entidad, la industria horizontal nacional en la que se apoya, ha permitido una alta integración nacional, haciéndose evidente en el caso del transporte ferroviario en el país, dado que suministra insumos como acero, aleaciones metálicas ligeras, madera, tubería, elastómeros, cables eléctricos, plásticos, pinturas, tornillos, soldaduras, adhesivos, etc., y bienes de capital como motores eléctricos de tracción, compresores, equipos de aire acondicionado, dispositivos neumáticos, motores de combustión interna y equipos eléctricos de control entre otros.

Esta industria incluida en la fabricación de materiales y componentes para instalaciones fijas ferroviarias, llega a abarcar más de 1,000 empresas, aún cuando muchas de ellas sólo realizan actividades comerciales. Aunque existen obstáculos para la integración derivados de los bajos niveles de producción de algunas empresas.

Entre los proveedores, distribuidores minoritarios, y las empresas fabricantes que trabajan con CONCARRIL se pueden distinguir 480 entidades. De ellas destacan 56 empresas fabricantes grandes y 30 medianas, que se benefician directamente del aliento económico resultante de la actividad productiva de CONCARRIL.

En los cuadros 1 y 2 se señalan las empresas de mayor adquisición en las operaciones de CONCARRIL, tomando en cuenta la rama a la que pertenecen.

Además de la fabricación de bienes de capital para satisfacer las necesidades nacionales de equipo ferroviario para el movimiento de carga y de pasajeros, también produce, de manera complementaria, partes para tractores agrícolas y partes estructurales para autobuses y camiones.

## CUADRO NUMERO 1.

CONCARRIL. ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA HORIZONTAL.

EMPRESAS DE MAYOR ADQUISICION. (30)

SIDERURGICA METAL-MECANICA.

SIDERURGICA NACIONAL, S.A.

ALTOS HORNOS DE MEXICO, S.A.

FUNDICIONES DE HIERRO Y ACERO, S.A.

INDUSTRIA DEL HIERRO, S.A.

CENTRAL DE INDUSTRIAS, S.A.

INDUSTRIAS MECANICO ELECTRICAS, S.A.

INDUSTRIAS MONTERREY, S.A.

FUNDIDORA DE ACEPOS TEPEYAC, S.A.

ALMEXA ALUMINIO, S.A.

CIA. SIDERURGICA DE GUADALAJARA, S.A.

MANUFACTURERA ORZU DE MEXICO, S.A.

PRODUCTOS ASM, S.A.

CLEMEX, S.A.

MINER Y MENDEZ DE MEXICO, S.A.

ARQUIMETALICA, S.A.

TALLERES INDUSTRIALES DE ACAMBARO, S.A.

FERROPARTES MEXICANAS, S.A.

COMPONENTES AUTOMOTRICES E INDUSTRIALES, S.A.

INDUSTRIAS NYLBO, S.A.

ELECTRICA-ELECTRONICA.

BUPALO FORGE, S.A.

SCOVILL MEXICANA, S.A.

RAYCHEM DE MEXICO, S.A.

CONDUCTORES MONTERREY, S.A.

ASEA, S.A.

NACIONAL DE CONDUCTORES, S.A.

NEUMATRON, S.A.

PROCESIVOS

EL NERVION, S.A.

VITRO FIBRAS, S.A.

INDUSTRIAS RESISTOL, S.A.

ELECTRODOS MONTERREY, S.A.

Fuente: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Programa de reconversión industrial. Diciembre 1987.

## CUADRO NUMERO 2.

## CONCARRIL. ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA HORIZONTAL.

## EMPRESAS DE MEDIANA ADQUISICION. (30).

SIDERURGICA METAL-MECANICA.

H.I. VARGAS ALUMINIO, S.A.  
 AVIOS DE ACERO, S.A.  
 MEXINOX, S.A.  
 MANUFACTURERA XAMAGA, S.A.  
 SURTINOX, S.A.  
 CUPRO SAN LUIS, S.A.  
 HOJALATA Y LAMINA, S.A.  
 CONDUCTORES DE FLUIDOS PARKER, S.A.  
 IMPERIAL EASTMAN, S.A.  
 TANQUES DE ACERO TRINITY, S.A.  
 S.K.F. MEXICANA, S.A.

ELECTRICA- ELECTRONICA.

AMP DE MEXICO, S.A.  
 NOVALUX, S.A.  
 CUTLER HAMMER, S.A.  
 MELCO DE MEXICO, S.A.  
 PHILLIPS MEXICANA, S.A.

PROCESIVOS

CIA. SHERWIN WILLIAMS, S.A.  
 PLASTICOS AUTOMOTRICES DINA, S.A.  
 CALCOMANIAS BANNER, S.A.  
 POLDI, S.A.  
 GRUPO SOLTEC, S.A.  
 PESTER DE MEXICO, S.A.  
 CRINAMEX, S. A.  
 VIDRIO PLANO DE MEXICO, S.A.  
 CIA. HULERA EUZKADI, S.A.  
 SAB NIFE DE MEXICO, S.A.  
 HULVA, S.A.  
 CAÑUELAS ESPECIALES, S.A.  
 VOLLER, S.A.  
 IM INDUSTRIAS MEXICANAS, S.A.  
 AGA DE MEXICO, S.A.  
 SKEGA MEXICANA, S.A.

Fuente: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Programa de reconversión industrial. Diciembre 1987.



La capacidad instalada de CONGARRIL le permite producir, labo - rando en dos turnos, alrededor de 5,000 unidades por año, cifra - que puede variar según la complejidad de los equipos que se fabri - quen. Las instalaciones de la empresa abarcan una extensión cerca - na a los 500,000 m<sup>2</sup>, contando con la maquinaria y el equipo adecua - do para llevar a cabo los diferentes procesos de fabricación.

Para 1987 existían cinco líneas de fabricación cuya capacidad - de producción anual, con un turno de trabajo, es la siguiente:

- línea 1. 1,000 carros de carga.
- línea 2 200 coches de metro.
- línea 3 800 carros- tanque.
- línea 4 100 coches pasajeros.
- línea 5 12 locomotoras rehabilitadas.

La capacidad instalada puede ser casi duplicada si se trabaja en dos turnos, de acuerdo con la experiencia de CONGARRIL. Actualmen - te se proporciona empleo a cerca de 5,500 personas y produce apro - ximadamente 5,000 fuentes de trabajo indirectas en actividades re - lacionadas con la producción de la empresa.

En el aspecto tecnológico se han tenido logros significativos en la asimilación de las tecnologías que han sido adquiridas para a - poyar la construcción de los distintos tipos de equipo ferroviario y de transporte urbano colectivo que fabrica.

La construcción de equipo de carga se desarrolló con base en la - tecnología norteamericana, en virtud de haber sido adoptada por el Sistema Ferroviario Nacional y por ser la más adecuada para apro - vechar los convenios de intercambio de equipo celebrados con Esta - dos Unidos y Canadá; las facilidades en materia de adaptación de e - quipos y procesos y en el acceso a partes y componentes, constitu - fan ventajas que incidieron complementariamente en la decisión. En la actualidad se ha logrado asimilar dicha tecnología y el equipo - fabricado por CONGARRIL cuenta con un grado de integración nacio -

nal de 82%.

Por cuanto hace a la fabricación de coches de pasajeros, se seleccionó tecnología japonesa debido a que ofrecía ventajosas condiciones económicas y a que, además permitía una mayor asimilación en función de su mejor adaptación a las líneas de producción; como resultado de lo anterior, las unidades que se producen actualmente tienen una integración nacional del 94%.

Por lo que se refiere al Metro, se adquirió de Francia, país líder en ese entonces en esa materia, la tecnología necesaria para fabricar en México los coches con ruedas neumáticas. La integración nacional de la producción de vagones para el Sistema de transporte colectivo alcanza el 76%. Gracias a que CONCARRIL ha venido mejorando el diseño original de este tipo de unidades, es difícil afirmar que el grado de competitividad de los coches del metro con ruedas neumáticas se encuentra al nivel de los más destacados fabricantes internacionales.

En términos generales, la aportación productiva de CONCARRIL en los primeros 36 años de existencia (1988), es de 47,000 carros de ferrocarril, cantidad que corresponde al 91% del parque ferroviario de Ferrocarriles Nacionales de México. Asimismo, CONCARRIL ha fabricado 1,311 unidades de coches de metro, cantidad que representa el 60% de la flotilla que opera el Sistema de Transporte Colectivo. En materia de exportaciones, la empresa ha vendido en el exterior un total de 5,346 carros de carga.

Como puede observarse la cartera de clientes de CONCARRIL es muy reducida: Ferrocarriles Nacionales de México Y el Sistema de Transporte Colectivo son los principales. En el exterior mantiene relaciones comerciales con algunas empresas, como la MATERFER, S.A. de Argentina, con quien lo hace de una manera más o menos constante.

Las expectativas que CONCARRIL tiene hacia el exterior son las siguientes:

- Estados Unidos.

A través de RMEEX representante no exclusivo de esta empresa en USA, se han recibido solicitudes de ofertas de diversos productos, como tolvas cementeras, tanques de 26 mil y 33,500 galones.

Con la empresa GENERAL RAIL SERVICES hay intercambios de tolvas graneras, y CHIQUITA BRANDS empresa que administra dos líneas de Ferrocarriles en Centro América ha solicitado la oferta de CCNCA - RRIL por 500 carros de caja desmontable.

En otro tipo de productos también se tienen expectativas con MERAGO NAVY por 50 contenedores y con NATIONAL CASTING CORP. por 5 aeropasillos.

- América Latina.

El mercado latinoamericano ofrece grandes expectativas para las operaciones de CONCARRIL, especialmente Cuba, Chile, Colombia y Argentina.

+ Cuba.

Existe la posibilidad de reconstruir y modernizar 20 locomotoras suministradas por la empresa francesa ALSTHOM; dicho proyecto se realizaría conjuntamente: ALSTHOM proporcionaría las partes y componentes de recambio y CONCARRIL algunos materiales y la mano de obra requerida.

+ Chile.

Mediante la empresa mexicana CONSTRUEXPORT se han realizado las negociaciones para la venta de 5 comboyes de metro con ruedas neumáticas, integrado cada uno por 5 coches, los cusles con las modificaciones correspondientes se podrán adaptar al sistema de transporte de la ciudad de Santiago de Chile.

+ Colombia.

Con los ferrocarriles colombianos se contempla la venta de 1,000 carros nuevos y 1,000 carros de rehabilitación y reparación. La operación para carros nuevos contempla ensamble con mano de obra -

colombiana supervisada por los técnicos de CONCARRIL.

+ Argentina.

Se inició con METERPER un proyecto de complementación para la fabricación de coches de pasajeros y autovía, así como la búsqueda de otras posibles alternativas de cooperación entre ambos países.

Apenas en proceso de análisis están los mercados de Uganda, Jamaica y Honduras.

Lo que es cierto es que CONCARRIL necesita ampliar sus mercados, para superar los problemas financieros que enfrenta, y que más adelante abordaremos.

Las relaciones económicas que establece CONCARRIL con el exterior son en términos fundamentalmente de entidad importadora. Las posibilidades de exportación de CONCARRIL son limitadas, debido a la fuerte crisis que impera en el mercado internacional; el déficit de su balanza comercial que se registra, se debe al efecto que tiene la importación de bienes y servicios.

A pesar de que como ya mencionamos el grado de integración nacional de los productos que fabrica es bastante alto.

Para el equipo rodante ferroviario de carga, (el grado de integración para 1988 es del 80% aproximadamente) se importa el equipo de frenos y algunos dispositivos especiales dependiendo del producto.

Para el metro neumático, (el grado de integración asciende al 76%) las importaciones corresponden al sistema eléctrico, bogies y frenos.

En cuanto al coche de pasajeros (el grado de integración asciende al 95%) se importan los equipos de frenos y algunos otros componentes.

En el metro articulado, el grado de integración nacional es del 35%, del 65% restante las importaciones obedecen al sistema eléctrico, pantógrafo, bogies, articulaciones y equipos de frenos.

En la serie de años de 1982 a 1987, sólo hubo exportaciones en 1983, con 13.670 millones de dólares y en 1986 con .884 millones de dólares. Los demás años no hubo exportaciones. El producto que principalmente se exporta son carros tanque.

Para 1988 se esperaba que el valor de las exportaciones ascendiera a 15.000 millones de dólares, 8.008 producto de la venta de 286 carros tanques. Las importaciones se estimaron en 10.523 millones de dólares, lo cual representaría por primera vez un superávit en la balanza comercial de 4,5 millones de dólares.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, las exportaciones para ese año fueron de 8.008 millones de dólares, y las importaciones de 14.736 millones de dólares, generándose nuevamente un déficit en la balanza comercial por 6.728 millones de dólares.

## SITUACION DE LA EMPRESA DE 1982 a 1988.

"CONGARRIL enfrenta desde 1982, problemas de producción y consecuentemente de ocupación de sus trabajadores, como resultado de la situación económica del país.

Sus niveles de producción han disminuido sensiblemente, porque sus clientes tradicionales (PNM, STC y PEMEX) redujeron de manera importante sus adquisiciones por limitaciones presupuestales o — priorización de sus inversiones, por problemas de abastecimiento oportuno, desfase de producción y falta de concertación oportuna de convenios que apoyen su actividad y diversificación productiva." (3)

Algunas variables que influyen en los costos, el abastecimiento y el desfase de producción, se derivan de que el tiempo que transcurre desde el momento en que se ordena en firme el pedido — hasta la fecha de entrega de la primera unidad, es de por lo menos de 12 meses, suponiendo que no varien en este tiempo las especificaciones y las cantidades a producir o se entreguen oportunamente los anticipos y/o materiales convenidos.

Tratándose de nuevo diseño el tiempo puede incrementarse hasta 24 meses. El atraso en alguno de estos procesos, afecta sus costos fijos al tener que mantener una plantilla de personal que no corresponde a sus niveles reales de producción.

La producción de la empresa en las unidades ferroviarias, pasó de 2,626 en 1982 a 411, estimándose en 579 al cierre de 1987, lo anterior representa en términos relativos una disminución del 78%; sin embargo, debe destacarse que las unidades en proceso representan para la entidad un grado de ocupación superior.

En el caso de la línea del metro la disminu-----

(3) CONGARRIL. Documento interno. Cuarto trimestre de 1987.

ción observada se debe a reducciones del STC a su programa inicial de 24 trenes anuales a sólo 9; sin embargo, esta línea se encuentra actualmente utilizada casi toda en su capacidad, al encontrarse en proceso unidades del metro con ruedas de acero para la línea Santa Martha - Pantitlán y próximamente la incorporación del tren ligero para la Ciudad de Guadalajara, ambos productos corresponden al programa de producción de 1988.

La reducción en sus compras de equipo por parte de sus clientes, los retrasos en las entregas de algunos materiales de importación que impidieron cumplir con los tiempos de producción previstos y finalmente los problemas de liquidez de FNM, STC y PEMEX, que le impidió cumplir en tiempo con algunos anticipos y pagos por avance o entrega de productos terminados, afectó el volumen y valor de las ventas en 1986, observándose una reducción del 81% y 77% en unidades ferroviarias y del metro respecto a las comercializadas en 1982; sin embargo, el valor de las ventas ha registrado incrementos por el efecto inflacionario, principalmente. Se estima que en 1987 se comercializaron 476 carros ferroviarios (incluyendo 56 coches de pasajeros de la especial), 113 rehabilitaciones (una locomotora) y 117 carros del metro con ruedas neumáticas (considerando 36 del programa de producción de 1986, facturadas en 1987).

Las ventas de la empresa están dirigidas al mercado nacional fundamentalmente, siendo la única que satisface el 100% del mercado de equipo ferroviario nuevo, tanto para carga, como para pasajeros y de coches metro para el transporte colectivo de pasajeros en el medio urbano y suburbano.

Existen usuarios públicos o privados de equipo ferroviario, considerados clientes potenciales de CONGARRIL que en la actualidad utilizan la vía del arrendamiento de equipo de procedencia extranjera, al respecto CONGARRIL está implementando acciones, dentro de una estrategia de diversificación de mercados y de promoción de

sus productos, que le permita incrementar el aprovechamiento de su capacidad instalada.

CONCARRIL debe hacer esfuerzos para mantener una producción sostenida, que permita la máxima utilización de recursos humanos sin descuidar los niveles razonables de productividad. En ciertos períodos, como consecuencia de la reducción de sus programas de producción, se ha visto en la necesidad de ajustar su plantilla de personal; en 1986 el proceso concluyó con la liquidación de 1,127 trabajadores, para lo cual se le ministraron 3,806 millones de pesos de transferencias del Gobierno Federal, en virtud de que por problemas de liquidez no podía hacer frente a dicha erogación.

Al cierre de 1986, la plantilla de personal fue inferior en 45% a la registrada en 1982; para 1987 esta diferencia se ve disminuida a 22% en virtud de la incorporación de 1,400 trabajadores eventuales contratados.

El 80% de sus trabajadores son personal sindicalizado y el 20% son de confianza. Un 95% de sus trabajadores labora en la planta de Cd. Sahagún, y el 5% en la Cd. de México.

CONCARRIL promueve una serie de encadenamientos en su carácter de industria terminal, con otras ramas y sectores de la economía; por este motivo su aportación al empleo es mucho mayor en la industria horizontal que ha contribuido a crear y sostiene, estimándose que de cada empleo que se genera en esta entidad, se crean 3 empleos indirectos.

La disminución de los requerimientos de servicios de transporte básicamente de carga, producto de los problemas económicos que afectaron severamente a muchos sectores productivos del país en la presente década, también afectaron duramente la situación de CONCARRIL así como a casi toda la industria productora de bienes de capital.



"El problema principal que afronta CONCARRIL, está directamente vinculado a una serie de circunstancias que condujeron a la con -- tracción de los requerimientos tanto de equipo ferroviario como de transporte urbano colectivo; la caída de la demanda tradicional ha provocado un deterioro en la entidad y en la de la industria hori -- zontal cuya actividad depende de ella". (4 )

Ferrocarriles Nacionales de México, su cliente más importante, -- ha sufrido una caída en la demanda de sus servicios de transporte -- de carga, sus necesidades básicas de dicho equipo se encuentran ca -- si cubiertas. En este momento las prioridades de PNM están enfoca -- das a incrementar la adquisición de coches de pasajeros durante los siguientes 5 ó 6 años, como consecuencia de una reactivación en la demanda de este tipo de servicio y, adicionalmente, como resultado -- de la urgencia de sustituir el equipo rodante actual que cuenta con más de 30 años promedio de estar circulando.

Por otra parte, los usuarios de equipo de carga, que manejan di -- rectamente sus mercancías, han resuelto, en parte, las necesida -- des de este equipo mediante e arrendamiento de unidades de carga, -- servicio que prestan compañías mexicanas y extranjeras. De las 55 -- mil unidades de carga que circulan en México, alrededor de 12,500 -- provienen del exterior (5,000 compradas por particulares y 7,500 -- que operan bajo algún sistema de arrendamiento). Si bien es cierto -- que esta alternativa resulta ventajosa económicamente para los u -- suarios, toda vez que requiere de menores niveles de inversión -- para la adquisición de equipo nuevo; tal opción genera graves per -- juicios al país: por un lado, significa una importante y permanen -- te salida de divisas y, por el otro, el inapropiado estado mecáni --

(4 ) Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Programa de -- reconversión industrial. Página 8.

co de la mayoría de las unidades (con 30 o más años de uso), origina un constante deterioro a las vías férreas y al equipo de tracción.

En el caso del STC, la reducción de su demanda de coches de metro con ruedas neumáticas, se debe a que el Departamento del Distrito Federal en razón de sus limitados recursos presupuestales, decidió orientarlos a la construcción de obra civil de sus nuevas líneas, disminuyendo la asignación destinada a la adquisición de equipo rodante. Esta reducción hizo que el STC no pudiera cumplir con los contratos de fabricación que de este tipo de unidades había firmado en 1981 y 1982, reduciéndose los ingresos de CONCARRIL en estos dos años en 1,388 mdp. Para 1990 es probable que se reactiven dichos contratos por la reanudación esperada de las obras del metro.

A consecuencia de la reducción de programas de adquisiciones del STC, CONCARRIL cuenta en sus almacenes con altos niveles de inventarios propiedad del STC, mismos que exceden sus necesidades inmediatas y que corresponden a compras efectuadas para atender los planteamientos originales.

La reducción de las asignaciones presupuestales y el cambio en las políticas comerciales de PEMEX, así como los atrasos y problemas técnicos durante el proceso de fabricación de 1,000 carro-tanque que CONCARRIL contrató con aquella entidad en 1984, provocaron la suspensión de dicho programa, de tal suerte que sólo se entregaron 214 unidades.

La caída global de la demanda ha incidido de manera directa en la utilización de la capacidad instalada de CONCARRIL, que ha llegado a sus índices de producción más bajos de la última década. En 1986, trabajó apenas al 30% de su capacidad instalada; para 1987 el nivel promedio de utilización de sus líneas llegó al 55%, el cual contrasta con el promedio de los últimos 10 años, que fue del 70%. Para 1988 se estimó un nivel promedio de utilización del 75%.

Para 1989 se estimo en 82%.

Sin embargo las estimaciones 1988 y 1989 resultaron equivocadas, la utilización de la capacidad instalada no supero en estos años - el 33%. Esto constituye el principal problema de CONCARRIL, la baja utilización de su capacidad instalada, tienen capacidad para producir mucho, pero no hay demanda, lo que trae como consecuencia altos costos de producción.

En 1989 hubo cierta reactivación de la demanda, con la construcción del metro de Guadalajara y Monterrey, en 1990 esperan que siga impulsando la demanda en estas dos ciudades, y con el reinicio de las obras del tren ligero de Pantitlán a Los Reyes, aquí en el área metropolitana.

Esto ha significado para la empresa adoptar una política de diversificación de productos pero con altos costos, por lo que significa la producción de este tipo de bienes, ya que para sacar un nuevo modelo deben empezar por construir las herramientas para fabricar dicho producto.

También están produciendo aeropasillos, y se plantean la rehabilitación y modernización de 20 locomotoras.

En cuanto al mercado externo existen fuertes limitaciones para CONCARRIL, este año exportaran 5 comboyes de metro con ruedas neumáticas, integrado por cinco coches cada uno, para el sistema de transporte de la ciudad de Santiago de Chile. Y se plantean pequeños convenios con Colombia y Argentina, en combinación con ICA y la empresa francesa ALSTHOM.

Una limitación para las exportaciones es la política de los países desarrollados, que para sacar de la competencia a esta empresa le han impuesto un gravamen de 18% sobre sus exportaciones a través del mecanismo del GATT. Y además en el extranjero no pueden pedir anticipos a sus clientes en sus pedidos, que es uno de los elementos que le permiten a CONCARRIL tener disponibilidad de liquidez.

Los problemas de demanda derivados en buena parte de la disminución de los volúmenes del gasto y la inversión pública y de los efectos de la recesión actual de nuestra economía, han provocado - que CONCARRIL no pueda mantener programas de producción estables a mediano plazo, condición indispensable para la adecuada planeación de adquisiciones y manejo de inventarios y el establecimiento de - una estrategia de producción que permita a la entidad aprovechar - mejor sus instalaciones.

A pesar de esto la entidad ha podido llevar a cabo sus operaciones con normalidad, ya que en este tipo de industria es práctica - común operar con anticipos de sus clientes. Salvo el servicio de - la deuda en moneda extranjera que no ha podido llevarse a cabo a - las fechas pactadas, la entidad ha cumplido cabalmente y en tiempo sus obligaciones. (5)

"Adicionalmente, cabe apuntar que CONCARRIL no posee una estructura administrativa ni esquemas de organización adecuados a la situación actual; constituye también una limitante la insuficiencia de niveles intermedios de mando que permitan conducir eficientemente la gestión administrativa de la empresa". (6)

A lo anterior se suma el hecho de que CONCARRIL carece de un esquema de financiamiento que le permita apoyar a sus clientes tradicionales, ampliar sus horizontes comerciales y colocar su equipo en las empresas que movilizan directamente sus mercancías utilizando unidades de carga arrendadas.

(5) Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Informe de labores 1987-1988. op. cit. Página 21.

(6) Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Programa de reconversión industrial. op. cit. Página 12.

Por otro lado, tratándose de equipo de carga especializado, la empresa no cuenta con un análisis de mercado que le permita desarrollar diseños de este tipo de unidades, con los cuales podría afrontar los requerimientos que existen en tal renglón.

La modernización de CONCARRIL supone la transformación a fondo de sistemas, esquemas y formas de operación. Como parte de ellas, la diversificación de la producción, la apertura de nuevos canales de comercialización, la investigación, el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de los índices de eficiencia y productividad, habrán de desempeñar un papel de trascendental importancia.

Si esto se lleva a cabo es posible que en unos dos años la situación de esta empresa paraestatal mejorara, ya que desde 1985 registra pérdidas, y no sería descabellada la idea de pensar que entonces fuera puesta a la venta a la iniciativa privada.

Y actualmente a pesar de que registra pérdidas, según palabras de uno de sus directivos, al Gobierno federal le saldría más caro cerrarla, que dejarla funcionar en condiciones de pérdida.

CUADRO DE OFERTA Y DEMANDA GLOBALES. 1982- 1987. PRECIOS CORRIEN - TES.

La idea de este cuadro es presentar un panorama general de la si tuación de la empresa, a través de sus principales indicadores e - conómicos. Por un lado, la oferta, desglosada en Producto Interno - Bruto (PIB), Importaciones (M), e Impuestos indirectos menos subsi - dios. Por otro lado, la demanda, desglosada en Consumo (C), Inver - sión (I) y Exportaciones (X).

El PIB se obtuvo de la resta de los insumos intermedios al Valor Bruto de la Producción.

Las importaciones originalmente aparecen en dólares, fue necesaa - rio convertirlas a pesos, tomando como punto de conversión el tipo de cambio del dólar controlado en los siguientes años:

1982 -	57.44	pesos	por	dólar.
1983 -	120.7	"	"	"
1984 -	167.77	"	"	"
1985 -	256.96	"	"	"
1986 -	611.35	"	"	"
1987 -	1366.73	"	"	"

Los impuestos indirectos que paga CONCARRIL son el IVA, y a par - tir de 1989, impuestos por importación. Ninguno de estos se inclu - ye en el cuadro, porque el IVA por un lado se paga y por el otro - se recupera, lo cual lo anula; y el impuesto por importación se em pezó a pagar a partir de '89, como ese año no está contemplado en - el cuadro que se presenta, no se toma en consideración.

La empresa ha tenido subsidios en tres años de la serie, en 1982, 1986 y 1987.

CONCARRIL sólo tuvo exportaciones en 3 de los años de la serie, la conversión de dólares a pesos, al igual que con las importacio - nes, fue con el tipo de cambio del dólar controlado.

La inversión, al igual que las demás categorías fueron encadas - de las memorias de labores de CONCARRIL.

El consumo se sacó por diferencia, de la oferta global por un la do y la sumatoria de la inversión y las exportaciones por la otra.

La idea original era presentar el mismo cuadro de oferta y de de manda globales a precios constantes, utilizando para deflactar, e- laboraciones propias de índices específicos para cada una de las - categorías utilizadas. Pero no fue posible hacerlo de esta manera, porque en el caso de las importaciones y exportaciones, especial - mente las primeras, no se cuenta en la empresa con la información - necesaria disponible para efectuar los cálculos de los índices.

Se optó por utilizar los siguientes índices:

Para el PIB, se sacó un promedio entre el índice de precios na - cional y el de las empresas públicas. Los resultados son los si -- guientes:

1980 =	100
1981 =	121
1982 =	205.6
1983 =	424.8
1984 =	664.7
1985 =	997.5
1986 =	1681.7
1987 =	4225

Los índices de precios implícitos del PIB nacional y de las em - presas públicas aparecen publicados en: Sistema de cuentas naciona les de México. Cuentas de producción del sector público. 1980-1987. Instituto nacional de estadística, geografía e informática. Progra ma para las Naciones Unidas.

Para las importaciones se tomo en cuenta el Índice de precios implícitos para las importaciones nacionales y el índice de precios implícitos elaborado en este mismo trabajo para Petróleos Mexicanos. El resultado es el siguiente:

1980 = 100  
 1981 = 111.9  
 1982 = 207.2  
 1983 = 496.5  
 1984 = 697.1  
 1985 = 1078  
 1986 = 2494  
 1987 = 3872.7

El índice de precios implícitos para las importaciones nacionales se encuentran publicados en el Sistema de cuentas nacionales de México 1980-1987. Programa para las Naciones Unidas.

Para deflactar los Impuestos indirectos menos subsidios se tomo como base el Índice general de precios al consumidor. Base 1980 = 100.

1980 = 100  
 1981 = 128.25  
 1982 = 203.8  
 1983 = 411.3  
 1984 = 680.6  
 1985 = 1073.6  
 1986 = 1999.5  
 1987 = 4635.3

Estos índices fueron modificaciones propias a las cifras publicadas para base 1978 = 100, por el Banco de México. Departamento de Investigación económica.



Para deflactar la Inversión, se elaboró un índice de precios implícito tomando un promedio entre el índice de formación bruta de capital fijo nacional, y el índice de precios implícito de la formación bruta de capital fijo a precios de productor. Base 1980 = 100.

1980 = 100  
 1981 = 127  
 1982 = 205.5  
 1983 = 392  
 1984 = 626.3  
 1985 = 974.9  
 1986 = 1825.1  
 1987 = 4085.3

Los índices base para elaborar este cuadro se encuentran publicados en los Indicadores económicos del Banco de México. Banco de México, febrero de 1989.

Para deflactar las exportaciones se tomó en cuenta el Índice de precios implícito en las exportaciones nacionales y el índice de precios implícitos elaborado en este mismo trabajo para Petróleos Mexicanos. El resultado es el siguiente:

1980 = 100  
 1981 = 113.5  
 1982 = 203.4  
 1983 = 393.8  
 1984 = 542.6  
 1985 = 795.1  
 1986 = 1451.7  
 1987 = 3550.6

El Índice de precios implícitos para las exportaciones naciona -

les se encuentra publicado en los Indicadores económicos del Banco de México. Banco de México, febrero de 1989.

El consumo a precios constantes se sacó por diferencia, de la oferta global a precios constantes y la sumatoria de la inversión y las exportaciones a precios constantes por la otra.

CUADRO NUMERO 1.

CONCARRIL. CUADRO DE OFERTA Y DEMANDA GLOBALES. 1982-1987. 0 = D.  
 PRECIOS CORRIENTES. MILES DE MILLONES DE PESOS.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	4060	8650	9731	8043	10180	33214
IMPORTACIONES (M)	4534.6	5769.6	4966.9	3392	4096.4	9567
(-) IMPUESTOS INDIRECTOS MENOS SUBSIDIOS	16	---	---	---	3806	1794
SUBTOTAL	8610.6	14419.6	14697.9	11435	18082.4	44575 <sup>307</sup>
CONSUMO (C)	8446.6	12053.8	14624.9	11139	17865.7	43765
INVERSION (I)	164	58	73	296	158	810
EXPORTACIONES (X)	---	2307.8	---	---	58.7	---

FUENTE: MEMORIAS DE LABORES DE CONCARRIL. 1982-1987.

CUADRO NUMERO 2.

CONCARRIL. CUADRO DE OFERTA Y DEMANDA GLOBALES. 1982-1987. O = D.  
 PRECIOS CONSTANTES. MILES DE MILLONES DE PESOS.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	1974.7	2036.3	1464	806.3	605.3	786.1
IMPORTACIONES (M)	2118.5	1162	712.5	314.7	164.3	295
(-) IMPUESTOS INDIRECTOS MENOS SUBSIDIOS	7.9	---	---	---	190.3	38.7
SUBTOTAL	4101.1	3198.3	2176.5	1121	959.9	1119.8 <sup>108</sup>
CONSUMO (C)	4021.3	2597.5	2164.8	1089.6	947.2	1100
INVERSION (I)	79.8	14.8	11.7	30.4	8.7	19.8
EXPORTACIONES (X)	---	586	---	---	4	---

FUENTES: ELABORACIONES PROPIAS EN BASE A LOS DATOS APARECIDOS EN LAS MEMORIAS DE LABORES DE CONCARRIL  
 (---) NO SE GENERARON ESTOS CONCEPTOS.

Auxiliándonos de los cuadros de oferta y demanda globales vemos que las categorías que tienen mayor peso son las de PIB, M e I. El PIB muestra una tendencia al estancamiento a precios corrientes, a excepción del último año en donde se incrementa considerablemente. Pero a precios constantes muestra una clara disminución, al grado de que el producto para 1987 representa menos de la mitad de lo que se producía en 1982. Esto demuestra que esta empresa paraestatal no ha podido siquiera mantener sus niveles de producción, sino que los ha visto notablemente afectados por la seria disminución de la demanda de sus productos, proveniente fundamentalmente de los recortes al gasto público de sus clientes (Ferrocarriles Nacionales de México, y el Sistema de Transporte Colectivo). En sus estados contables desde 1984 registra pérdidas.

Las importaciones disminuyeron también de 1984 a 1986, y aumentaron sustancialmente en 1987, a precios corrientes. A precios constantes muestran bajas muy fuertes debido a la misma situación de contracción de demanda.

Los impuestos indirectos menos subsidios no son realmente significativos dentro del cuadro y de la operación de la empresa, ni a precios corrientes, ni constantes.

Por la parte de la demanda global (C+I+X). Las categorías de inversión y de exportaciones no representan gran porcentaje dentro del conjunto. La inversión a precios corrientes disminuyó en '83 y '84, aumento sustancialmente en '85 para disminuir en '86 y volver a aumentar notablemente en 1987. Pero aún con estos aumentos, viendo las cantidades a precios constantes la inversión para 1987, representa sólo el 25% de lo que significó para 1982.

Las exportaciones sólo figuran en dos años de la serie, en '83 y en '86, pero no son significativas, debido a que la producción de la empresa está enfocada al mercado interno específicamente al sector público. En el mercado externo no tiene muchas posibilidades de competir debido a las políticas proteccionistas de los países -

industrializados.

El consumo al ser sacado por diferencia entre  $(PIB + M(-) Iin - S)$  menos  $I + X$ . resulta ser la categoría más significativa dentro de la demanda global. A precios corrientes muestra de '83 a '85 un estancamiento, con posteriores aumentos importantes en '86 y '87. A precios constantes muestra una tendencia a la baja de tal forma que en 1987 representó una cuarta parte de lo de 1982.

A manera de síntesis podemos decir que CONCARRIL ha visto sustancialmente disminuida su producción a causa de las limitaciones impuestas a los presupuestos de sus principales clientes (PNM y STC) que pertenecen al sector público. Tiene una capacidad de producción bastante amplia, pero no esta siendo explotada, actualmente trabaja al 30% aproximadamente de su capacidad instalada.

Tiene enormes limitaciones para aumentar su cartera de clientes o para diversificar su producción, ya que los productos que elabora son sumamente caros, y para fabricar algún producto nuevo tienen que empezar por fabricar las herramientas y máquinas para producirlos. Actualmente están enfocándose a la rehabilitación y modernización de locomotoras y carros de pasajeros, en vista de las limitaciones para producir nuevas unidades.

Problemas de liquidez no tienen realmente, ni para pagar la deuda contratada, pero no tienen demanda importante de sus productos que les permita salir adelante, y tener producción y ganancias. Los proyectos del metro de Guadalajara y Monterrey, así como del tren ligero de Pantitlán a los Reyes, así como continuar con la fabricación de aeropasillos son sus perspectivas más significativas. Así como exportaciones menores a Chile y Guatemala.

Los subsidios tampoco son trascendentales para la operación de esta empresa. El problema es la poca demanda de sus productos. De cualquier forma al Estado le saldría más caro importar lo poco que produce CONCARRIL, que mantener la empresa en sus actuales condi -

ciones de pérdida.

Y en vista de la actual política de privatizaciones impulsada - por el gobierno Salinista, no es difícil creer que en los próximos dos o tres años se reactivará la demanda corrigiéndose un poco la situación de la empresa, y posteriormente podría ser vendida al - sector privado.

## CONCLUSIONES

1. El Estado puede y debe participar en la economía del país. Su intervención está plenamente justificada desde el punto de vista económico y jurídico.
2. En el lenguaje de la administración pública, el término "empresa pública", es un término mal empleado y contradictorio. Existe una confusión entre las entidades paraestatales, entre organismos públicos y empresas de participación estatal, confundiendo sus objetivos y fines. Los fines de las mal llamadas "empresas públicas" no deben responder primordialmente a criterios de rentabilidad, - esta no es condición para su funcionamiento- sino de impacto económico fundamental.
3. Las áreas estratégicas y prioritarias son donde se acepta se desarrolle la actividad económica del Estado. Las primeras están definidas en el artículo 28, párrafo 4 de la Constitución. Pero las áreas prioritarias no están suficientemente definidas en las leyes de nuestro país, y quedan a criterio del Ejecutivo en turno, lo cual es cuestionable, ya que las hacen variar de un sexenio a otro.
4. La política de la actual administración pública supone como válido el concepto de que la iniciativa privada es siempre mejor administrador que el Estado, responde a un esquema de razonamiento, donde la iniciativa privada lleva el papel fundamental, es el motor, es sinónimo de eficiencia y rentabilidad. El impulso a la inversión privada, la política de concesiones a la iniciativa particular, las ampliaciones a su campo de actividades (Banca, petroquímica secundaria, minería, turismo, azúcar, tabaco, pesca, etc.) son manifestaciones de este fenómeno.



5. Los argumentos para la privatización de empresas paraestata -  
les han sido varios: que no pertenezcan a áreas estratégicas o -  
prioritarias, que sirvan al saneamiento de las finanzas públicas, -  
la no obtención de ganancias, la falta de recursos para la inver -  
sión y modernización de dichas empresas; estos argumentos han que -  
dado en entredicho por variadas contradicciones, lo que en el fon -  
do subsiste es la renuncia del Estado a buscar los caminos -  
para conservar la rectoría del desarrollo económico nacional y de -  
un proyecto diferente de Nación.

## BIBLIOGRAFIA.

- Roll, Eric. Historia de las doctrinas económicas. Sexta reimpre -  
sión. F.C.E. México. 1987.
- Ferguson, J.M. Historia de la economía. Décima reimpresión. F.C.E.  
México. 1984.
- Faya Viesca, J. Finanzas públicas. Editorial Porrúa. México. 1986.
- Reitchkiman K., Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomos  
I y II. U.N.A.M. México. 1987.
- Anguiano, Equihua. Finanzas públicas del sector público en México.  
U.N.A.M. México. 1967.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo.  
Editorial Porrúa. México 1979.
- Ricardo, David. Principios de economía política y tributación. F.  
C.E. Primera reimpresión. México. 1985.
- Marx, Karl; Engels, Federich. Manifiesto del partido comunista. E  
diciones de lenguas extranjeras. Pekín. 1975.
- Lenin, V.I. El imperialismo, fase superior del capitalismo. Edi -  
ciones de lenguas extranjeras. Pekín. 1975.
- Ferguson, C.E.; Gould, J.P. Teoría microeconómica. F.C.E. México.  
1979.
- Pigou, A.C. Introducción a la economía. La renta. Conferencias en  
la Universidad de Cambridge. Revista de derecho privado. Editorial-  
es de derecho reunidas, S.A. Madrid. Traducido de Mc. Millán and Co.  
London.
- Engels, Federich. El origen de la familia, la propiedad privada y  
el Estado. Editorial Progreso. Moscú. 1979.
- Marx, Karl. Crítica al programa de Gotha. Ediciones de lenguas ex  
tranjeras. Pekín. 1975.
- Keynes, J.M. Teoría general de la ocupación, el interés y el dine  
ro. F.C.E. México. 1987.
- Baran, Paul A.; Sweezy, Paul M. El capital monopolista. Siglo XXI

Editores. México. 1980.

- Friedman, Milton. Libertad de elegir. Ediciones Orbis, S.A. España. 1983.
- Leftwich H., Richard. Sistema de precios y asignación de recursos. Editorial Interamericana. Sexta Edición. México. 1978.
- Hague C., Douglas; Stomier W., Alfred. Economía para no economistas. Editorial Aguilar. Cuarta edición. México. 1971.
- Diccionario de economía política marxista. Editorial armadillo. Colombia. 1977.
- Delgado Selley, Orlando; Machado Dodera, Jorge. La industria estatal antes y después de la privatización. Cuadernos. División de estudios de posgrado. Facultad de economía. U.N.A.M. Julio 1988.
- Villareal, René. "Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? México. Editorial Diana.
- Aguilar, Alonso. La venta de empresas paraestatales en México. Revista Estrategia # 82. julio-agosto 1988.
- Sordo, A María; López, Carlos Roberto. Exploración, reservas y producción de petróleo en México, 1970-1985. El Colegio de México. México. 1988.
- Snoeck, Michele. El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México, 1970-1985. El Colegio de México. México. 1988.
- Cruz B. Miguel Angel. La refinación en el contexto internacional. El cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. # 15. Enero - Febrero 1987. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Hanse H. Alvin. Guía de Keynes. P.C.E. México. 1988.

## Leyes y reglamentos.

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Séptima edición. 1990. Editorial Trillas.
- Ley general de salud. tercera edición. 1989. Editorial Andrade.
- Ley de salud para el Distrito Federal. tercera edición. 1989. Ediciones Andrade.
- Ley orgánica de la administración pública federal. 20ª edición. - 1989. Editorial Porrúa.
- Ley de vías generales de comunicación. 19ª edición. 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1985.
- Ley federal de entidades paraestatales. Secretaría de la Contraloría general de la Federación.
- Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Modificaciones del 28 de diciembre de 1989. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
- Ley orgánica del Banco de México. Editorial Porrúa. 1989.
- Ley del Mercado de valores. Editorial Porrúa. 1989.
- Ley del servicio postal mexicano. Editorial Porrúa. 1989.
- Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo (en materia petroquímica).
- Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo (en materia de petróleo).
- Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. Poder ejecutivo federal.
- Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Poder ejecutivo federal.
- Ley federal de educación. Editorial Porrúa. 1989.
- Programa Nacional de energéticos. Poder ejecutivo federal. México. 1984.